



Centre International d'Etudes pour le Développement Local

19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88

cieedel@univ-catholyon.fr www.cieedel.org

**EVALUATION DE LA COOPERATION
DECENTRALISEE ET DES REALISATIONS
D'ADDUCTION D'EAU ET ASSAINISEMENT

CHERBOURG-OCTEVILLE - COUBALAN**

Rapport final

Christophe Mestre
Joseph Ndiaye
Mame Tacko Diallo

Coubalan / Lyon / Cherbourg-Octeville

Septembre 2011

SOMMAIRE

1 L'évaluation demandée	4
1.1. La ville de Cherbourg-Octeville, une ville impliquée de longue date dans la coopération décentralisée.....	4
1.2. Une coopération décentralisée marquée par un projet emblématique d'adduction d'eau potable et d'assainissement.....	4
1.3. L'évaluation demandée.....	7
Questions évaluatives.....	7
2 La démarche d'évaluation utilisée	9
3 L'évaluation rétrospective	10
3.1. Le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale de Coubalan .	10
3.1.1. Question évaluative	10
3.1.2. Constats et analyses.....	10
3.1.3. Un renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC par la coopération décentralisée qui demande à être approfondi.....	26
3.2. La mobilisation des habitants dans le cadre des échanges nord-sud.....	27
3.2.1. Question évaluative	27
3.2.2. Constats et analyses.....	27
3.2.3. Ici et là bas, de fortes attentes en matière d'échange.....	30
3.3. La pérennité du dispositif d'adduction d'eau et d'assainissement.....	32
3.3.1. Question évaluative	32
3.3.2. Le projet eau et assainissement, un projet ambitieux et emblématique de la coopération décentralisée	32
3.3.3. Des signaux préoccupants pour la pérennité du dispositif d'adduction d'eau.....	34
3.3.4. Des facteurs explicatifs de cette situation.....	39
3.3.5. Un service de l'eau potable confronté à des risques.....	40
3.3.6. Quelle pérennité du dispositif d'assainissement ?.....	41
4 La Coopération Cherbourg-Octeville – Coubalan: une coopération à un tournant de son histoire	43
5 Préconisations	44
5.1. Préconisations concernant le dispositif institutionnel.....	44
5.1.1. Mettre en place des dispositifs politique, technique et financier.....	44
5.1.2. Concerner entre coopérations décentralisées.....	49
5.1.3. Mettre en place une assistance à maîtrise d'ouvrage à la CRC	49
5.1.4. Organiser des missions d'échange entre élus et techniciens.....	50
5.1.5. Renouveler les conventions	51
5.2. Préconisations concernant la mobilisation des habitants des deux territoires.....	51
5.2.1. S'appuyer sur l'institution municipale.....	52
5.2.2. Favoriser l'implication de tous les acteurs du territoire	53
5.2.3. Mutualiser les expériences avec les autres coopérations décentralisées.....	55
5.2.4. Mettre en place une fonction de correspondant	55
5.2.5. Vers une coopération de territoire à territoire ?.....	56
5.3. Préconisations concernant la pérennité du service public local de l'eau	58
5.3.1. Améliorer la communication avec les usagers	58
5.3.2. Garantir la qualité du service.....	59
5.3.3. Augmenter le périmètre de service du réseau de la CRC	59
5.3.4. Sécuriser les grands comptes	60
5.3.5. Réduire les charges fixes	61
5.3.6. Repenser la ligne de « remboursement de la dette » à la CRC	61

5.3.7. Moduler les tarifs	62
5.3.8. Renforcer les compétences techniques de la FAK.....	63
5.3.9. Restituer leur rôle aux ASUFOR.....	63
5.3.10. Réorganiser le suivi de la FAK.....	64
5.3.11. Et l'assainissement ?.....	65
5.4. Préconisations générales	67
5.4.1. Articuler les coopérations au niveau de la communauté rurale et au niveau « intercommunal »	67
5.4.2. Prendre en compte le développement économique comme priorité en matière de coopération	68
5.4.3. Passer à une relation de coopération décentralisée d'intérêt mutuel	69
5.4.4. Renforcer les moyens consacrés à la coopération décentralisée.....	70
ANNEXES	71
Annexe 1 : Programme de la mission.....	72
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées, entretiens personnels et ateliers de groupes.....	75
Annexe 3 : Termes de référence de l'évaluation	78

1 L'évaluation demandée

1.1. La ville de Cherbourg-Octeville, une ville impliquée de longue date dans la coopération décentralisée

Cherbourg – Octeville, ville de 42 000 habitants située en Basse Normandie, est en coopération décentralisée avec la Communauté Rurale de Coubalan (CRC) en Casamance, Sénégal depuis 2001¹. Cette coopération s'inscrit dans la politique de relations internationales de la ville, au côté d'une coopération -aujourd'hui suspendue- avec une ville tchadienne (Sahr) et de relations de jumelage plus anciennes avec deux villes européennes (Poole en Angleterre et Bremerhaven en Allemagne). Les relations internationales de Cherbourg – Octeville se sont renforcées à la faveur de la fusion, en 2001, des deux communes de Cherbourg et d'Octeville.

La ville soutient aussi des initiatives associatives de solidarité internationale dans d'autres pays ainsi que des actions de sensibilisation et d'éducation au développement sur son territoire. Elle y consacre en 2010, 206 600 € dont 30 000 € sont affectés à la coopération avec le Sénégal ; l'objectif étant que ces ressources permettent un effet levier pour en mobiliser d'autres. Pour ce faire le budget consacré par la ville aux actions de coopération avec la CRC est resté constant ces dix dernières années (de 15000 à 30 000 € annuels).

1.2. Une coopération décentralisée marquée par un projet emblématique d'adduction d'eau potable et d'assainissement²

La Communauté Rurale de Coubalan

La CRC regroupe treize villages et environ 17 000 habitants sur une superficie relativement limitée de 183 km², soit autour de 80 habitants au km². Elle est située à 21 km au nord-est de Ziguinchor, capitale régionale. Les villages se répartissent le long de la piste principale, reliée à la route Ziguinchor-Bignona. Elle est située entre la forêt des Kalounayes au nord et le fleuve Casamance au sud. La population parle le diola.

Le conseil rural est composé de 46 conseillers. Cette représentation politique s'accompagne d'une représentation traditionnelle au travers des chefs de village, chargés notamment de recueillir la taxe rurale. De plus, des cadres de concertation associent les différentes composantes de la population.

Avec la mise en œuvre du processus de décentralisation au Sénégal, en particulier la loi de 1996, des compétences ont été transférées aux communautés rurales en matière d'aménagement du territoire, de gestion des ressources naturelles, d'éducation, de santé, de culture, de jeunesse... La décentralisation offre la possibilité aux collectivités locales de prendre des initiatives dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues.

L'Etat demeure compétent en matière d'adduction d'eau en milieu rural et d'assainissement. L'intervention des collectivités locales et de leurs partenaires est toutefois prévue, en coordination avec la division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor, en intégrant les équipements prévus par le Ministère de l'Hydraulique rurale. L'Etat a transféré aux associations d'usagers des forages (ASUFOR), la gestion du potentiel de production.

¹ Cette coopération décentralisée s'inscrit dans la continuité d'une relation de jumelage entre la ville d'Octeville et le village de Finthiock qui a fait l'objet d'un protocole de coopération décentralisée signé le 8 juillet 1996.

² Ce point reprend pour l'essentiel les éléments donnés dans le cahier des charges de l'évaluation élaboré par la ville de Cherbourg-Octeville.

En 2002, un assistant communautaire, formé pendant deux ans, a été mis à disposition de chaque communauté rurale, pour assurer l'administration de la collectivité locale : l'état civil, la mise en œuvre du budget, le suivi de la planification et des programmes, le recouvrement des impôts et taxes rurales, le suivi de l'affectation des terres...

Historique de la coopération

A l'origine du jumelage, un ressortissant de Finthiock a mené des actions humanitaires au travers de l'association Nouveau Défi. Suite à un rapprochement avec le Maire de la ville d'Octeville, un jumelage a été formalisé en 1996 entre le village de Finthiock et la commune d'Octeville et deux comités de jumelage ont été créés au nord et au sud. Financée par la ville, l'association de jumelage Kadjamor était chargée de mettre en œuvre les actions d'échanges et de coopération.

En 2001, suite à la prise en compte du statut de la communauté rurale et de la fusion des communes de Cherbourg et d'Octeville, des accords de coopération décentralisée sont signés entre les deux collectivités locales. La coopération s'est élargie à l'ensemble des treize villages de la CRC et aux deux communes fusionnées. Le comité de jumelage au sud disparaît.

Dès le début du jumelage, les besoins en eau sont mis en avant, en particulier pour le développement de l'agriculture. A la fin des années 90, la division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor a recadré le projet villageois au niveau de la communauté rurale. L'eau potable étant une priorité, des démarches sont engagées pour la mise en œuvre du projet d'adduction d'eau potable (AEP).

Dans le même temps, plusieurs actions d'échanges culturels sont développées, surtout entre 1998 et 2002. Et dans le domaine de l'éducation, l'école élémentaire de Finthiock a été construite à neuf.

En 2004, s'est achevée la première tranche de travaux avec la mise en place du réseau et de robinets dans les concessions des villages de Finthiock et Coubanao. Différentes tranches de travaux se succèdent jusqu'en 2010. En 2006, l'ONG ACRA, partenaire opérationnel du projet, obtient, en complément des fonds mobilisés par la ville, des fonds du projet Facilité eau de l'Union Européenne et contribue financièrement au projet, ainsi que le PEPAM, pour développer le réseau AEP et mettre en place des équipements d'assainissement (latrines). Ainsi, inscrit dans le cadre de la coopération décentralisée, le projet AEP a pris de l'importance avec l'intervention de l'ONG ACRA, comme opérateur sur place, et l'apport de cofinancements tel que celui du projet Facilité eau.

Suite au décès du Président de la CRC en 2008 et aux élections locales qui se sont déroulées en 2009, le Conseil rural est renouvelé et un nouveau Président de Communauté Rurale (PCR) est en place. Au nord, la volonté de poursuivre la coopération est pérennisée, l'équipe municipale demeurant stable.

Les objectifs de la coopération décentralisée entre les deux collectivités locales

Ces objectifs se situent à deux niveaux:

- d'une part, accompagner le développement de la CRC, et dans ce cadre, aider à la mise en place de l'eau courante,
- d'autre part, favoriser les échanges entre populations et permettre à la ville de Cherbourg-Octeville une ouverture à l'extérieur.

Organisation du partenariat de coopération

La ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan ont signé des accords de coopération décentralisée en 2001, renouvelés en 2007 et 2009, suite aux élections locales au Sénégal. Les conventions-cadre de coopération décentralisée entre la ville et la CRC établissent les principaux axes d'intervention par thème, dans lesquels les opérateurs/ ou partenaires de la coopération doivent s'inscrire.

Au début, l'association de jumelage Kadjamor était l'opérateur des accords de coopération. Progressivement, l'implication de la ville et de la CRC s'est renforcée, en particulier au travers de l'appui institutionnel. Depuis 2006, une convention d'objectifs entre l'association Kadjamor et la ville de Cherbourg-Octeville fixe les termes de l'intervention de l'association et prévoit les financements de la ville par projets, sur la base de 15 000 euros par an, susceptibles d'être complétés par des cofinancements sollicités par la ville, comme pour le projet eau. Ainsi, l'association de jumelage Kadjamor met en œuvre certaines actions, telles que le suivi de la FAK (Fédération des ASUFOR des Kalounayes) pendant dix ans et le développement de périmètres maraîchers.

Afin d'évoquer et de déterminer conjointement les interventions menées l'année suivante, il a été envisagé de réunir chaque année au Sénégal au niveau du Conseil rural, des représentants de la ville de Cherbourg-Octeville, de l'association Kadjamor et du KDES (Kalounayes pour le Développement Economique et Social), qui rassemble des villageois impliqués dans le développement local. La définition concrète des priorités à mettre en œuvre dans la CRC revient au Conseil rural, qui établit le Plan d'Investissement Annuel. Jusqu'à présent, il n'existe pas d'instance formalisée de concertation entre l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée.

Concernant la réalisation du projet eau, divers acteurs sont impliqués : au nord, la ville, l'association Kadjamor, la Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC) et l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) et au sud, la CRC, l'ONG ACRA et le KDES. L'ONG ACRA est l'opérateur principal du projet eau et assainissement sur place, à la fois du projet eau financé par l'intermédiaire de Cherbourg-Octeville, du PEPAM et du projet européen Facilité eau. La ville a apporté les co-financements pour le projet eau, le volet assainissement étant pris en charge par ACRA sur les financements européens. Dans ce cadre, le KDES appuie l'intégration du projet eau et assainissement auprès des populations.

En 2003 et 2008, des conventions ville, communauté rurale, ACRA, Kadjamor et KDES ont défini les contributions et les rôles de chacun dans le cadre du projet eau. A la demande de la ville, la CUC intervient comme expert technique dans le pilotage du projet, en vue d'en assurer sa bonne exécution et sa pérennité.

Afin que cette coopération offre un réel intérêt pour la population cherbourgeoise, des projets spécifiques sont engagés, notamment dans le cadre de mises en relation de partenaires homologues au nord et au sud. La ville, au travers de ses missions en matière de développement social et d'éducation, travaille sur le rapprochement entre femmes de Cherbourg-Octeville et de Coubalan et sur les échanges scolaires. La section photo du Patronage Laïque d'Octeville prépare deux expositions sur Coubalan et sur Cherbourg, qui seront proposées au public au nord et au sud. Trois étudiantes infirmières de l'Institut de Formation en Soins Infirmiers (IFSI) de Cherbourg ont réalisé un stage pratique dans les postes de santé de la CRC et passeront le relais à des étudiantes des promotions suivantes (convention entre l'IFSI, la ville et la communauté rurale).

Activités et résultats obtenus

La coopération décentralisée se concrétise à différents niveaux :

- dans le domaine des échanges culturels,
- au travers de la mise en place d'équipements de base.

Concernant les échanges culturels, l'activité était importante au début du jumelage. Jusqu'en 2002, des manifestations étaient proposées aux cherbourgeois autour de la découverte de la culture sénégalaise. En particulier, une troupe folklorique du village de Finthiock a été accueillie à Cherbourg pour proposer des spectacles et des ateliers au public. Des repas et des expositions ventes d'artisanat sont toujours organisés.

Aujourd'hui, les échanges entre femmes de Cherbourg-Octeville et de la CRC sont intégrés à une réflexion sur l'économie solidaire et les microcrédits. L'échange scolaire avec le lycée Tocqueville a ouvert aux problématiques de la scolarisation et devrait permettre l'acquisition de techniques artisanales par les jeunes élèves de l'enseignement technique cherbourgeois. Les stages pratiques des

étudiantes infirmières de l'Institut de Formation en Soins Infirmiers de Cherbourg, réalisés dans les postes de santé de la CRC, ouvrent de nouvelles perspectives en matière d'échanges dans le domaine de la santé.

Au niveau des équipements de base, la principale réalisation est l'installation du réseau d'adduction d'eau et d'assainissement dans l'ensemble des treize villages de la CRC. Elle se matérialise par l'équipement de la quasi totalité des concessions de l'ensemble des treize villages en robinets indépendants et en latrines familiales. Au 14 juin 2009, l'ONG ACRA dénombre 706 branchements, avec trois forages et châteaux d'eau réhabilités ou réalisés et 923 latrines réalisées.

Pour assurer la perception des recettes et la gestion du réseau AEP et des équipements, des associations d'usagers des forages (ASUFOR) ont été mises en place, récemment fédérées au sein d'une fédération des ASUFOR des Kalounayes (FAK), accompagnées par l'association Kadjamor.

Par ailleurs, deux blocs permanents de trois classes d'écoles équipées de mobilier de bureau de fabrication locale, ont été construits à Finthiock.

1.3. L'évaluation demandée

Cette évaluation est la première évaluation de la coopération décentralisée entre les deux collectivités locales. Elle intervient à un moment particulier de son histoire : l'achèvement du réseau d'adduction d'eau potable et de l'assainissement de tous les villages de la CRC qui a largement mobilisé la coopération décentralisée depuis 2001.

La ville de Cherbourg-Octeville s'est associée au F3E pour former un groupement de commande autour de cette évaluation.

Les enjeux de cette évaluation se situent à deux niveaux :

- « D'une part, il s'agit d'apprécier l'évolution de cette coopération décentralisée et le rôle de chaque partenaire, afin de tirer des pistes d'amélioration de celle-ci (en ce sens, l'adduction d'eau doit être considérée comme un des projets),
- D'autre part, il est attendu de l'analyse du fonctionnement de l'adduction d'eau, la mise en évidence des éléments susceptibles d'assurer ou de nuire à la pérennité du projet, à fin de capitalisation, cette capitalisation pouvant permettre à l'AESN de déterminer des critères d'appréciation des projets qui lui seront soumis pour aide au financement »³.

Le champ de l'évaluation concerne l'ensemble de la coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales (relations, dispositifs, actions) avec un focus sur le projet eau potable et assainissement. La période considérée est la période 2004-2010 qui correspond à la mise en œuvre du projet eau et assainissement, avec un regard historique plus global depuis 2000.

Questions évaluatives⁴

Les questions évaluatives s'organisent autour de deux axes :

- La coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales,
- Le projet AEP et assainissement.

Elles se structurent ainsi :

Evaluation de la coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan :

³ Compte-rendu de la réunion du comité de pilotage de l'évaluation de la coopération décentralisée Cherbourg-Coubalan et du projet eau du 15 décembre 2010

⁴ D'après le cahier des charges de l'évaluation, ville de Cherbourg-Octeville, novembre 2010.

- En quoi la coopération décentralisée Cherbourg-Coubalan et le dispositif institutionnel mis en place ont-t-il permis - ou non - de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC ?
- Quelle appréciation est-il possible d'avoir des échanges nord-sud, en termes de mobilisation des habitants des deux territoires ?

Evaluation du projet eau et d'assainissement :

- Quelle est la pérennité des actions d'adduction d'eau et d'assainissement ?
La pérennité sera étudiée en particulier sur le plan institutionnel, financier, technique, socio-économique et environnemental.

Recommandations :

Les recommandations s'organisent également autour de deux axes :

- La coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales,
- Le projet AEP et assainissement.

La coopération décentralisée entre les deux Collectivités Locales

- Recommandations en matière de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC, d'amélioration du dispositif de mise en œuvre de la coopération, de mobilisation des cherbourgeois, de valorisation de la coopération au Nord et de stratégie globale de coopération.

Le projet AEP et assainissement

- Recommandations pour pérenniser le service public de l'eau.

La présente évaluation est donc une évaluation à visée prospective.

2 La démarche d'évaluation utilisée

La démarche d'évaluation suivie a été structurée en quatre phases distinctes :

- Une phase de cadrage
Cette phase a été composée de l'exploitation préliminaire de la documentation, d'une première série d'entretiens avec des acteurs clés de la coopération à Cherbourg-Octeville et à Coubalan et de l'organisation d'une réunion de cadrage en France avec le comité de pilotage (réalisé par le chef de mission) et au Sénégal avec le comité de suivi (réalisé par l'experte sénégalaise). Cette phase visait à clarifier et homogénéiser la vision des enjeux, objectifs et déroulement de l'évaluation et à accorder la démarche de travail. Elle a été réalisée entre le 15 décembre et le 26 janvier 2011.
- Une évaluation de terrain au Sénégal
Le travail d'évaluation au Sénégal, a été réalisé par les trois membres de l'équipe d'évaluation du 3 au 17 février 2011 et s'est conclu par une restitution à chaud le 15 février à Coubalan.
- Une évaluation de terrain en France
Elle a été réalisée du 8 au 14 mars par le chef de mission et l'expert sénégalais et s'est conclue par une restitution devant le comité de pilotage le 14 mars.
- Une phase de rédaction et de restitution finale
Cette phase réalisée entre avril et septembre a été constituée de la rédaction d'un rapport provisoire présenté à l'occasion d'une restitution finale à Cherbourg le premier juin 2011, qui a permis de recueillir les observations des participants, puis du recueil des observations écrites des membres du comité de pilotage avant la rédaction du présent rapport final. Une dernière restitution au Sénégal pourra être réalisée par l'experte sénégalaise si cela est souhaité par les deux collectivités territoriales.

Durant l'évaluation, les évaluateurs ont réalisé une trentaine d'entretiens avec les acteurs clés de la coopération en France et plus de cinquante entretiens au Sénégal (Coubalan, Niamone, Bignona, Ziguinchor et Dakar). Ils ont tenu des réunions dans sept des treize villages de la CRC (Coubalan, Coubanao, Finthiok, Hathioune, Mandouard, Djilakoune et Niandane) avec au total plus d'une centaine de personnes de ces sept villages.

Les entretiens réalisés ont concerné les principales organisations et institutions impliquées dans la coopération :

- En France, la ville de Cherbourg-Octeville, la Communauté Urbaine de Cherbourg, l'association Kadjamor et des enseignants et étudiants de Cherbourg-Octeville impliqués dans les relations de coopération,
- Au Sénégal, la Communauté Rurale de Coubalan, la communauté Rurale de Niamone, la commune de Bignona, le ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique, les ONG ACRA et KDES, la FAK, les ASUFOR, des établissements scolaires et de santé, le SCAC et les représentants des autres coopérations décentralisées avec la CRC.

Entre les entretiens, les ateliers, les séances des comités de suivi et de pilotage et les restitutions, les évaluateurs ont rencontré plus de 200 personnes impliquées dans la coopération décentralisée, dont certaines pour plusieurs entretiens.

Les évaluateurs tiennent à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur disponibilité, le temps consacré à l'étude et l'intérêt de tous pour analyser la situation actuelle, ses points forts, ses points faibles et contribuer à l'élaboration de propositions pour l'avenir. Cet intérêt et cette ouverture sont bien la preuve, au-delà des difficultés inhérentes à toute relation de coopération, de l'intérêt de tous pour la coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales.

3 L'évaluation rétrospective

Cette partie vise à restituer sur la base du travail réalisé au cours des missions au Sénégal et à Cherbourg les constats sur les trois grandes questions évaluatives posées, l'analyse qu'il est possible d'en faire et les conclusions évaluatives.

Ces éléments ont fait l'objet d'une restitution le 14 février à M. le président de la communauté rurale de Coubalan et aux représentants de M. le maire de Cherbourg-Octeville en mission au Sénégal, à une restitution ouverte le 15 février à Coubalan en présence du comité de suivi de l'évaluation et à une restitution au comité de pilotage de l'évaluation le 14 mars à Cherbourg.

3.1. Le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale de Coubalan

3.1.1. Question évaluative

La question vise à identifier si la coopération décentralisée et le dispositif institutionnel mis en place ont permis de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la Communauté Rurale de Coubalan.

Il s'agit de voir dans quelle mesure la coopération décentralisée s'inscrit dans une démarche d'appui institutionnel à la collectivité sénégalaise lui permettant d'être plus à même d'assumer ses responsabilités de maître d'ouvrage du développement de son territoire et d'exercer les compétences qui lui ont été transférées par l'Etat (environnement et gestion des ressources naturelles, santé, population et action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat).

Pour cette question évaluative, nous partons d'une définition de la maîtrise d'ouvrage, où le maître d'ouvrage est celui qui commande et paye la réalisation d'un ouvrage. Le maître d'ouvrage est celui qui prend l'initiative et définit le projet et son processus de réalisation. Il a la responsabilité des choix et des orientations et donc procède aux arbitrages politiques. Il fait le montage financier de la réalisation, en a la responsabilité et en sera propriétaire à la réception des travaux.

La maîtrise d'ouvrage est une responsabilité décisionnelle. Elle relève du domaine du pouvoir. Quelles que soient les définitions, le maître d'ouvrage est celui qui a la responsabilité de la décision d'investissement.

Le maître d'œuvre, quant à lui, est mandaté par le maître d'ouvrage pour prendre la responsabilité de l'exécution du projet selon un cahier des charges défini. C'est une responsabilité opérationnelle. Elle relève du domaine du savoir.

3.1.2. Constats et analyses

Nous avons organisé notre analyse autour des principaux champs d'action de la coopération décentralisée, le projet eau et assainissement, les actions d'appui institutionnel ainsi que de la stratégie et du dispositif institutionnel de mise en œuvre de la coopération décentralisée et de son évolution.

3.1.2.1. Le projet eau et assainissement

Un projet eau et assainissement ambitieux et exemplaire

Le projet eau et assainissement mis en œuvre depuis 2000 jusqu'à ce jour, est un projet ambitieux, souvent cité en exemple au Sénégal. En effet alors que la plupart des projets AEPA articulent

fourniture d'eau à domicile (branchements particuliers) et collective (bornes fontaines), ce projet avait pour ambition et a réussi à ce que la quasi-totalité des familles (1143 branchements réalisés au 31/12/2010⁵) des treize villages de la Communauté Rurale de Coubalan disposent d'un branchement particulier à l'intérieur de leur concession. De même sur le plan de l'assainissement, la construction de latrines individuelles concerne une immense majorité des familles de la communauté rurale (820 latrines prévues⁶).

Ce projet vise donc une équité d'accès au service qui est unique au Sénégal et exemplaire.

Un préalable, le cadre réglementaire du secteur de l'eau et de l'assainissement au Sénégal

La loi sur le service de l'eau potable et de l'assainissement (SPEPA) a été promulguée en septembre 2008, et même si ses décrets d'application n'ont pas encore été pris, c'est cette loi qui fixe le cadre réglementaire du secteur de l'eau et de l'assainissement au Sénégal. En particulier, la loi précise que « le captage, la production, le transport et la distribution de l'eau potable en vue de satisfaire les besoins des usagers ainsi que l'assainissement collectif des eaux usées domestiques correspondantes constituent des services publics dont la responsabilité relève de l'Etat ou de ses démembrements⁷». Au Sénégal, la compétence eau et assainissement n'est donc pas une compétence transférée aux collectivités territoriales et reste une compétence régaliennne de l'Etat. La loi précise même que « L'Etat assure la fonction d'autorité déléguante des services publics de l'eau et de l'assainissement collectif. (...) L'autorité déléguante des services publics de l'eau et de l'assainissement collectif assume vis-à-vis du public la responsabilité ultime de la gestion, de la maintenance et du développement des installations d'eau et d'assainissement collectif ainsi que, de manière générale, de toute activité nécessaire à leur fonctionnement adéquat »⁸.

Toutefois « la Loi n°96-07 du 22 mars 1996 octroie aux communes la compétence de la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles (article 29) et la lettre de politique sectorielle fixe comme objectif d'impliquer plus les collectivités locales dans la planification des projets du secteur jusqu'alors très centralisée »⁹. La dite lettre de politique sectorielle, adoptée en 2005, allant jusqu'à spécifier que « les collectivités locales exerceront la responsabilité locale de planification et de maîtrise d'ouvrage de projets de petite à moyenne envergure, en synergie avec l'appui au développement local »¹⁰.

Si formellement les textes réglementaires affirment que la compétence n'est pas transférée, que tous les ouvrages réalisés « dès qu'ils sont réceptionnés tombent dans le domaine public de l'Etat »¹¹, les autorités sénégalaises en charge du secteur (Direction de l'hydraulique rurale, PEPAM) reconnaissent qu'il existe dans la pratique un réel problème de maîtrise d'ouvrage. En effet, alors que les textes réglementaires en vigueur sont clairs sur le fait que la maîtrise d'ouvrage du secteur de l'eau et de l'assainissement collectif relève de l'Etat, de nombreux bailleurs de fonds -publics comme privés- impulsent leur propre vision et impulsent une maîtrise d'ouvrage (lancement des appels d'offres...) par les collectivités territoriales, alors que formellement, de fait, l'ensemble des infrastructures (captage, production, refoulement, stockage, distribution) est de propriété et de responsabilité exclusive de l'Etat¹².

⁵⁵ Source : FAK

⁶ Source : ACRA, Eau potable et assainissement dans la Communauté Rurale de Coubalna – Sénégal : renforcer les actions passées et expérimenter de nouvelles pour étendre les compétences capitalisées à la Communauté de Niamone

⁷ Source : Loi portant organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques

⁸ idem

⁹ Source : PEPAM, rapport d'avancement, septembre 2009

¹⁰ Source : lettre de politique sectorielle de l'hydraulique et de l'assainissement en milieu urbain et rural, Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique, Ministère de la prévention, de l'hygiène publique et de l'assainissement, Ministère du plan et du développement durable, ministère de l'économie et des finances, juin 2005

¹¹ Source : entretien avec M. le directeur du PEPAM

¹² Même si de fait, il n'existe pas de base de données exhaustive de ce patrimoine, ni de document formel d'incorporation de ces biens dans le domaine de l'Etat.

Pour les acteurs du secteur, cet écart entre les textes et les pratiques ne facilite pas la mise en œuvre d'actions qui à la fois respectent le cadre réglementaire et font de ces actions des moyens de renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

Un projet qui a évolué dans le temps

Le projet eau et assainissement mis en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée s'est déroulé en trois phases :

- Le PAE (projet d'adduction d'eau, 2004-2006),
Ce projet a été réalisé dans le cadre de la coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la Communauté Rurale de Coubalan sur des financements mobilisés par la ville de Cherbourg-Octeville.
- Le PEPA (projet d'adduction d'eau potable et d'assainissement, 2006-2009)
Ce projet a été réalisé dans le cadre d'une coopération associant la coopération décentralisée entre Cherbourg-Octeville et la Communauté Rurale de Coubalan et la coopération d'initiative non gouvernementale de l'ONG ACRA avec un cofinancement de l'UE.
- Le projet SENPON (depuis 2010)
La première phase de ce projet, qui concerne essentiellement la communauté rurale de Coubalan est un c de l'ONG ACRA financé par Cherbourg-Octeville à partir des financements que la ville a mobilisé auprès de la CUC et de l'AESN.

Ces trois projets - auquel l'Etat sénégalais a contribué avec la réalisation d'une partie des infrastructures- n'ont pas placé la communauté rurale de Coubalan dans le même rôle, tant dans leurs phases de conception que dans leur mise en œuvre.

Dans la conception des projets

En repartant des conventions passées pour la mise en œuvre des projets, il est possible d'identifier que :

- Le PEA prévoyait que, conformément à la convention de coopération décentralisée signée en novembre 2001, « la maîtrise d'ouvrage des projets de coopération est du ressort express de la communauté rurale de Coubalan et de la ville de Cherbourg », la communauté rurale s'engageant à « faire en sorte que les travaux de ce programme soit respectueux de la législation sénégalaise en particulier au regard du code des marchés publics et des procédures de décaissement des financements. Pour cela la Communauté rurale de Coubalan ouvrira un compte spécial souché s'il y a lieu sur le Trésor sénégalais sur lequel lui seront versés les fonds » et « les différentes parties se proposent de confier la maîtrise d'œuvre de ce programme à l'ONG ACRA »¹³
- Le PEPA, prévoyait que la communauté rurale s'engageait à « faire en sorte que les travaux de ce programme soit respectueux de la législation sénégalaise en particulier au regard du code des marchés publics et des procédures de décaissement des financements » et précisait que « l'ONG ACRA à en charge d'assurer la maîtrise d'œuvre du projet et s'engage à gérer le budget global du projet »¹⁴
- Le projet SENPON, pour sa première tranche (projet 2010-2011) est réalisé dans le cadre d'une convention d'objectifs entre l'ONG ACRA et la ville de Cherbourg-Octeville, convention qui mentionne que « les fonds collectés sont reversés intégralement à l'ONG ACRA, qui est à l'initiative de ce projet et qui réalise les travaux »¹⁵.

¹³ Coopération décentralisée ville de Cherbourg-Octeville / Communauté rurale de Coubalan convention avec l'ONG ACRA, N° 22-2003, séance du 27 mars 2003, Ville de Cherbourg-Octeville.

¹⁴ Communauté rurale de Coubalan : projet d'adduction d'eau potable. Convention de coopération. Signée et non datée (2006 ou 2007)

¹⁵ Convention d'objectifs entre l'ONG ACRA et la ville de Cherbourg-Octeville pour l'année 2010, 23/04/2010.

On constate donc dans la conception une évolution d'un projet à l'autre, d'une maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale de Coubalan (PEA) à une maîtrise d'ouvrage déléguée à ACRA (PEPA), puis à une maîtrise d'ouvrage de l'ONG ACRA (SENPON).

Dans la mise en œuvre des projets

Dans la mise en œuvre des projets, on constate que durant le PEA et dans une moindre mesure pendant le PEPA, beaucoup de choses ont été faites pour positionner autant que faire se peut, la CRC comme maître d'ouvrage. En particulier au cours du PEA les appels d'offres ont été lancés par la CRC, les dépouillements se sont réalisés dans les locaux de la CRC et les contrats ont été signés par la CRC.

En contrepoint, il convient de souligner l'importance du projet :

- Sur le plan financier
Le PEPA représente un budget de l'ordre de 1,4 millions d'euros, alors que le budget exécuté 2010 de la CRC est de l'ordre de 50 000 euros. Le PEPA représente donc près de 30 ans de budget de la CRC !
- Sur le plan technique
Les DAO, les contrats passés dans le cadre du projet, les actes de réception des travaux, les documents de garantie décennale sont des documents de plusieurs dizaines de pages relativement complexes sur le plan technique, alors que la CRC ne compte qu'un seul personnel administratif, l'assistant communautaire.
- Sur le plan administratif
Le projet représente des mouvements financiers importants, de très nombreuses opérations comptables, des lignes et des sources de financement diversifiées, dont la complexité est sans commune mesure avec la comptabilité de la CRC.

Ceci fait donc apparaître le décalage qui existait entre la réalité et les capacités de la communauté rurale (un budget limité, une comptabilité simple, un seul agent) et les exigences de l'exercice d'une réelle maîtrise d'ouvrage face à des projets comme le PEA et le PEPA.

Or face à cette importance financière, technique et administrative du projet au regard de la capacité financière, technique et administrative de la CRC, force est de constater que le travail réalisé en matière de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, que ce soit du fait des acteurs français (collectivités territoriales, associations) comme de la part des acteurs sénégalais (ONG) a été limité, tant en termes de formation que d'accompagnement in itinere dans l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage.

En particulier, il est possible de relever que :

- La relation a été focalisée sur le Président de la CRC et l'Assistant communautaire. Ceci n'est pas négatif en soit et a permis de renforcer les compétences du CRC et de l'assistant communautaire. Mais le fait de ne pas avoir mis en place une instance municipale en charge de suivre le projet¹⁶, entraîne que les compétences développées l'ont été au niveau de deux personnes et non au niveau de l'institution municipale ;
- Les principales décisions du projet ont rarement fait l'objet de délibérations municipales, la majorité des décisions étant prises entre le maître d'œuvre, les financeurs et le président de la CRC ;
- Les circuits financiers ont été systématiquement des circuits financiers dérogatoires qui ne sont pas passés par le trésor public sénégalais et n'ont pas fait l'objet de vote par le conseil rural de Coubalan ;
- L'ARD n'a pas été impliquée en appui à la communauté rurale, alors qu'une de ses fonctions est d'assister les collectivités territoriales.

¹⁶ Il y aurait eu la possibilité par exemple de mettre en place une commission extra-municipale en charge de suivre le projet eau et assainissement, commission composée d'élus de la majorité et de la minorité, de l'ASCOM, de personnes ressources, de représentant des services de l'Etat...

Cette situation a été encore aggravée par le décès du Président de la CRC, le départ de l'Assistant communautaire et leurs remplacements par un nouveau Président et un nouvel ASCOM peu au courant du projet, et qui du fait des contraintes de mise en œuvre d'un tel projet (rapidité des décisions et de mise en œuvre, complexité...) ont peu bénéficié de celui-ci en termes de renforcement de leurs capacité de maîtrise d'ouvrage.

Le dernier projet en date (le projet SENPON) est réalisé en direct par l'ONG ACRA. En effet, les travaux de réfection des châteaux d'eau (qui avaient pourtant été construits sous maîtrise d'ouvrage de la CRC puis réceptionnés par l'Etat sénégalais) sont conçus, commandités, réalisés, financés et réceptionnés en direct par l'ONG ACRA, la finalisation des latrines (306 latrines à finaliser et 44 à construire) étant également du seul ressort d'ACRA et la Communauté Rurale de Coubalan devenant même le prestataire de l'ONG ACRA comme cela est indiqué dans la convention entre ACRA et la CRC. Il y est spécifié « la Communauté Rurale de Coubalan devraient exécuter les activités du projet conformément aux lignes guides et les documents élaborés par le Coordinateur de projet de ACRA ou dans son absence, par l'équipe locale de ACRA »¹⁷.

Il apparaît donc que le projet, dans sa phase de réalisation, malgré un réel souci d'implication de la CRC dans les actes administratifs du projet, a peu contribué au renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC, et que cette contribution a été en diminuant dans le temps d'un projet à l'autre.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette situation et son évolution :

- l'ambiguïté existant sur la maîtrise d'ouvrage en matière d'AEP entre la responsabilité de l'Etat et celle des collectivités territoriales, qui n'incite pas la CRC à chercher à assumer un réel rôle de maître d'ouvrage,
- une appréciation de l'importance du travail d'accompagnement à réaliser en matière de renforcement des capacités de la CRC pour que la mise en œuvre du projet soit réellement un moyen de renforcer sa capacité de maîtrise d'ouvrage,
- le fait de confier l'appui à la CRC au maître d'œuvre du projet, l'ONG ACRA (« l'ONG ACRA s'engage à accompagner la communauté rurale pour la présentation du compte-rendu financier chaque annualité de projet »¹⁸, alors qu'il est difficilement compatible d'assurer à la fois des compétences de maîtrise d'œuvre et d'appui à la maîtrise d'ouvrage,
- l'évolution même du projet et du rôle des acteurs dans celui-ci :
 - o le PEA était clairement une action s'inscrivant dans une relation de coopération décentralisée, où l'ONG ACRA est maître d'œuvre et où la maîtrise d'ouvrage revient aux collectivités territoriales ;
 - o le PEPA était un projet s'inscrivant à la fois dans une relation de coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales mais aussi un projet d'initiative non gouvernementale de l'ONG ACRA. Or le financement mobilisé par l'ONG ACRA auprès de l'UE étant plus important que les budgets mobilisés par les collectivités territoriales et même par l'Etat sénégalais, la maîtrise d'ouvrage du projet était tenu entièrement par l'ONG ACRA¹⁹.
 - o Le projet SENPON est un projet de clôture du PEA-PEPA et d'attente avant le projet de mise en place du projet AEP des autres communautés rurales. Dans un souci de rapidité et d'efficacité, il devient un projet entièrement d'initiative non gouvernementale, sans rôle décisionnaire ni de l'Etat ni de la CRC.

¹⁷ Protocole d'accord entre ACRA et la Communauté Rural de Coubalan, ACRA, 25 juin 2010.

¹⁸ Convention de coopération pour la réalisation du projet d'adduction d'eau potable dans la communauté rurale de Coubalan, opus citi

¹⁹ Il est par exemple significatif de lire dans le rapport narratif intermédiaire de la première annualité du PEPA rédigé par ACRA « les travaux pour la réalisation d'un forage et d'un château d'eau à Finthiock sont réalisés par le Ministère de l'Hydraulique dans le cadre du programme PEPAM et constituent l'appart de l'Etat du Sénégal à notre action (à hauteur de 160 000 €) » (soulignés par nous)

Au niveau des réalisations physiques

Les projets PEA, PEPA et SENPON débouchent sur la réalisation et la mise en place d'importantes infrastructures physiques :

- Forages, équipements d'exhaure, équipement solaires, groupes électrogènes ou raccordements et transformateurs électriques, conduites de refoulement, château d'eau, conduites de distribution primaire et secondaire,
- Latrines et douches familiales.

Ces différentes infrastructures ont fait l'objet d'une réception formelle :

- les infrastructures hydrauliques ont été réceptionnées en présence de la Direction Régionale du Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique et ont été rétrocédées à l'Etat ;
- les infrastructures d'assainissement individuelles ont été réceptionnées conjointement par les bénéficiaires, ACRA et l'entrepreneur.

Toutefois, l'ambiguïté sur l'exercice réel de la maîtrise d'ouvrage du projet a amené à l'existence d'interrogations dans l'esprit des habitants, mais aussi de nombreux responsables de la Communauté Rurale de Coubalan rencontrés durant la mission, sur le statut de la propriété des équipements publics et privés ainsi construits :

- Qui est propriétaire et donc responsable des équipements des réseaux d'eau potable : l'Etat, la CRC, la FAK, les ASUFOR, ACRA, la ville de Cherbourg-Octeville, l'association Kadjamor ?
- Qui est propriétaire et donc responsable des latrines et douches construites: les ménages, la CRC ?

Ces interrogations entretenues par l'utilisation de termes comme « remboursement de la dette »²⁰ dans le calcul du prix de l'eau, met en situation délicate la CRC, dont le rôle de maître d'ouvrage est mis en avant par certains interlocuteurs quand il s'agit de demander à la collectivité territoriale de prendre en charge des coûts (certains responsables rencontrés en arrivent à dire que la communauté rurale devrait prendre en charge le coût de l'énergie pour le réseau AEP ou que les latrines et douches sont de la propriété de la communauté rurale, et qu'à ce titre la communauté rurale doit faire son affaire de leur vidange²¹).

La mise en œuvre par ACRA des réparations sur le château d'eau de Djilakoune, sans que ni la CRC ni les services régionaux du Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique ne soient impliqués dans la passation de marché avec les entreprises et avec l'ingénieur conseil, ainsi que la passation de marché par la FAK avec l'appui de l'association Kadjamor pour le renouvellement des équipements d'exhaure de Coubalan ne simplifient pas la visibilité institutionnelle sur la propriété des équipements et les responsabilités des différents acteurs, et tout particulièrement la responsabilité de la communauté rurale.

Au niveau du fonctionnement des infrastructures

Le fonctionnement des infrastructures d'eau et d'assainissement mises en place dans le cadre de la coopération décentralisée associe la CRC. C'est ainsi que la CRC est présente dans le CA de la FAK, avec un représentant du conseil rural choisi par celui-ci.

Toutefois, on constate que :

- Il n'y a pas de mécanismes de redevabilité de la FAK envers le conseil rural, puisqu'il n'est pas prévu de modalités de compte-rendu de la FAK en Conseil Rural ;

²⁰ Le calcul du prix de l'eau potable a été effectué par la FAK avec l'appui de l'association Kadjamor en intégrant dans les postes de charge le remboursement de la « Dette des ASUFOR à la Communauté Rurale – DACR » pour un montant de 160 millions de FCFA. Ce remboursement se réalisant par un prélèvement de 50 FCFA par m³ d'eau vendue. Source : avenant N°1 à la convention de pérennisation. 2008

²¹ Cette demande a été réitérée à l'occasion de la revue régionale du PEPAM 2010.

- L'utilisation du terme de « remboursement de la dette » intégré dans le calcul du prix de l'eau, crée une ambiguïté face aux usagers, à la FAK, à la CRC et aux services régionaux du Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique quant à la nature même du financement (subvention ? prêt ?), quant à la propriété de l'investissement (celui qui rembourse est-il propriétaire ?) et donc quant au rôle de la communauté rurale ;
- La mise en place de circuits financiers dérogatoires quant à la gestion des montants prélevés sur le prix de l'eau au titre du « remboursement de la dette », pose problème. En effet il est prévu que ces montants soient versés sur un compte-privé avec double signature du PCR et de la FAK et/ou du KDES, ce qui n'est pas légal, et est contraire aux règles de gestion publique de séparation de l'ordonnateur et du comptable ;

A ce jour les sommes sont sur les comptes de la FAK et leur utilisation se fait:

- o soit par une remise de l'argent de la main à la main entre le gestionnaire de la FAK et le PCR, puis reversement au Trésor Public, comme cela a été le cas pour un apport de 1 250 000 FCFA remis le 02/09/2009 pour contribution à l'apport demandé à la CRC par le PNDL pour le financement d'unités de transformation agricole,
- o soit par une affectation interne à la FAK comme la mobilisation d'un million de FCFA sollicitée par Kadjamor pour contribuer au financement par la FAK du renouvellement de l'équipement d'exhaure de Coubalan.

Dans tous les cas, ces mobilisations de financement ne sont pas délibérées en conseil rural puisque ne provenant pas du budget de la communauté rurale et elles ne sont comptabilisées dans le budget de la collectivité que si elles font l'objet d'un reversement au Trésor Public.

- Il y a une tendance des usagers et des responsables de la gestion des infrastructures à impliquer le CRC pour la prise en compte des postes de charges du fonctionnement des infrastructures, sans lui donner de rôle politique sur leur conception et les orientations de la gestion.

Les modalités de fonctionnement des infrastructures d'eau et d'assainissement mises en place dans le cadre de la coopération décentralisée, ne contribuent donc pas à ce jour, à renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale, qui n'est pas mise en situation de décision politique. De fait, la communauté rurale est soit placée sous tutelle associative (co-décision sur l'utilisation des fonds de « remboursement de la dette »), soit contournée dans ses principes de fonctionnement administratifs et délibératifs (délibération, compte Trésor), soit sollicitée pour résoudre des problèmes sur des dossiers qui ont été conçus en dehors d'elle (prise en charge de la vidange des latrines, participation au financement du service public local de l'eau).

Un projet eau et assainissement, qui peut poser problème pour la fonction de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale

Le projet eau et assainissement, malgré des intentions de départ claires, a peu contribué à ce jour à renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale.

La recherche d'une réelle implication de la CRC dans les projets PEA et dans une moindre mesure dans le PEPA a effectivement permis de donner de la visibilité à la communauté rurale par rapport à ces importants investissements et aux services qu'ils donnent aux habitants. L'implication de la CRC dans la passation des marchés, dans les comptes-rendus financiers a permis de faire prendre conscience à la collectivité de la complexité des dossiers de marché public.

L'implication, même réduite, dans la gestion du service public local de l'eau a commencé à amener les responsables de la CRC à prendre conscience de l'importance de la gestion des services publics dans l'exercice de la responsabilité communale.

En revanche, les différents acteurs ne se sont pas donné les moyens de faire de ces projets, de leur conception, de leur réalisation et du fonctionnement des services qu'ils ont contribué à mettre en place, des espaces et des moyens de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC. L'essentiel de la relation a été concentré sur le PCR et l'ASCOM, et très peu d'actions d'accompagnement ont été menées en direction du conseil rural ou de personnes qualifiées ou ont été

mis en place pour les faire monter en compétence et leur permettre de maîtriser les connaissances et compétences nécessaires pour jouer le rôle de maître d'ouvrage.

Enfin, les choix faits dans le fonctionnement et l'appui au fonctionnement de ces services publics locaux que sont les services de l'eau et de l'assainissement, n'ont pas pris en compte la collectivité, si ce n'est sous le seul angle de « reversements » de fonds, ne faisant pas de l'expérience de ces services publics locaux et de leur gestion, un moyen de renforcer la collectivité territoriale, au contraire, ouvrant des espaces de risque au niveau de la communauté rurale.

Cette situation s'explique par différentes raisons, en particulier par l'évolution du montage institutionnel du projet entre la ville de Cherbourg-Octeville et l'ONG ACRA et aussi par le fait que la compétence eau et assainissement ne soit pas à ce jour une compétence transférée.

Toutefois, l'importance du service public local de l'eau et de l'assainissement mis en place au niveau de la communauté rurale (un service public local de l'eau qui concerne la quasi-totalité des habitants, des infrastructures d'assainissement individuel à la portée de toutes les familles), les évolutions de facto en cours au niveau international et national quant au rôle des collectivités territoriales dans l'accès des populations aux services publics locaux, fait que la capacité de la CRC à assumer -en relation avec les services de l'Etat et avec la structure de gestion du service de l'eau, la FAK- un rôle politique dans la gestion et le développement du service de l'eau et de l'assainissement est un enjeu central. A ce titre il sera nécessaire d'identifier comment renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC pour que ce projet soit réellement un facteur de renforcement en termes institutionnels mais aussi de légitimité de la communauté rurale de Coubalan.

3.1.2.2. Les actions d'appui institutionnel

Les actions d'appui institutionnel au niveau de la CRC ont commencé timidement au milieu des années 2000 (octroi de crédits aux conseillers ruraux pour l'achat de mobylettes et de vélos en 2004, mission de formation à Cherbourg-Octeville de l'assistant communautaire en 2006) et ont réellement commencé à se mettre en place à partir de 2009-2010, dans le cadre d'un projet d'appui institutionnel auprès de la CRC soutenu par la Région Basse Normandie.

Certaines des actions prévues dans le cadre de ce projet n'ont pas pu se réaliser :

- Appui à l'actualisation du PLD par une mission de l'agent cherbourgeois en charge du service organisation, méthodes et qualité, la CRC ayant obtenu un financement pour l'actualisation de son PLD,
- Elaboration d'un projet triennal multipartite entre Coubalan, Ouonck, Fleury sur Orne et Bretteville sur Odon, du fait de l'absence de la chargée de mission durant la période où le projet aurait dû être monté.

D'autres actions, ont, elles, bien eu lieu :

- Missions de formation à Cherbourg-Octeville de l'assistant communautaire (un mois en 2006, un mois en mars 2009, un mois fin 2010),
- Appui budgétaire (en 2010) à la communauté rurale, sur la base des actions prioritaires dans le plan annuel d'investissement de la commune :
 - o Réfection, sécurisation et équipement internet de la maison communautaire de Coubalan pour un montant de 5122,61 €,
 - o Contribution à la moitié de l'apport que doit réaliser la CRC (soit un montant de 2050.4 €) pour déclencher les financements institutionnels du PNDL²² pour :

²² Le programme national de développement local octroie des financements pour des investissements à condition que la communauté rurale apporte 10 % du financement. La grande difficulté de la CRC (comme de la majeure partie des communautés rurales de Casamance) à recouvrer la fiscalité locale pose de réels problèmes à la CRC pour apporter sa part de cofinancement. C'est dans ce cadre que la coopération décentralisée de Cherbourg-Octeville a pris l'option d'apporter à la CRC la moitié du montant demandé par le PNDL.

- La construction d'une salle de classe à Boulindieng
- La construction et l'équipement de la case de santé de Tapilane,
- L'électrification du centre des tradipraticiens de Coubanao ;
- Missions du PCR de Coubalan à Cherbourg (quatre missions depuis qu'il assume la fonction de PCR en 2008),
- Mission du président de la commission environnement à Cherbourg en 2010 lors de la semaine de la solidarité internationale,
- Missions annuelles ou semestrielles de M. l'adjoint au maire en charge de la coopération décentralisée de Cherbourg-Octeville à Coubalan,
- Missions de la responsable du service des relations internationales de la ville de Cherbourg-Octeville à Coubalan et d'autres fonctionnaires territoriaux de la ville.

Le bilan que l'on peut en tirer en termes de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage est le suivant :

- Une réelle volonté de mettre en place les moyens d'un renforcement institutionnel de la CRC par la coopération décentralisée :
Missions réciproques des élus et des techniciens, mise en place d'un appui budgétaire respectant les règles de l'orthodoxie budgétaire, inscription des actions financées par la coopération décentralisée dans l'ordre des priorités définies par la collectivité territoriale démontrent une réelle volonté de passer d'une coopération d'aide au développement à une coopération d'appui institutionnel, visant le renforcement des capacités de la collectivité partenaire.
- Sur le plan institutionnel, les actions d'investissements réalisées à partir de 2009 dans ce cadre respectent l'orthodoxie budgétaire et les règles de fonctionnement de la collectivité territoriale :
 - o Le financement transite par le trésor public en France comme au Sénégal en respectant les règles administratives des deux pays,
 - o Les engagements sont délibérés en conseil rural, ce qui permet une information de l'ensemble des conseillers ruraux (majorité et opposition) et une transparence sur l'usage des fonds de la coopération décentralisée,
 - o Les décaissements des fonds sont sécurisés,
 - o Les fonds ainsi mobilisés apparaissent au budget de la communauté rurale et les élus doivent en rendre compte.

A ce titre, les actions menées vont bien dans le sens de respecter et de renforcer la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, les instances délibératives étant mises face à leurs responsabilités décisionnelles.

- Sur le plan de l'effet des actions sur la capacité de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale, on peut constater que :
 - o La mise en place de transferts financiers de Trésor Public à Trésor Public, bien qu'ayant été longue à démarrer, et ayant retardé l'opérationnalisation des actions, a permis de renforcer les liens entre la CRC et le service du Trésor Public à Bignona et de renforcer le fonctionnement de l'institution municipale,
 - o Les actions appuyées, sans aucun doute utiles, ont à ce jour essentiellement concerné des compléments d'actions déjà engagées et décidées en amont. L'action de la coopération décentralisée a ici contribué à rendre possible la réalisation d'actions déjà décidées par la collectivité territoriale. L'effet est donc ici, d'une part de contribuer à crédibiliser la collectivité (même si à ce jour les réalisations ne sont pas toutes effectives) et d'autre part, de contribuer à renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC en l'amenant à suivre les procédures du PNDL, en particulier en mettant en place et en faisant fonctionner la commission de passation des marchés de la CRC.
La sécurisation et l'équipement internet de la maison communautaire (mairie) de Coubalan, facilitera d'une part la relation entre la CRC et Cherbourg-Octeville et d'autre part, facilitera le travail tant du PCR que de l'ASCOM.

- Les missions politiques et techniques réalisées dans les deux sens sont importantes. Elles permettent aux élus et aux techniciens de mieux se connaître, de comprendre la situation de chaque collectivité territoriale, de faire circuler l'information, de développer un réseau de relations... toutes choses qui sont vitales dans une relation de coopération décentralisée.
Toutefois, les missions des élus de Coubalan à Cherbourg-Octeville sont peu des missions politiques, mais davantage des missions techniques, amicales ou de mises en relation. Elles concernent peu les échanges sur le « travail » d'élus, sur les modalités de construction des politiques publiques, sur les modalités d'arbitrage politique, sur les relations entre élus de la majorité et de l'opposition... De même les missions des élus de Cherbourg-Octeville à Coubalan sont peu des missions politiques et comportent peu de temps d'échanges entre élus sur le métier d'élus, sur l'analyse des fonctionnements institutionnels de la CRC et la recherche de pistes d'amélioration...
- La formation de l'ASCOM
L'ASCOM actuellement en poste à Coubalan a réalisé deux séjours d'un mois à Cherbourg-Octeville durant lesquels il a visité de nombreux services de ville de Cherbourg-Octeville (service financier, citoyenneté, informatique, population et état civil...), visité des infrastructures et échangé avec des agents de la ville et de la communauté urbaine.
Mais du fait des différences entre les deux collectivités concernées (un agent à Coubalan et 900 à Cherbourg-Octeville), du manque de connaissance par la majeure partie des agents de la ville de Cherbourg-Octeville et de la Communauté Urbaine de Cherbourg de la réalité du fonctionnement de la CRC, ces premiers temps de formation ont davantage été des temps d'échange et d'information que de réels temps de formation permettant de renforcer des compétences précises sur des champs identifiés conjointement comme une nécessité pour le renforcement de la CRC.

Un peu moins de deux ans après avoir été initiées, les actions d'appui institutionnel commencent à produire leurs premiers résultats. Ceux-ci restent encore limités pour plusieurs raisons :

- la mise en place des processus d'appui institutionnel demande du temps, en particulier sur le plan de la prise de décision (délibération dans chaque collectivité) et des transferts financiers (les Trésors Publics tant en France qu'au Sénégal ne sont pas toujours habitués aux transferts financiers internationaux),
- il est nécessaire que les personnes, ici et là bas se connaissent suffisamment pour établir des relations de confiance leur permettant de partager leurs attentes en termes d'appui et de pouvoir dialoguer sur la manière d'y répondre,
- l'appui institutionnel demande, du côté de Cherbourg-Octeville, un temps de préparation, d'accompagnement et de suivi important (identifier précisément les besoins, organiser les modalités pour y répondre en préparant avec les personnes et institutions impliquées, suivre et faire le point régulièrement sur la mise en œuvre, faire un suivi des résultats...), et un changement de culture puisqu'il s'agit de passer d'une logique de « faire » à une logique d'apporter les moyens pour que l'autre « puisse faire ». Ceci demande des moyens humains qui aujourd'hui ne sont pas suffisants au niveau du seul service des relations internationales,
- l'appui institutionnel demande de la part de la CRC de valider et d'assumer l'option de prendre du temps et d'utiliser des moyens pour des actions qui ne sont pas obligatoirement visibles aux yeux des administrés,

Aujourd'hui, maintenant que les hommes se connaissent et ont suffisamment confiance pour travailler ensemble, maintenant que les premières actions réalisées montrent qu'il est possible de s'inscrire dans une démarche d'appui institutionnel, il sera nécessaire pour que la coopération décentralisée soit réellement un levier d'appui institutionnel pour la CRC de prendre les moyens pour que ce soit une des priorités de la relation de coopération décentralisée, en termes budgétaire et d'allocation de temps de travail, en termes de préparation, réalisation et suivi des missions politiques et techniques et en termes d'exigence mutuelle entre les deux collectivités territoriales.

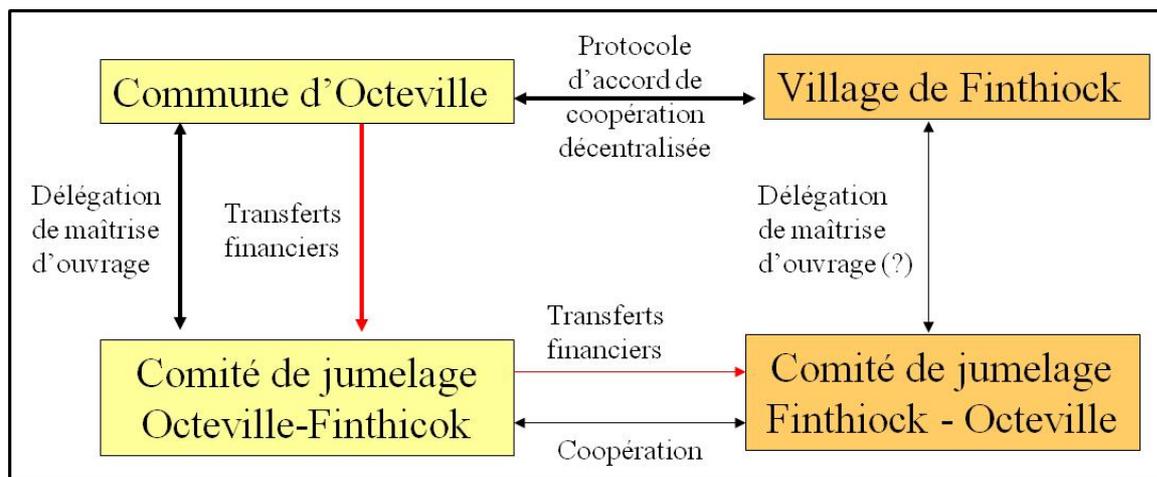
3.1.2.3. Le dispositif institutionnel et la stratégie de coopération décentralisée

Le dispositif institutionnel a évolué tout au long de la vie de la relation de jumelage puis de coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales. Nous essayons ci-dessous de décrire ces évolutions, de les analyser et de les schématiser pour en comprendre la nature.

A l'origine, un dispositif de jumelage classique

Après la signature de la charte de jumelage entre Octeville et le village de Finthicok, en juillet 1996, a été mis en place en janvier 1997 le comité de jumelage « Octeville-Finthicok », comité de jumelage qui avait pour but « de mettre en œuvre l'accord de coopération décentralisée »²³.

Parallèlement, à Finthicok était mis en place le comité de jumelage « Finthicok-Octeville », interlocuteur privilégié du comité de jumelage français.



Dans ce dispositif, de fait, la maîtrise d'ouvrage de la coopération était assumée par le comité de jumelage français, qui organisait son action autour de trois grands axes assumés par trois commissions, santé, culture et éducation et agriculture.

A partir de 2001, un dispositif qui tend vers la coopération décentralisée

En 2001, suite à la fusion entre les communes d'Octeville et de Cherbourg, la commune de Cherbourg-Octeville prend l'option d'étendre la coopération du village de Finthicok à l'ensemble de la communauté rurale de Coubalan, composée de treize villages.

Cette évolution, se matérialise par la signature le 23 novembre 2001 d'une charte de jumelage coopération entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan. Cette charte de jumelage définit des axes d'intervention prioritaires, dans les domaines institutionnels, de l'équipement, de l'agriculture, de la santé, de la culture et de l'éducation.

Cette évolution se matérialise aussi par la modification des statuts du comité de jumelage « Octeville-Finthicok » qui devient « l'association Kadjamor jumelage coopération Cherbourg-Octeville - communauté rurale de Coubalan » le 22 janvier 2002, le but de l'association étant de « mettre en œuvre l'accord de coopération décentralisée signé entre la ville de Cherbourg-Octeville et la Communauté rurale de Coubalan ».

Une convention lie la ville de Cherbourg-Octeville à l'association Kadjamor, qui spécifie que « chaque année, l'association (...) proposera à la ville un ensemble d'actions et de projets élaborés par l'association elle-même ou réalisés à la demande de la ville. Dans ce contexte (...) la ville s'engage à verser une subvention forfaitaire annuelle de 100 000 FF à l'association, à titre de participation aux

²³ Statuts du comité de jumelage « Octeville – Finthicok »

frais de fonctionnement et dans le but de cofinancer les projets inscrits dans la charte de jumelage ou ceux proposés par l'association ». Cette convention générale évolue progressivement vers la mise en place d'une convention d'objectifs (à partir de 2006). La rédaction de la convention indique que la ville de Cherbourg-Octeville délègue de fait la maîtrise d'ouvrage de sa coopération à l'association Kadjamor.

La dénomination même de Kadjamor, montre bien dans le même temps, l'ambiguïté de la nature de Kadjamor, qui oscille entre association (donc indépendante) et comité de jumelage (donc opérateur de la ville). Au Sénégal le comité de jumelage « Finthicok-Octeville » disparaît et laisse la place à une commission de la communauté rurale en charge de la coopération décentralisée, présidée dans un premier temps, par le PCR de Coubalan.

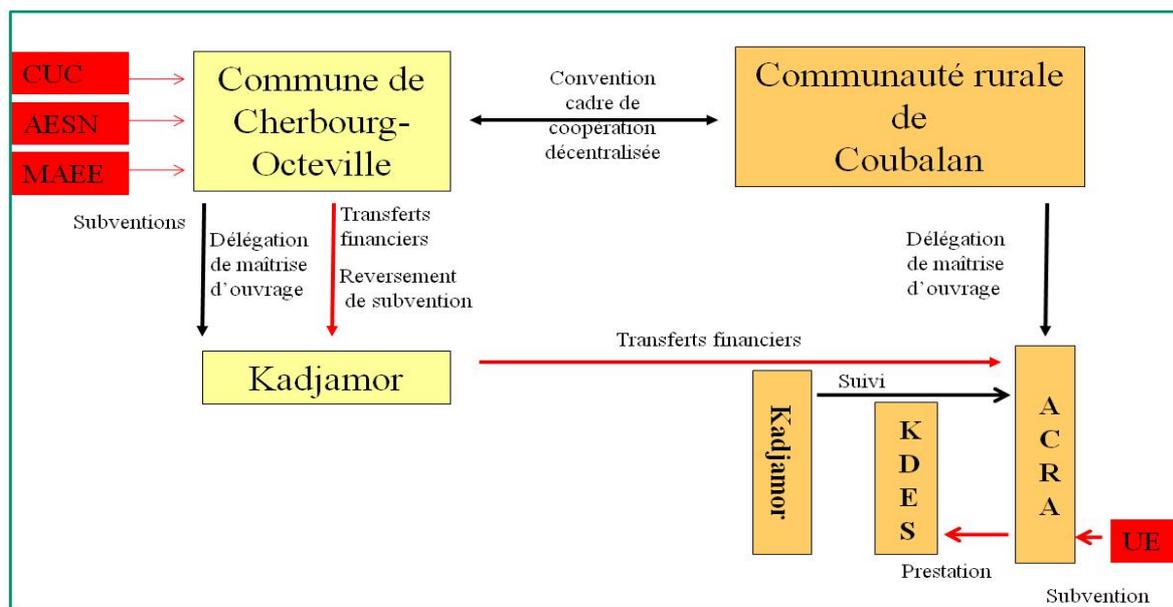
Progressivement, avec la mise en place du projet eau et assainissement, de nouveaux acteurs s'insèrent dans le dispositif :

- La communauté de commune de la Hague, la CUC, le MAEE, l'AESN comme financeurs,
- L'ONG ACRA, puis le KDES comme acteurs à Coubalan.

De fait en 2003, une convention entre la ville de Cherbourg-Octeville, la CRC et l'association Kadjamor décide pour le projet d'adduction d'eau potable de « confier la maîtrise d'œuvre de ce programme à l'ONG ACRA »²⁴. Ensuite en 2006 l'ONG ACRA obtient, sur la base d'un projet de son initiative, un financement de l'UE dans le cadre du projet Facilité eau.

A son tour, pour la mise en œuvre opérationnelle du projet, l'ONG ACRA s'appuie sur l'ONG locale « KDES » (Kalounayes pour le Développement Economique et Social) qui à partir de 2006 devient cosignataire des principales conventions liant les parties pour la mise en œuvre du projet eau et assainissement. Le KDES a alors en charge « d'exécuter et suivre les activités de sensibilisation et communication du projet »²⁵. Cette évolution est validée par les deux collectivités territoriales qui dans la convention cadre de coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan, délibérée en décembre 2006, écrivent que « les associations Kadjamor et KDES, en intervenant comme opérateurs privilégiés de cette coopération, garantissent la mobilisation des citoyens ».

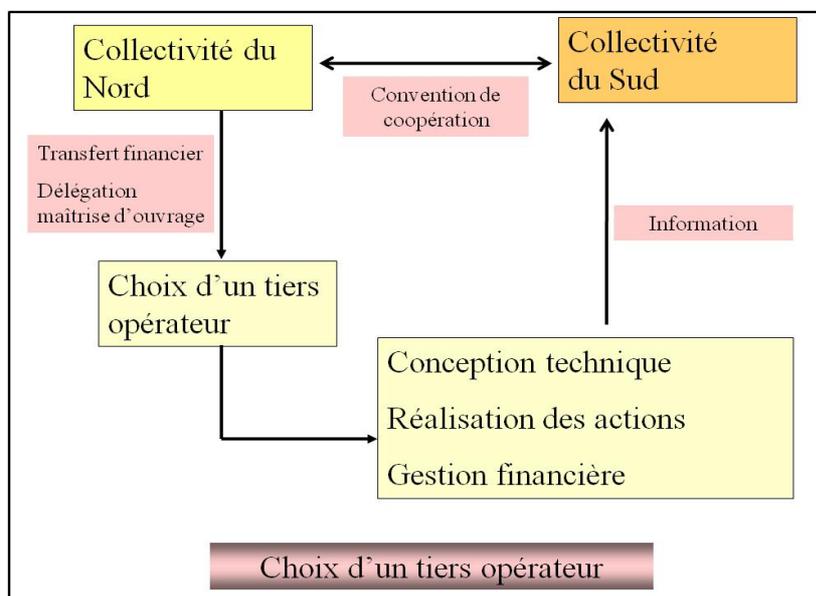
De fait, et sur la base de l'analyse que nous avons développée plus haut sur le projet d'adduction d'eau et d'assainissement et sur sa participation dans la pratique au renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC, le dispositif institutionnel, tel qu'il est mis en œuvre peut se schématiser de la manière suivante :



²⁴ Coopération décentralisée ville de Cherbourg-Octeville / communauté rurale de Coubalan. Convention avec l'ONG ACRA. Délibérée par la ville de Cherbourg-Octeville le 27 mars 2003.

²⁵ Communauté rurale de Coubalan : projet d'adduction d'eau potable. Convention de coopération. 2006.

Ce dispositif se rapproche alors des dispositifs classiques de délégation de la coopération décentralisée à un tiers opérateur, dispositifs qui peuvent se schématiser ainsi :



Depuis 2009, on constate une double évolution des dispositifs, la première liée à la finalisation du projet eau et assainissement sur Coubalan, le projet SENPON et la deuxième liée à la signature de la nouvelle convention cadre de coopération entre Cherbourg-Octeville et la Communauté Rurale de Coubalan en 2009 et la mise en place opérationnelle d'un volet d'appui institutionnel.

- Le projet SENPON

Dans le projet SENPON, la ville de Cherbourg-Octeville reconnaît formellement la maîtrise d'ouvrage du projet à l'ONG ACRA²⁶, en spécifiant que c'est l'ONG qui est à l'initiative du projet et la convention d'objectifs entre la ville de Cherbourg-Octeville et l'ONG ACRA ne fait à aucun moment mention de la Communauté Rurale de Coubalan.

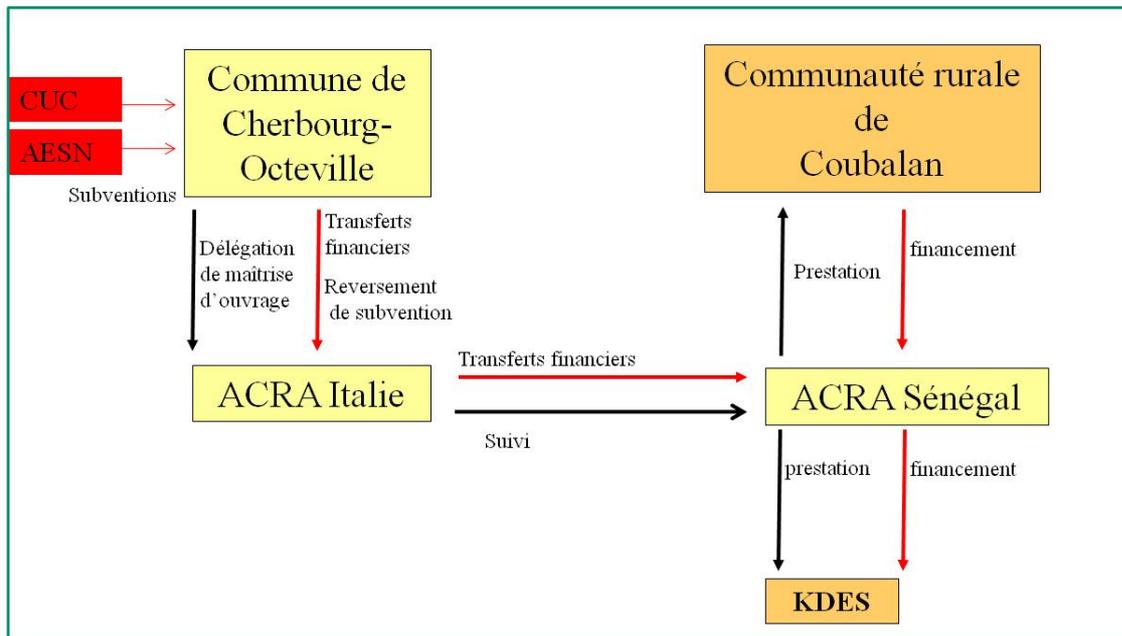
Ensuite l'ONG ACRA de son côté établit des protocoles d'accord avec le KDES et la Communauté Rurale de Coubalan. Dans ces conventions, « l'agence responsable » du projet est l'ONG ACRA et les « partenaires » sont la communauté rurale de Coubalan et le KDES.

Le protocole d'accord spécifie alors que « la communauté rurale de Coubalan devrait exécuter les activités du projet conformément aux lignes guides et les documents élaborés par le Coordinateur du projet de ACRA ou dans le cas de son absence, par l'équipe locale de ACRA » et de la même manière pour le KDES que « Le KDES devrait exécuter les activités du projet conformément aux lignes guides et les documents élaborés par le Coordinateur du projet de ACRA ou dans le cas de son absence, par l'équipe locale de ACRA ».

Dans ce projet, la communauté rurale a un rôle de maître d'œuvre, d'opérateur du projet d'ACRA, au même titre que le KDES.

²⁶ Convention d'objectifs entre l'ONG ACRA et la ville de Cherbourg-Octeville pour l'année 2010

Ce dispositif peut se schématiser comme suit :



- La mise en place opérationnelle d'un volet d'appui institutionnel

La dernière convention cadre de coopération passée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan le 19 octobre 2009 prévoit la tenue d'un comité de pilotage annuel. De fait, à ce jour un tel comité de pilotage, soit élargi à l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales et organisations de la société civile) soit limité aux seules collectivités territoriales, ne s'est jamais réuni.

Le dispositif entre la CRC et Cherbourg-Octeville reste donc très peu formalisé, les rencontres entre élus, entre techniciens, entre élus et techniciens et avec les organisations de la société civile impliquées dans la coopération sont peu préparées, structurées (ordre du jour, objectifs) et donnent rarement lieu à un compte-rendu de réunion qui permettrait de disposer d'une référence d'une réunion à l'autre.

C'est ainsi qu'à l'occasion des missions de la ville de Cherbourg-Octeville à Coubalan, on est passé de la demande de tenir des réunions entre la délégation de Cherbourg-Octeville et l'ensemble du Conseil Rural à la demande de tenir des réunions avec seulement le bureau municipal et les présidents des commissions municipales sans que les raisons de cette évolution aient été discutées et accordées entre les élus responsables (le PCR et l'adjoint en charge de la coopération décentralisée de la commune de Cherbourg-Octeville). De même, lors de ces missions la plupart des réunions associe élus, techniciens et organisations de la société civile, sans dissocier les temps politiques, techniques et de concertation. Par exemple au cours de la mission de terrain de cette évaluation, il a été très difficile de parvenir à organiser un temps de restitution uniquement entre les élus (ou leurs représentants) des deux villes partenaires pour pouvoir présenter une vision politique des premiers résultats de l'évaluation, sans que soient présents les ONG, acteurs associatifs et notables.

Dans un contexte où le Conseil Rural de Coubalan est soumis à des difficultés de fonctionnement interne, difficulté du Conseil Rural à se réunir en atteignant le quorum, réunions de Conseil Rural très brèves en présence de personnes externes (notables, KDES, ACRA...) et sans réel débat, absence de fonctionnalité des commissions qui pour la plupart ne se sont jamais réunies depuis leur mise en place..., la coopération décentralisée joue peu un rôle d'appui au renforcement de l'institution municipale. Ainsi n'y sont pas favorisés l'ouverture d'espaces de débats au sein du Conseil Rural sur la coopération décentralisée, la mise en place de commissions municipales ou extra municipales de suivi de projet, la définition de mécanismes de fonctionnement institutionnel de la coopération

décentralisée au sein de la collectivité (compte-rendu systématique en conseil rural pour information des conseillers ruraux, validation systématique des actions ou des délégations en Conseil Rural...).

En revanche, à partir de 2009, et sur des projets priorités et délibérés par le Conseil Rural de Coubalan suite aux missions politiques et techniques de la ville de Cherbourg-Octeville, des conventions de financement spécifiques ont été signées entre les deux collectivités qui, pour la première fois, prévoient un financement de Trésor Public à Trésor Public (la CRC étant alors l'ordonnatrice du budget) ainsi qu'une délibération du Conseil Rural sur le projet et la convention de financement.

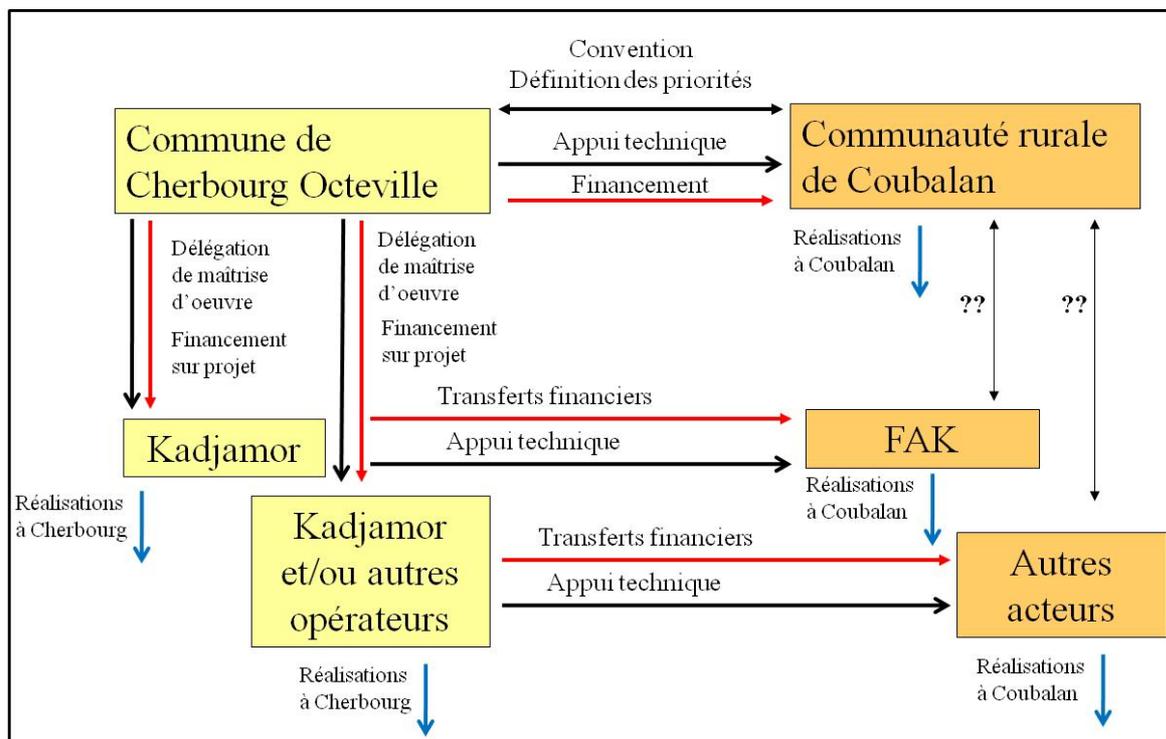
Enfin, la convention-cadre de coopération décentralisée prévoit que pour chaque projet réalisé dans le cadre de la convention « le maître d'œuvre sera désigné pour chaque projet avec une mission spécifiquement définie ».

C'est ainsi que la dernière convention d'objectifs entre la ville de Cherbourg-Octeville et l'association Kadjamor, signée pour trois ans le 23 avril 2010, délimite bien le périmètre de l'action de l'association Kadjamor en spécifiant dans son objet « l'association Kadjamor met en œuvre des projets dans le domaine de l'eau et de l'agriculture », l'implication de l'association dans les échanges au nom de la coopération décentralisée n'est plus mentionnée dans la dite convention, alors que c'était le cas dans les conventions antérieures. Toutefois cette convention ne mentionne pas quel sera le rôle de la CRC dans ces projets.

Il y a donc une évolution du dispositif de coopération vers un dispositif dans lequel :

- Un volet d'appui institutionnel et d'appui budgétaire à la CRC se met en place
- Les projets opérationnels issus de la relation de coopération décentralisée sont délégués par la ville de Cherbourg-Octeville à des opérateurs projet par projet.

Cette évolution du dispositif de coopération décentralisée peut alors se schématiser comme suit :



Au regard des évolutions du dispositif de coopération décentralisée, un des enjeux à venir est donc, à partir des évolutions en cours, de définir et mettre en place un dispositif institutionnel de coopération, qui contribue encore davantage au renforcement des capacités et de l'institutionnalité des deux collectivités.

En particulier ce dispositif devrait être très clair dans la localisation des responsabilités entre collectivités territoriales et associations, tant à Cherbourg-Octeville qu'à Coubalan, pour éviter toute

ambiguïté sur les responsabilités de maîtrise d'ouvrage entre structure publique et structure privée. En effet, cette ambiguïté qui a existé au niveau du rôle de l'association Kadjamor, d'ACRA et du KDES ne contribue pas à positionner clairement les deux collectivités en situation de responsabilité et pose question sur la réalité de la priorité de la coopération décentralisée en termes de renforcement des capacités, la coopération décentralisée pouvant parfois contribuer à renforcer davantage les associations opératrices que les collectivités territoriales.

Le dispositif entre la CRC et les différentes coopérations décentralisées

La communauté rurale de Coubalan a des relations de coopération décentralisée (au sens français du terme, avec des conventions de coopération délibérées et signées par les élus des deux collectivités) avec la ville de Cherbourg-Octeville et avec la commune de Saint Julien des Rosiers (Gard).

Des relations de coopération existent également avec des collectivités territoriales italiennes (communes de Pavie, de Cava Manara, Dorno, Gropello Cairoli, province de Pavie, commune d'Asti, Région de Lombardie et du Piémont) à travers une association italienne, le CPAS (Comité Pavie Asti Sénégal) et en lien avec la relation de coopération décentralisée signée entre la Région de Lombardie et la Région de Ziguinchor.

Ces différentes coopérations ont des champs d'action proches : la commune de Saint Julien des Rosiers organise depuis plusieurs années des stages pour des étudiants de l'IFSI d'Alès à Coubalan, ce que Cherbourg-Octeville vient d'initier en 2010 ; le CPAS a appuyé l'élaboration du PLD de Coubalan et travaille sur un appui aux services de la CRC pour l'informatisation de l'état civil, thème qui a été abordé lors de la venue en formation de l'ASCOM à Cherbourg-Octeville en 2010. Or, à ce jour, malgré des contacts informels entre les responsables et/ou représentants de ces différentes coopérations, il n'a pas été possible de parvenir à une mise en relation des différentes coopérations entre elles et avec la CRC.

Cette segmentation des différentes relations de coopération, ne contribue pas au renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC, car elle ne permet pas de mettre en place un espace de débat, de concertation et de définition partagée de priorité, chaque coopération décentralisée mettant en œuvre ses actions sans concertation avec les autres.

Les rencontres réalisées au cours de l'évaluation tant avec le représentant de la commune de Saint Julien des Rosiers à Djilakoune, qu'avec le représentant du CPAS à Ziguinchor et avec le PCR montrent une bonne prédisposition à concerter, échanger les expériences et parvenir à un réel travail concerté.

Le dispositif entre la CRC et les acteurs associatifs du territoire

Sur le territoire de la communauté rurale de Coubalan, deux acteurs associatifs sont omniprésents : le KDES et ACRA. De plus, dans chaque village existent des associations de développement plus ou moins fortement structurées (CORECOU à Coubalan par ex) ainsi que des associations catégorielles (agriculteurs avec AJAC par exemple) puis des associations liées à l'action de la coopération décentralisée (FAK par exemple), ainsi que des associations de résidents (ADK par exemple).

La coopération décentralisée Cherbourg-Octeville s'appuie fortement sur le KDES, ACRA et la FAK soit directement, soit à travers l'appui donné par Cherbourg-Octeville à l'association Kadjamor. Ces trois associations jouent un rôle important en termes d'appui au développement du territoire.

A ce jour ACRA dispose d'une équipe technique de professionnels, la FAK compte une vingtaine de salariés et le KDES mobilise ses membres (pour la plupart enseignants) pour les actions dont il a la responsabilité. En comparaison, le conseil rural de Coubalan avec son seul assistant communautaire se retrouve en situation d'infériorité en termes de compétences, de moyens humains, de capacité de suivi et de concertation. L'état des ressources humaines dont dispose le CRC ne lui permet pas de jouer le rôle de maître d'ouvrage en relation avec des associations d'une telle taille.

Le choix de la coopération décentralisée de favoriser le développement de maîtres d'œuvre associatifs (délégation de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre des actions ou fonctions à l'association Kadjamor, à ACRA, au KDES et à la FAK), sans renforcer institutionnellement la CRC et sans contribuer à mettre en place de dispositifs de redevabilité et/ou de contrôle entre la CRC et les acteurs associatifs s'est clairement effectué au détriment de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC, qui même quand elle est nominativement impliquée (cas du CA de la FAK) n'a pas les moyens d'exercer son rôle.

Le volet d'appui à la gouvernance locale introduit dans la convention de 2009 modifie cet état de fait, mais ne pourra le faire de manière effective que si le rôle de la CRC sur les autres volets de la coopération (agriculture, AEP, échanges...) est clairement réaffirmé et si des moyens institutionnels et financiers sont mis à disposition de la CRC pour exercer son rôle.

L'inscription des actions de la coopération décentralisée dans le PAI de la CRC

Depuis 2009, la coopération décentralisée oriente son action vers le soutien à des projets priorités par la CRC dans le cadre de son PAI.

Les projets soutenus dans le cadre de l'appui budgétaire l'ont été dans ce cadre.

Cette évolution est intéressante, car elle contribue à placer la CRC au centre de la décision quant aux actions à mener dans le cadre de la relation de coopération décentralisée. Toutefois quand on analyse les actions inscrites dans le PAI de la CRC, on se rend compte que le PAI est très fortement influencé par les opportunités de financement. Le PAI n'est pas encore réellement un plan des priorités de la commune pour lesquelles celle-ci s'engagerait à rechercher des financements et mobiliser les fonds propre de la commune. La coopération décentralisée pourrait être un des moyens pour développer au sein du conseil rural, un vrai débat sur les priorités politiques de la CRC, à condition de pouvoir contribuer à mettre en place des outils qui permettent de traduire ces orientations en action.

Dans ce cas, il serait possible d'organiser un vrai temps de débat entre élus tant à Coubalan qu'à Cherbourg-Octeville sur les priorités ici et là bas, sur ce qui peut être fait ensemble qui soit d'intérêt pour Cherbourg-Octeville comme pour Coubalan.

3.1.3. Un renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC par la coopération décentralisée qui demande à être approfondi

Entre une première période (2001-2008) où la CRC était de fait l'espace sur lequel se mettaient en œuvre les actions de la coopération décentralisée²⁷ et la période actuelle (depuis 2009) où commencent à être mises en œuvre des actions de renforcement institutionnel, apparaît une réelle volonté de la part des acteurs de la coopération décentralisée de renforcer la CRC dans son rôle de maître d'ouvrage du développement sur son territoire.

Cette évolution, qui du fait des multiples contraintes (faiblesse des moyens, lourdeurs institutionnelles...) est inévitablement lente ne fait que commencer et reste en deçà de ce qui serait nécessaire de faire pour que la coopération décentralisée soit réellement un levier de renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la CRC. La priorité est donc maintenant d'arbitrer entre ce qui peut être fait par la CRC et la ville de Cherbourg-Octeville en direct et ce qui doit être délégué à des opérateurs (associations, entreprises...); de clarifier systématiquement le positionnement des acteurs associatifs impliqués dans la relation de coopération décentralisée et d'inscrire l'ensemble des actions de la coopération décentralisée dans une stratégie et des modalités institutionnelles contribuant au renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC.

²⁷ En grande partie du fait que les secteurs de l'eau et de l'assainissement ne sont pas des secteurs transférés aux collectivités territoriales, ce qui a amené à privilégier une approche de la coopération décentralisée de type « aide au développement », privilégiant la mise en œuvre des actions sur le renforcement des capacités.

Il y a en ce moment un créneau intéressant à saisir pour approfondir cette évolution :

- il n'y a pas d'élections locales prévues avant 2013 et 2014 ni au Sénégal ni en France ;
- le projet eau et assainissement qui a absorbé l'essentiel de l'énergie des acteurs et des moyens mobilisés est en voie de finalisation ce qui permettra d'avoir à la fois l'esprit libre et une liberté quant aux choix d'investissements, dans le champ des compétences transférées aux communautés rurales ;
- il y a un réel intérêt du PCR et de certains élus de se saisir de la coopération décentralisée comme moyen de renforcer la collectivité territoriale ;
- il y a une prédisposition des différentes collectivités territoriales en coopération avec Coubalan pour se concerter et pour travailler conjointement en appui à la CRC ;
- la plupart des associations rencontrées identifient l'ambiguïté de leur rôle et sont intéressées à le faire évoluer pour se positionner réellement en appui aux collectivités publiques.

La présente évaluation peut donc être un moyen pour développer un plan d'actions visant à renforcer le rôle de la coopération décentralisée comme moyen de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC.

3.2. La mobilisation des habitants dans le cadre des échanges nord-sud

3.2.1. Question évaluative

La question évaluative porte ici sur le niveau de mobilisation des habitants des deux territoires dans le cadre des échanges entre Cherbourg-Octeville et Coubalan. Il s'agit de voir dans quelle mesure la coopération s'inscrit dans la dynamique d'une coopération de territoire à territoire et le rôle que jouent les collectivités territoriales dans ces relations entre citoyens et organisations des deux territoires.

3.2.2. Constats et analyses

Dans la relation entre Octeville puis Cherbourg-Octeville et Coubalan, il est possible d'identifier trois périodes qui correspondent à des niveaux de mobilisation des habitants très différents :

- Une relation d'échange marquée par de nombreuses activités impliquant les habitants ici et là bas,
- Une relation d'aide au développement, marquée par la priorité donnée au projet eau et assainissement,
- Une relation cherchant un équilibre entre appui institutionnel, aide au développement et échanges.

3.2.2.1. Dans un premier temps, une relation d'échanges...

La relation entre Octeville et Finthioc, initiée en 1996 a été conçue au départ comme un jumelage. A ce titre, les échanges ont été nombreux dans les premières années du jumelage puis de la relation de coopération décentralisée nouée en 2001.

Ces échanges organisés et mis en œuvre par le comité de jumelage devenu association Kadjamor, ont pris la forme de multiples activités :

- l'organisation jusqu'en 2004 des « journées sénégalaises » avec l'organisation d'un repas (jusqu'à 400 couverts !), la venue d'artistes sénégalais (peintres, conteurs...), la réception de la troupe folklorique de Finthioc en 2000, l'organisation d'un village africain avec la venue de cuisinier, tailleurs, artisans..., l'organisation de projections, de soirées d'ébats....,
- la mise en place de correspondances scolaires entre écoles d'Octeville et de Finthioc,

- l'organisation de concerts,
-

Ces échanges, extrêmement denses les premières années et jusqu'en 2000, ont commencé à décroître pour pratiquement s'arrêter à partir de 2004. Ils restent toutefois gravés dans les mémoires tant à Cherbourg-Octeville qu'à Finthiock, en particulier chez les personnes qui ont été impliquées dans leur organisation (membres des comités de jumelage d'ici et de là bas). Ces échanges avaient été principalement mis en œuvre par Kadjamor, et au sein de Kadjamor par sa commission « échanges et culture ». Ils ont peu mobilisé d'autres acteurs du territoire, si ce n'est comme bénéficiaires des actions. Seule l'association des résidents en France des Kalounayes, « Kalounayes Diamora » a été fortement impliquée les premières années.

Dans leur conception, ces échanges étaient principalement tournés vers le fait de « donner à voir » la culture et les réalités sénégalaises et casamançaises (cuisine, artisanat, danse, musique...), plutôt que sur la construction d'un réel échange entre ici et là bas, peu d'activités étant organisées là bas pour donner à voir et à connaître les réalités et la culture de Cherbourg-Octeville.

Le portage de ces échanges par un petit groupe, les changements induits dans la relation entre ici et là bas par le changement d'échelle (ici fusion de communes, là bas passage du niveau village au niveau communauté rurale) et de nature de la relation (passage du jumelage à la coopération décentralisée, implication plus forte de la collectivité territoriale), le caractère parfois répétitif des activités mises en œuvre, des difficultés opérationnelles (en particulier le caractère très lourd de l'organisation logistique) et de fonds (par exemple, la difficile clarification entre les bénéfices individuels et les bénéfices collectifs des artisans sénégalais invités) dans la mise en œuvre de ces échanges, ont amené à une usure des personnes impliquées et à leur désengagement progressif.

3.2.2.2. Puis une relation centrée sur le projet eau et assainissement...

A partir de la conception (2001) puis de la mise en œuvre des différentes phases du projet eau et assainissement, les échanges sur d'autres objets ont diminué, l'essentiel de l'effort des acteurs de la coopération à Cherbourg-Octeville étant consacré au projet eau et assainissement, et les acteurs de Coubalan se positionnant plus en attente qu'en force de proposition.

Ce changement de la nature de la relation, passée d'une relation de jumelage à une relation d'aide au développement, a coïncidé avec des évolutions au sein de l'association Kadjamor (changement de président par exemple) et à un arrêt du fonctionnement des commissions.

Les missions de l'association Kadjamor à Coubalan ont alors été concentrées sur les personnes ayant en charge le suivi du projet eau et assainissement, soit sur un nombre réduit de personnes, celles qui avaient les compétences, la responsabilité et la disponibilité pour pouvoir se rendre une ou plusieurs fois par an sur place. Les missions de Coubalan vers Cherbourg-Octeville se sont concentrées sur le PCR et l'ASCOM.

3.2.2.3. La difficile recherche d'un équilibre entre aide au développement, appui institutionnel et échanges.

Depuis 2007, de manière progressive, un équilibre est recherché dans la relation de coopération décentralisée, entre une relation d'aide au développement (fin du projet eau et assainissement, redémarrage du projet agricole...), une relation d'appui institutionnel et à la gouvernance (aide budgétaire à la CRC, formations...) et une relation d'échanges mutuels entre les deux territoires.

Dans le cadre de ces échanges, ont eu lieu :

- La mise en relation entre les services de développement social de la ville de Cherbourg-Octeville et les organisations de femmes de la CRC (depuis 2008),

- Une mission préparatoire pour un échange entre la Maison pour tous et les associations de jeunes de la CRC,
- Un échange entre trois élèves infirmières de l'IFSI de Cherbourg-Octeville et trois postes de santé de la commune (en 2010)
- La conception et réalisation d'une exposition photo par des membres d'une association de Cherbourg-Octeville (depuis 2010) qui doit être présentée à Cherbourg et Coubalan,
- La mise en place d'un échange entre le CETF de Coubanao et le lycée Tocqueville (à partir de 2010),
- Le redémarrage d'échanges scolaires entre des écoles élémentaires de la commune de Cherbourg-Octeville et des écoles de Coubalan (à partir de 2010),
- La participation de représentants de la communauté rurale de Coubalan lors des SSI à Cherbourg-Octeville...

Jusqu'en 2008, le mandat pour la réalisation de ces échanges était encore délégué sur le plan formel à l'association Kadjamor²⁸. Depuis 2010, les conventions d'objectifs entre la mairie de Cherbourg-Octeville et l'association Kadjamor ne mentionnent plus ce mandat, ce qui équivaut de fait à une internalisation de cette fonction par les services de la ville.

Les contacts avec les personnes impliquées dans ces échanges à Coubalan et à Cherbourg-Octeville permettent d'identifier des apports concrets de ces échanges et montrent un réel intérêt à les développer :

- L'infirmier de Coubanao rencontré lors de la mission est très clair sur les apports que ce type d'échange représentent en termes humains, d'ouverture mais aussi d'apprentissage de gestes techniques, d'appréhension des différents modes d'exercice de la médecine (responsabilité des différents corps par exemple). Les élèves infirmières de Cherbourg-Octeville qui ont passé un mois sur place ont énormément acquis que ce soit dans la compréhension du mode de relation entre le malade, son entourage, le personnel de santé et la maladie qui existe dans d'autres cultures, leur permettant d'être mieux préparées à travailler dans un milieu interculturel qui est aujourd'hui celui de l'exercice de la santé en France, sur le plan de l'exercice de soins de santé de qualité avec un équipement et des moyens limités, ou tout simplement sur le plan des échanges interculturels avec les habitants de la communauté rurale... ;
- Les enseignants d'ici et là bas rencontrés qui ont par le passé participé aux échanges (échange de courriers, de photos, missions en France) manifestent leur intérêt et celui de leurs élèves pour ces échanges qui permettent une ouverture sur le monde des élèves comme des enseignants ;
- Les échanges réalisés contribuent à produire un maillage progressif entre acteurs des deux territoires, par exemple :
 - o le stage à Coubalan d'une des élèves-infirmières a amené un des membres de sa famille qui est enseignant à chercher à s'impliquer dans les échanges scolaires,
 - o Le voyage réalisé par un membre d'une association de Cherbourg-Octeville à Coubalan pour réaliser une exposition photo a amené cette personne à nouer des relations qui ont débouché sur la réalisation d'un échange entre le CETF de Coubanao et le Lycée Tocqueville de Cherbourg-Octeville,
 - o Les séjours des stagiaires et des missions au campement touristique de Coubalan, ont débouché sur des relations interpersonnelles qui continuent après les missions que ce soit par mél, téléphone ou courrier.

²⁸ Cf les conventions d'objectifs entre la mairie de Cherbourg-Octeville et l'association Kadjamor en 2006, 2007 et 2008 qui stipulent dans leur article consacré à l'objet de la convention : « les missions de l'association Kadjamor (...) sont les suivantes : proposer des actions de sensibilisation des populations (...), susciter et encourager la participation des citoyens des deux territoires aux actions programmées.

Toutefois, les résultats de ces échanges demeurent encore limités à Coubalan comme à Cherbourg-Octeville, les échanges restant encore souvent ponctuels :

- Les échanges scolaires initiés en 2007, sur la base de la réalisation de reportages photos réalisés par les élèves de Coubalan avec des appareils photos jetables envoyés par Cherbourg-Octeville soit sont restés sans suite, soit se sont interrompus au bout de quelques aller retour de courriers ;
- Les infirmiers des postes de santé de Coubalan, comme les élèves infirmières de Cherbourg-Octeville ne savent pas s'il y aura une suite aux échanges réalisés en 2010 ;
- Les femmes des groupes de promotion féminine qui ont reçu la délégation de Cherbourg-Octeville en 2009 qui a évoqué la possibilité de vendre les produits artisanaux qu'elles produiraient n'ont pas de nouvelles depuis la visite de la délégation, et la chargée de mission de Cherbourg-Octeville qui les a rencontrées en 2009, et qui a organisé des rencontres sur ce thème dans le cadre du festival 2010 « Femmes dans la ville » est dans l'attente d'un retour de Coubalan.

Ceci s'explique par plusieurs raisons :

- Une faible institutionnalisation des échanges
Les institutions sont peu impliquées dans les échanges, et ne sont pas positionnées clairement comme étant les structures relais de ceux-ci. Au Sénégal, que ce soit le CODEC pour les écoles, le médecin chef de Bignona pour les échanges avec les postes de santé, les commissions éducation et santé de la communauté rurale, les responsables des GPF au niveau de la CRC ; en France que ce soit le DARIC pour l'académie, la direction de l'IFSI de Cherbourg-Octeville les institutions²⁹ ne sont pas suffisamment considérées comme les interlocuteurs principaux en charge de l'organisation des échanges, qui deviennent de fait des échanges entre des personnes plus que des échanges entre des institutions et souffrent de ce fait d'un manque de planification (définition d'objectifs, de résultats attendus, de moyens, de calendrier ; définition d'une organisation avec une répartition des responsabilités...), de suivi et donc de pérennité.
- Une animation des échanges à renforcer
Le travail d'accompagnement des échanges reste trop réduit. Il n'y a pas assez de travail de préparation, de travail visant à faire le point régulièrement avec les acteurs sur place sur ce qui a été fait, sur le bilan qui en est tiré, sur les attentes pour la suite, sur les difficultés éventuelles de relations, sur l'organisation des échanges... L'animation se concentre sur la mise en contact entre les personnes, celles-ci se trouvant ensuite en responsabilité de mise en œuvre des échanges sans en avoir obligatoirement les moyens ni la compétence.
- Une relation interculturelle qui ne va pas de soit
Tant à Coubalan qu'à Cherbourg-Octeville, la plupart des personnes impliquées dans les échanges connaissent mal les réalités de chacun et n'ont pas de lecture claire sur le plan des relations interculturelles. Ceci entraîne des quiproquos, ce qui est évident pour l'un ne l'étant pas forcément pour l'autre et vice-versa.

3.2.3. Ici et là bas, de fortes attentes en matière d'échange.

A Cherbourg-Octeville, il existe un réel intérêt de très nombreux acteurs, des pratiques sur lesquelles la coopération décentralisée pourrait s'appuyer³⁰ ainsi qu'un tissu associatif³¹ -à ce jour peu ou pas impliqué dans la coopération décentralisée- qui pourrait s'impliquer.

²⁹ Ou alors, la responsabilité en est donnée au président de la CRC qui n'a ni les compétences, ni les moyens de l'assurer.

³⁰ Par exemple, le lycée maritime et aquacole de Cherbourg-Octeville est impliqué dans des relations internationales dans son domaine (pêche, aquaculture) et pourrait tout à fait en développer avec Coubalan, des associations de Cherbourg-Octeville qui développent des activités dans d'autres localités du Sénégal sont tout à fait prêtes à mutualiser leurs actions avec Coubalan.

A Coubalan il existe également un réel intérêt à s'inscrire dans des dynamiques d'échange. Ceci est d'autant plus vrai, que les autres coopérations décentralisées de la communauté rurale de Coubalan développent, depuis plusieurs années, de très nombreuses activités d'échange réciproque qui mobilisent de nombreux habitants et institutions³² de Coubalan, tant pour des actions à Coubalan que pour des missions en Europe. Une solide expérience est ainsi développée par ces acteurs³³, qui sont ainsi convaincus de l'intérêt de ces échanges, tant en termes concrets qu'en termes d'ouverture sur l'autre et sur l'international.

Enfin, il existe en France et au niveau européen de plus en plus de politiques et donc de dispositifs institutionnels et financiers visant à favoriser la mobilité internationale, les échanges interculturels et l'ouverture sur le monde en particulier des jeunes (politique de mobilité internationale des jeunes du CRBN, programme jeunesse solidarité internationale du MAEE, programme jeunesse en action de la commission européenne), qui représentent un monde d'opportunité pour nouer et développer des échanges.

Toutefois, à ce jour l'action de la ville de Cherbourg-Octeville en matière de mobilisation des habitants dans le cadre des échanges ne répond pas complètement aux attentes, et risque, si rien n'est fait à moyen terme, de créer des frustrations :

- Le suivi trop réduits des échanges scolaires initiés en 2007 et la manière dont les nouveaux échanges scolaires sont en train de se mettre en place ne permet pas de donner aux enseignants et aux élèves une visibilité sur les objectifs de ces échanges, leur modalité de mise en place, le rôle et les responsabilités des parties, les moyens disponibles... risquant d'amener à des promesses non tenues ou des attentes non prises en compte ;
- Les difficultés à mettre en place un suivi des échanges initiés avec les groupements de promotion féminine, les espoirs créés par la possibilité évoquée lors de la mission pour celles-ci d'accéder à un marché pour vendre leur production artisanale mais sans que soit identifié ni discuté la manière dont vont se mettre en place les modalités de relations entre les femmes de Coubalan et les femmes de Cherbourg-Octeville (quelles sont les femmes bénéficiaires, qui passe les commandes, qui exporte, qui fixe les prix, quelles sont les modalités de paiement, qui assume le risque des invendus...), crée une expectative forte sans qu'il y ait d'interlocuteurs clairs.

Enfin, il existe des potentiels pour les échanges (campements villageois, produits touristiques...) peu valorisés dans le cadre de la coopération (les délégations se logent pour la plupart à Ziguinchor et rarement sur place) alors qu'ils sont potentiellement un moyen de favoriser la mobilité des habitants de Cherbourg-Octeville vers la communauté rurale, de multiplier les échanges informels, de favoriser l'interconnaissance...

Il semble nécessaire pour valoriser la volonté et l'intérêt des acteurs ici et là bas de développer les échanges entre habitants et institutions des deux territoires. Il s'agit dans un premier temps de mettre en place une concertation entre les différentes coopérations décentralisées et la communauté rurale de Coubalan pour coordonner les actions et profiter des expériences accumulées et dans un deuxième temps du côté de Cherbourg-Octeville de se doter des moyens nécessaires pour passer d'une logique de « mise en relation » à une logique d'échanges préparés, structurés dans le temps et animés autour d'objectifs partagés.

³¹ Par exemple, les associations de solidarité nationale.

³² Le CPAS appuie des échanges scolaires, Saint Julien des Rosiers est impliqué dans des échanges avec le collège de Coubalan, dans des échanges entre les structures sanitaires de la communauté rurale et des élèves infirmières, le CPAS coopère avec l'IFSI de Ziguinchor...

³³ Il convient de noter que tant dans le cas de Saint Julien des Rosiers que du CPAS, ceux-ci s'appuient pour ces échanges sur un correspondant basé sur place (à Ziguinchor) qui facilite la relation, la communication et qui, de fait, anime ces échanges.

3.3. La pérennité du dispositif d'adduction d'eau et d'assainissement

3.3.1. Question évaluative

La question évaluative était ici de vérifier si la pérennité du dispositif d'adduction d'eau potable et d'assainissement était assurée.

Il s'agissait d'en vérifier la pérennité institutionnelle (gouvernance du dispositif), la pérennité financière (exploitation du service), la pérennité des infrastructures (modalités techniques d'exploitation), la pérennité socio-économique et culturelle et la pérennité environnementale.

3.3.2. Le projet eau et assainissement, un projet ambitieux et emblématique de la coopération décentralisée

Sur l'ensemble du territoire de la communauté rurale de Coubalan, de très nombreux puits traditionnels ou améliorés existent dans chaque village et pour certains villages, dans chaque concession³⁴. A ce jour, il est possible de noter que des puits sont toujours en construction. La profondeur de puisage est faible même si elle fluctue durant l'année et varie d'un village à l'autre.

Depuis les années 80, plusieurs projets d'adduction d'eau ont été réalisés sur le territoire de la CRC, que ce soit à l'échelle villageoise avec des réseaux (forage profond, canalisation de refoulement, château d'eau béton et réseau de distribution) alimentant bornes fontaines et branchements particuliers (Coubanao réalisé en 1979, Coubalan réalisé en 1988) ou à l'échelle de services (par exemple, Ecole d'enseignement moyen pratique de Coubanao). Ces différents réseaux étaient utilisés à la fois pour l'approvisionnement en eau potable des ménages et pour l'irrigation de périmètres maraîchers ou fruitiers (bananeraies en particulier).

En outre, dans le village de Mandouard, une adduction d'eau à vocation uniquement maraîchère a été mise en place en 1987.

Ces adductions d'eau présentaient chacune des dysfonctionnements, celle de Mandouard étant tombée en panne moins d'un an après sa mise en service et celles de Coubanao et Coubalan étant confrontées au « problème de recouvrement de la taxe liée à l'utilisation de l'eau avec la conséquence d'arrêt de l'approvisionnement et de la prise en charge insuffisante des frais de réparation et de maintenance par les utilisateurs »³⁵.

Depuis le début de la relation entre Octeville et Finthiok, la question de l'accès à l'eau pour l'approvisionnement en eau potable et/ou pour l'irrigation a été un sujet de discussion, jusqu'à déboucher sur l'élaboration d'un projet eau et assainissement dont les études ont démarré en 2001³⁶ qui a été mis en œuvre à partir 2004 en plusieurs phases (projet PEA, PEPA et SENPON) et a associé les efforts de la coopération décentralisée de Cherbourg-Octeville, de l'Etat sénégalais (Projets PNIR et PEPAM) et d'ACRA (projet Facilité Eau de l'UE) et de la CRC.

Ce projet a associé approvisionnement en eau potable et assainissement individuel.

Il a permis la mise en place de trois sous réseaux AEP :

- Finthiok, Coubanao : un forage et un château ont été réalisés à Finthiok (sur financement de l'Etat sénégalais), interconnectés avec le forage et le château préexistants à Coubanao qui desservent les villages de Finthiok, Dioubour, Niandane, Boulindien, Kafoye, Coubanao, Hatioune et Tapilane. La station de pompage de Coubanao est alimentée en énergie par la SENELEC et celle de Finthiok par un groupe électrogène.

³⁴ Au moins 206 puits ont été recensés par Jean-Yves Marie et Thierry Barreau en 2001 (Mission d'évaluation de la CRC, aout septembre 2001, ville de Cherbourg-Octeville).

³⁵ Conseil Rural de Coubalan, Plan local de développement de la communauté rurale de Coubalan, 2001.

³⁶ « le projet d'adduction d'eau initié par le comité de jumelage Octeville Finthiok est une urgence, sa mise en œuvre est attendue par les villageois », Marie JY et Barreau T., op. cit.

- **Mandouard** : le forage préexistant a été équipé d'une pompe solaire et un château d'eau a été construit. Le réseau dessert les villages de Mandouard, Boureck et Boutolatte Karamba.
- **Coubalan, Djilakoune** : un forage et un château ont été réalisés à Djilakoune, interconnectés avec le forage et le château préexistants à Coubalan (ce forage était en panne au moment de la mission), qui dessert les villages de Djilakoune, Djiguinoum et Coubalan.
La station de pompage de Coubalan (en panne au moment de la mission) est alimentée par la SENELEC tout comme celle de Djilakoune.

Ces trois sous-réseaux présentent les caractéristiques suivantes :

	Djilakoune	Coubalan	Mandouard	Finthiock	Coubanao
Débit du forage	25 m ³ /h	20 m ³ /h	8 m ³ /h	25 m ³ /h	40 m ³ /h
Volume du château	150 m ³	100 m ³	100 m ³	100 m ³	250 m ³

Ces trois sous-- réseaux desservent 1142 branchements particuliers, pour une population estimée à 17000 habitants, soit un branchement pour 15 personnes en moyenne.

Enfin ce sont 820 latrines familiales qui ont été construites ou sont en cours de construction³⁷.

Un réseau d'approvisionnement en eau potable conçu comme un réel service public

La caractéristique majeure de ce réseau est d'avoir été conçu pour répondre aux besoins de tous les habitants de la CRC et pour amener l'eau à domicile dans toutes les concessions de tous les villages de la CRC.

Il s'agit donc d'un réseau conçu dans une logique de mise en place d'un réel service public traitant de manière égalitaire tous les citoyens de la communauté rurale.

Ce type d'approche est suffisamment rare pour être souligné, la plupart des réseaux d'adduction d'eau potable se limitant à amener l'eau là où les densités de population sont les plus importantes, au détriment des maisons ou villages excentrés et limitant le nombre de branchements particuliers au profit des bornes fontaines, où l'eau est plus chère pour le consommateur, ce qui va au détriment des familles les plus nécessiteuses qui payent une eau plus chère à la borne fontaine que si elles avaient un branchement particulier.

Un réseau dimensionné pour durer

Le réseau mis en place, est un réseau exceptionnellement dense (5 forages et 5 châteaux pour 17 000 habitants), avec une capacité de production et de stockage importante :

	Djilakoune	Coubalan	Mandouard	Finthiock	Coubanao	Total
Débit du forage	25 m ³ /h	20 m ³ /h	8 m ³ /h	25 m ³ /h	40 m ³ /h	
Nombre d'heures de pompage / jour	10	10	6	10	10	
Volume pompable / jour	250 m ³ /j	200 m ³ /j	48 m ³ /j	250 m ³ /j	400 m ³ /j	1148 m ³ /j
Volume du château	150 m ³	100 m ³	100 m ³	100 m ³	250 m ³	700 m ³
Nombre de remplissage / jour	3	3	1	3	3	
Volume potentiel utilisable / jour	450 m ³	300 m ³	48 m ³	300 m ³	750 m ³	1848 m ³

³⁷ ACRA, Eau potable et assainissement dans la communauté rurale de Coubalan –Sénégal : renforcer les actions passées et expérimenter de nouvelles pour étendre les compétences capitalisées à la communauté de Niamone.

Les débits disponibles permettent d'assurer aux 17000 habitants actuels un volume quotidien de 67 litres, supérieur à la norme OMS de 35 litres par jour.

Le potentiel de stockage des cinq châteaux peut permettre la mise en place de nouveaux forages et représente pour la population actuelle de la CRC un potentiel de consommation de plus de 100 litres par habitant.

Un système de gestion innovant et fonctionnel

Les textes règlementaires prévoient que chaque forage soit géré par l'association des usagers du forage (ASUFOR). C'est ainsi qu'il existe au sein de la CRC cinq ASUFOR, une par forage.

Toutefois, au vu de la mise en place des interconnexions entre les différents forages (interconnexions à ce jour encore partielles mais qui pourra être totales à l'avenir), de la réalisation de l'ensemble du réseau et des branchements dans le cadre d'un projet unique et cohérent et dans un souci d'optimisation des moyens techniques, financiers et humains, le choix a été fait de fédérer les cinq ASUFOR de la CRC au sein de la Fédération des ASUFOR des Kalounayes (FAK), chargée de la gestion de l'ensemble des réseaux AEP de la CRC, comme cela est mentionné dans ses statuts : « La FAK assure l'entière gestion du cycle de l'eau. Les opérations de gestion du cycle de l'eau comprennent : la production, le stockage, la distribution, le contrôle sanitaire, l'assainissement (...) La Fédération pourvoit sur son budget aux dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à l'exercice des compétences correspondant à son objet. A ce titre, ces dépenses comprennent notamment les charges financières liées à l'exploitation des réseaux et ouvrages nécessaires au service de distribution AEP (...) »³⁸.

La FAK, assure depuis 2009 la gestion du réseau AEP de la CRC ce qui passe par la mise en place du personnel en charge des différents équipements (gardiens, conducteurs de forage), par le relevé des compteurs des usagers, la facturation, le recouvrement, le paiement des charges...

Le système est effectivement fonctionnel et permet de couvrir l'essentiel de charges du réseau. En 2009, le compte d'exploitation présente un total de charges de 15 875 775 FCFA pour un total de 15 299 160 FCFA de recette, soit une couverture de 96 % des charges.

Un projet emblématique

Un réseau d'adduction d'eau potable conçu comme un réel service public, traitant tous les usagers de manière égalitaire, un réseau dense et largement dimensionné, un système de gestion fonctionnel et innovant, font des actions en matière d'approvisionnement en eau potable de la CRC, un projet emblématique au niveau national comme international.

3.3.3. Des signaux préoccupants pour la pérennité du dispositif d'adduction d'eau

La mission de terrain, les visites, les entretiens, les réunions dans plus de la moitié des villages et l'analyse des documents remis par Cherbourg-Octeville, ACRA et la FAK amènent à identifier que la pérennité du service public local de l'eau de la CRC pourrait être remise en cause, non pas à court terme, mais à moyen terme. Nous reprenons ci-dessous les principaux constats réalisés qui posent question en termes de pérennité du service public local de l'eau.

³⁸ Statut de la Fédération des ASUFOR des Kalounayes, FAK.

3.3.3.1. Des infrastructures importantes, supérieures aux besoins et affectées par endroit de vices de construction

La coopération décentralisée a permis la mise en place d'infrastructures particulièrement importantes, faisant de la communauté rurale de Coubalan, une des communautés rurales du Sénégal les mieux équipées sur le plan des infrastructures d'adduction d'eau potable.

Toutefois, ces infrastructures sont supérieures aux besoins de la communauté rurale :

- la capacité de production actuelle (forages de Coubanao, Finthiock, Djilakoune, et Coubalan sur la base de 10 heures de pompages en moyenne par jour et 6 heures pour le forage de Mandouard alimenté par l'énergie solaire) est sept fois supérieure à la consommation réelle³⁹ ;
- la capacité de stockage est à l'heure actuelle onze fois supérieure à la consommation réelle⁴⁰.

Ce dimensionnement -qui répond à un calcul en fonction de normes de consommation et de projection en matières de besoins futurs- a pour conséquence de grever les comptes d'exploitation, en générant des charges fixes importantes (personnel, exploitation, amortissement...), une sous-utilisation de certaines infrastructures (le forage de Finthiock est utilisé 2 à 4 jours par mois, le groupe électrogène de 50 KVA de Coubanao est inutilisé depuis 2004...) et des provisions pour amortissements élevées au regard des produits. Par exemple, le réseau compte cinq forages, donc cinq pompes. Les pompes s'amortissant sur cinq ans, cela veut dire que les provisions pour amortissement doivent permettre de remplacer une pompe par an, soit une charge en moyenne de 4 millions de FCFA, supérieure aux provisions pour amortissement qui à ce jour sont inférieures à 3 millions par an (2 594 500 FCFA en 2009).

Par ailleurs, les deux châteaux construits sur financement de la coopération décentralisée (Djilakoune et Mandouard) ont présenté des suintements, voire des fuites, qui pour l'un d'entre eux ont duré plus d'un an avant d'être en voie de résolution. De telles fuites, dont l'origine reste à clarifier, peuvent avoir affecté les ferraillements de l'ouvrage et en diminuer la durée de vie.

Enfin, aucun suivi des taux de perte dans le réseau n'étant effectué, il est impossible d'apprécier la qualité des réseaux de refoulement et de distribution et les éventuelles pertes dans celui-ci et leur évolution dans le temps, pertes qui, quand elles existent, affectent fortement la rentabilité d'un réseau.

Le réseau AEP de Coubalan est donc un réseau important au regard de la taille et des besoins de la CRC, surdimensionné par rapport à la consommation réelle des habitants ce qui génère des charges importantes, supérieures à ses ressources actuelles.

La qualité de mise en œuvre des ouvrages physiques n'est pas totalement démontrée comme l'indique l'apparition de fuites au niveau des châteaux d'eau et demanderait un suivi permanent, en particulier au niveau du réseau de refoulement et de distribution, dont le suivi (pertes, maintenance préventive...) n'est pas suffisant.

3.3.3.2. Une interconnexion des réseaux pertinente, mais des interruptions de service qui restent importantes

Le réseau AEP est en partie interconnecté : Finthiock avec Coubanao, Coubalan avec Djilakoune, et en projet Mandouard avec Finthiock. Ces interconnexions permettent d'améliorer la qualité du service, en particulier en diminuant voire en évitant les ruptures de service liées aux pannes. Cela a par exemple été le cas sur le réseau Finthiock-Coubanao où la panne de la pompe de Coubanao (du 01/06/2010 au 15/08/2010) n'a pas occasionné de rupture de service grâce au forage de Finthiock qui a pris le relais.

³⁹ Capacité de production cumulée de 1148 m³/ jour pour une consommation actuelle moyenne de 170 m³/jour

⁴⁰ Les cinq châteaux d'eau ont une capacité cumulée de 750 m³, et peuvent être remplis trois fois par jour (sauf celui qui est alimenté par l'énergie solaire), alors que la consommation moyenne est de 170 m³/jour.

Toutefois cette interconnexion n'est pas totalement opérationnelle, comme dans le cas de Mandouard qui n'est pas interconnecté et où une panne de la pompe a entraîné une interruption de service du 28/04/2010 au 26/06/2010, c'est-à-dire durant la période la plus chaude de l'année. De même pour le réseau Coubalan-Djilakoune, où le forage de Coubalan est en panne depuis plusieurs années, ce qui a eu pour conséquence que les travaux réalisés sur le château de Djilakoune ont occasionné des interruptions de service sur tout le réseau, de quelques heures à plusieurs semaines (22 jours en novembre 2010, 12 jours en décembre 2010).

En outre les interconnexions ne prennent pas systématiquement en compte la nécessité de multiplier les sources de production de l'énergie de manière à assurer la continuité du service même en cas de délestage de la SENELEC, délestages qui sont fréquents et qui affectent le réseau de Coubalan-Djilakoune, dépendant de la seule SENELEC pour le pompage.

Durant les interruptions de service qui ont concerné les réseaux de Mandouard et de Coubalan-Djilakoune les usagers ont eu recours aux sources traditionnelles d'approvisionnement en eau: puits et eau de surface. Ils ont par eux-mêmes pu analyser si l'utilisation des eaux de surface avait ou non un effet négatif sur la santé de la famille.

3.3.3.3. La mise en place de la FAK, une innovation pertinente, qui rend des services mais qui demande à être améliorée

La mise en place de la FAK à l'échelle de la communauté rurale (et potentiellement à l'échelle des Kalounayes) est une innovation pertinente, car elle permet de dépasser la logique de mise en place d'une ASUFOR à l'échelle d'un seul forage, et donc de mettre en place une organisation pouvant mutualiser le fonctionnement et les coûts du service de l'eau à l'échelle de la communauté rurale, ayant un volume d'activité suffisant pour lui permettre de disposer de personnel qualifié et d'un minimum de moyens techniques. Cela permet par exemple à la FAK de développer un service de gestion clientèle de qualité et efficace.

Enfin le suivi des installations et de la gestion réalisé par l'association Kadjamor, dans le cadre de la convention de pérennisation signée entre les ASUFOR, la FAK, le CRC, le KDES et Kadjamor part d'un principe pertinent.

Toutefois, plusieurs points posent question :

- Les relations avec la brigade des puits et forages de Ziguinchor
Statutairement, les ASUFOR sont mises en place, formées et suivies par la brigade des puits et forages. La FAK, bien que reconnue comme association, n'a pas de reconnaissance officielle de la part des services de l'hydraulique et aucune démarche n'a été mise en œuvre pour trouver un mode de relation innovant avant que l'Etat sénégalais ne statue sur ce type d'organisation (qui existe également -même si c'est sur d'autres fonctions- dans d'autres régions comme à Kaolack par exemple). Les relations entre la FAK et la brigade sont donc -en dehors des interventions techniques pour réparation et maintenance- limitées. La brigade ne fait pas le suivi de la FAK et cette dernière ne transmet pas systématiquement ses rapports d'activité à la brigade.
- Le rôle des ASUFOR
Les ASUFOR, de fait ont délégué l'essentiel de leurs compétences à la FAK. A ce titre, elles perdent l'essentiel de leur fonctionnalité et semblent se limiter à la participation de leurs représentants au CA de la FAK, à tel point que lorsqu'on évoque l'ASUFOR dans un village, les interlocuteurs vous parlent du président de l'ASUFOR.
- Les coûts de fonctionnement
Le fonctionnement de la FAK est coûteux. En effet, en 2009, 43 % du budget ont été consacrés au fonctionnement (indemnités, frais de fonctionnement administratifs, restauration,

déplacements, rétrocession aux ASUFOR...), soit un montant supérieur aux frais d'exploitation (énergie, maintenance et provisions pour amortissement réunis (40 %)).

Les frais de fonctionnement semblent avoir été définis de manière fixe et mis à part un pourcentage de l'indemnité du PDG qui est liée au résultat d'exploitation, ils ne sont pas liés à l'évolution des produits d'exploitation du réseau AEP. Par exemple, la clôture de l'exercice 2009 sur un déficit de 576 615 FCFA n'a pas entraîné de mesures d'économies pour le budget prévisionnel 2010.

- Les indicateurs de suivi et de gestion du réseau

Les indicateurs utilisés pour le suivi et la gestion du réseau (nombre d'abonnés, production d'eau, chiffre d'affaires, ...) ⁴¹ sont peu opérants car ils ne permettent pas de faire un suivi fin du fonctionnement du réseau, d'identifier les évolutions, de les analyser en temps réel et de les corriger. La FAK ne semble pas disposer d'une analyse permanente des évolutions du réseau sur la base d'indicateurs de gestion.

Par exemple sur les impayés :

- Evolution mensuelle du montant des impayés,
- Evolution de la durée des impayés dans le temps,
- Tranche de consommation des clients dont les factures sont impayées,
- Localisation des clients dont les factures sont impayées.

Par exemple sur la rentabilité du réseau :

- Taux de perte dans le réseau.

Par exemple sur la qualité du service :

- Nombre de jours d'interruption de service par an et cause de ces interruptions.

Le suivi et l'analyse de ces indicateurs seraient pourtant nécessaires pour mieux identifier les leviers sur lesquels jouer pour améliorer la qualité du service et la rentabilité du réseau

- Compétences techniques, administratives et de gestion

Les compétences techniques et administratives du personnel de la FAK lui permettent d'assurer le fonctionnement quotidien des installations et la gestion de la clientèle. Toutefois le personnel de la FAK ne fait pas et ne commande pas d'actions de maintenance préventive des installations, la FAK a des difficultés à assurer la bonne exécution des marchés de travaux qu'elle passe (remplacement de la pompe de Coubalan, remplacement de la pompe de Mandouard...) et pour les opérations qui demandent un certain niveau de technicité, la FAK doit solliciter l'association Kadjamor (choix des pompes, analyse des données chiffrées...).

A ce jour la FAK semble donc encore manquer de compétences de gestion tant sur le plan technique que financier.

- La transparence et le contrôle

A ce jour, aucun contrôle comptable de la FAK n'est réalisé. La brigade des puits et forages n'intervient pas auprès de la FAK. Quant à l'association Kadjamor, elle travaille à partir des données consolidées pour mettre en œuvre son mandat de « suivi du fonctionnement et de la gestion » ⁴².

Par ailleurs, lors des entretiens avec les présidents des ASUFOR membre du CA de la FAK, on note un manque de compréhension commune sur des points de fonctionnement centraux comme les versements de la FAK aux ASUFOR, la rémunération ou non du président de la FAK, les montants des jetons de présence des membres du CA, la notion de remboursement de la dette à la communauté rurale...

Indéniablement un effort a été réalisé par la FAK en élaborant un compte d'exploitation prévisionnel, en allant présenter les comptes dans chaque ASUFOR. Mais à ce jour, il existe encore un réel manque de compréhension commune du fonctionnement de la FAK, en particulier à l'intérieur de son propre CA. Cette situation amène à se poser des questions sur la perception que les membres mêmes du CA et les partenaires ont de sa transparence.

⁴¹ Convention de pérennisation, 10/10/2008

⁴² idem

La FAK est donc bien une organisation innovante, qui répond à un besoin en termes de gestion, qui améliore le service par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, mais qui à ce jour fonctionne de manière indépendante, sans contrôle, alors qu'elle manque encore des compétences en termes de gestion technique et financière nécessaires pour être en mesure d'assurer pleinement la pérennité du service de l'eau.

3.3.3.4. Un prix de l'eau modéré, mais des impayés qui augmentent et une consommation qui diminue

Le prix de l'eau, de 285 FCFA par m³ est un prix qui au regard des pratiques dans le monde rural au Sénégal, se situe dans la fourchette des prix recommandés par les services de l'hydraulique (200 à 400 FCFA) et des prix pratiqués par les ASUFOR.

Malgré cela, on constate que les impayés sont en augmentation :

- 14,83 % d'impayés en 2009 soit 2 368 065 FCFA,
- 19,44 % d'impayés en 2010 soit 3 218 505 FCFA.

De même la consommation en eau par abonné diminue au fil des années :

	2006	2007	2008	2009	2010
m ³ par mois par abonné	5.59	5.55	5.31	4.93	4.69
Evolution en % par rapport à 2006	Base 100	- 1 %	- 5 %	- 12 %	- 16 %

Source :CIEDEL à partir des bilans de la FAK

Cette diminution régulière est corroborée par les entretiens, de nombreux chefs de ménage mentionnant qu'ils contrôlent l'utilisation du robinet pour limiter les factures, voire qu'ils mettent le robinet sous clef pour éviter une consommation trop importante et donc des facteurs trop élevés.

La question, après quatre ans de baisse de la consommation est de savoir quel sera le point d'équilibre en termes de consommation.

3.3.3.5. Un accès à l'eau pour tous les ménages mais un désengagement des usagers

L'action de la coopération décentralisée a permis l'accès à l'eau de tous les ménages de la communauté rurale par des branchements particuliers, ce qui est un cas unique au Sénégal et bien apprécié (projet primé par le PEPAM). Au total ce sont 1142 branchements particuliers (pour des ménages ou des services) qui ont été réalisés, dont 14 après la fin du projet.

On constate toutefois un désengagement progressif des usagers du système d'adduction d'eau. En effet à fin décembre 2010, on a douze retraits de compteurs et 110 ménages branchés qui ne sont plus abonnés, de même on constate que de nombreux ménages ou abonnés (écoles) utilisent très peu voire pas du tout leur branchement.

Il y a donc un désengagement des usagers, soit par une limitation de la consommation (nombreux sont les chefs de famille et de directeurs d'école qui confient limiter l'utilisation du robinet pour éviter les factures, voire même interdire son usage), soit par le non-paiement des factures (ce qui entraîne une coupure du service, voire le retrait du compteur).

Au niveau des usagers, ce désengagement est motivé par le coût des factures et la difficulté à payer celles-ci. Le coût moyen des factures mensuelles en 2010 est de l'ordre de 1300 FCFA (2 €), qui correspond environ à une consommation de 5 m³ par mois et par ménage

Facturation 2010	16 558 035
Nombre d'abonnés	1032
Moyenne par client et par an	16 045
Moyenne par client et par mois	1 337

Source : FAK

Ce montant peut paraître faible, mais il correspond environ au revenu d'une journée de travail d'un manoeuvre⁴³, dans un contexte où le travail salarié est rare.

3.3.4. Des facteurs explicatifs de cette situation

Cette situation du système d'adduction d'eau potable de la CRC, qui montre un lent désengagement des ménages de l'utilisation de l'eau au robinet, peut s'expliquer par plusieurs grandes raisons :

Une demande initiale qui n'était pas l'eau potable

Initialement la demande des habitants ne portait pas sur l'eau potable, mais sur l'eau à vocation agricole. C'était très clairement la demande des habitants de Fintchicok, mais aussi celle de ceux de Mandouard, de Coubalan...

Cette demande était basée d'une part sur l'existence depuis plusieurs années dans la région, de projets de périmètres maraîchers (avec CARITAS à Mandouard par exemple...), et d'autre part sur l'utilisation de l'eau par de nombreux usagers des réseaux AEP de Coubanao et Coubalan mis en place par l'Etat sénégalais sur financement japonais dans les années 80, qui s'en servaient pour arroser des jardins et en particulier des bananeraies, comme cela était aussi le cas de l'EMP (école d'enseignement moyen pratique) de Coubanao qui avait son propre périmètre maraîcher.

L'évolution vers un projet d'eau potable s'est faite progressivement, en bonne partie du fait des contraintes des bailleurs de fonds (AESN, puis UE), qui ont amené les porteurs du projet à « proposer » un projet d'adduction d'eau potable et d'assainissement.

Ce projet a été accepté sans difficultés pour trois raisons :

- Au vu du fonctionnement antérieurs des réseaux AEP de Coubalan et Coubanao, de nombreuses personnes ont pensé qu'elles pourraient sans problème, utiliser l'eau potable pour l'irrigation et l'élevage,
- Les responsables politiques, institutionnels et associatifs craignant qu'en cas de rejet de l'idée de ce projet, les partenaires le prennent mal et remettent en cause leur coopération, n'ont pas questionné la pertinence du projet,
- Enfin, un important travail d'information et de sensibilisation a été réalisé par le KDES et ACRA pour convaincre les populations sur la nécessité de disposer de l'eau potable.

Un manque de débat sur le choix du projet

À son début, le projet n'a pas fait l'objet d'un débat, et en particulier les différents scénarios possibles (branchements particuliers ou bornes fontaines, modalités de tarification...) n'ont pas été présentés ni étudiés pour amener autorités et citoyens à arbitrer entre les différentes solutions possibles en

⁴³ Rapporté au contexte français, cela revient à une facture de 60 euros mensuel pour 5 m³ d'eau, soit 12 euros le m³.

connaissance de cause. Le choix de la mise en place sur toute l'étendue de la communauté rurale d'un réseau avec des branchements particuliers a été un choix unique.

Ceci a contribué à ne pas mettre les habitants devant leurs propres responsabilités.

L'existence de sources d'eau alternatives

Il existe dans la CRC de nombreux puits dans les concessions ou à proximité. L'accessibilité de ces puits (ils sont à faible distance des habitations) qui offrent une eau de meilleur goût (faible minéralisation par rapport à l'eau du forage) ajoutée à leur faible profondeur (12 mètres en moyenne) sont des facteurs qui font que les puits sont encore fortement utilisés par les populations. Comme le manifestait un haut responsable du Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique « est-ce que l'on va acheter ce qui est gratuit ? Quand il y a une source alternative, il n'y a pas de consommation ».

En effet un calcul rapide montre que si l'on comptabilise le temps de travail pour puiser et transporter un m³ d'eau d'un puits situé à moins de 50 m du domicile⁴⁴, même en payant la main d'œuvre au tarif d'un manoeuvre, cela revient moins cher que de payer la facture d'eau. Or une des contraintes majeures de la zone est l'absence d'opportunité de travail salarié. En dehors des pics de travail des périodes agricoles, le coût d'opportunité de la main d'œuvre est donc nul, ce qui explique le recours important aux sources d'eau alternatives.

3.3.5. Un service de l'eau potable confronté à des risques

Cette situation fait qu'à ce jour le service de l'eau est soumis à plusieurs risques qui pourraient, si aucune mesure préventive n'est prise, remettre en cause sa pérennité. Ces risques sont sociaux, financiers, techniques et organisationnels.

Sur le plan social

Le risque à l'heure actuelle est un « désengagement » lent des populations de l'utilisation des robinets, et/ou un refus de payer les factures. Cette évolution, qui se traduit par une baisse régulière de la consommation et une augmentation des impayés, risque de se renforcer.

La principale cause de cette évolution est basée sur la question du prix de l'eau, jugé trop élevé par la plus grande partie des usagers, question du prix qui peut être cumulée à la question de la réalité des effets de cette eau en termes de santé publique⁴⁵, ainsi que la question du « goût » de l'eau, l'eau des forages étant une eau assez fortement minéralisée au goût très différent de l'eau des puits et qui n'est pas appréciée par tous.

Sur le plan financier

La FAK aujourd'hui ne couvre pas totalement ses charges. Son exercice comptable 2009 a été légèrement déficitaire (500 000 FCFA sur 15 millions de chiffre d'affaires) et celui de 2010 le sera sans doute aussi puisque le volume d'eau vendu a été légèrement inférieur à celui de 2009.

De même elle ne parvient pas à effectuer des provisions pour amortissement suffisantes pour assurer le renouvellement du matériel d'exhaure et les réparations sur les canalisations de distribution. Ceci ne pose pas trop de problèmes à ce jour parce que la FAK dispose d'un capital de départ conséquent et parce que les installations sont neuves.

⁴⁴ Distance moyenne entre le domicile et le puits estimée par ACRA, in Eau potable et assainissement dans la CR de Coubalan – Sénégal : une initiative de la société civile pour un accès plus équitable aux ressources hydriques, formulaire détaillé de demande de subvention, CE – 9^{ème} FED, septembre 2005.

⁴⁵ L'absence d'analyses physico-chimiques régulières et la difficulté à produire des résultats statistiques probants en termes de diminution des maladies hydriques pour questionner la réelle « potabilité » de cette eau.

Toutefois au fur et à mesure du vieillissement des installations les besoins de remplacements et de réparations vont augmenter, contribuant à diminuer les réserves financières dont dispose la FAK, et à terme risquant d'amener à une décapitalisation de la FAK, rendant la continuité de l'exploitation tributaire d'une avarie technique dont la réparation dépasserait les moyens de la FAK.

Sur le plan technique

L'absence de maintenance préventive, l'absence de suivi des pertes dans le réseau, la difficulté à réaliser en temps et en heure les interventions sur le réseau et le matériel d'exhaure (en direct ou en commanditant les services de la brigade des puits et forages de Ziguinchor) risquent d'amener à une dégradation lente de la qualité du réseau, à la diminution de son efficacité et à la difficulté à assurer la continuité du service en cas de panne, comme cela a déjà été le cas en 2010 sur Mandouard (2 mois de panne) et Coubalan-Djilakoune (5 semaines d'interruption de service).

Sur le plan organisationnel

La centralisation du fonctionnement au niveau de la FAK, la faible fonctionnalité des ASUFOR et l'absence de visibilité des citoyens sur la gestion de la FAK, risquent d'amener des conflits internes et certaines ASUFOR à rechercher à redevenir indépendantes pour gérer leur réseau en fonction de leurs critères propres.

Des risques potentiels à ne pas sous-estimer

Ces risques, pour le moment, ne sont que des alertes. Mais si rien n'est fait à moyen terme, ils peuvent devenir des réalités et remettre en cause la viabilité du système d'adduction d'eau, par ailleurs exemplaire. Il est donc essentiel de prendre ces risques au sérieux et de définir des mesures pour les minimiser dès maintenant.

3.3.6. Quelle pérennité du dispositif d'assainissement ?

Le PEPA mis en œuvre par l'ONG ACRA, prévoyait une action de grande envergure en matière d'assainissement avec la réalisation de « 923 latrines améliorées qui respectent les paramètres UNICEF (...) dans les concessions de la Communauté »⁴⁶, soit une moyenne d'une latrine pour 18 habitants environ.

Il s'agit donc d'un ambitieux projet visant un réel impact en matière d'assainissement individuel.

L'évaluation de la pérennité du dispositif d'assainissement ne faisait pas partie de notre mandat en tant que telle. Toutefois, tout au long de la mission de terrain, les habitants et les autorités nous ont fait remonter leurs préoccupations quant aux latrines mises en place et à leur mode de gestion. Nous mentionnons donc ci-dessous les principaux points relevés au cours de la mission. Ces points ressortent des entretiens réalisés mais n'ont pas fait l'objet d'une évaluation propre. Ils demanderaient à être approfondis, corrigés ou validés dans le cadre d'une étude de terrain spécifique. Toutefois la récurrence avec laquelle ils sont apparus lors des entretiens et des réunions dans les villages nous amène à les restituer.

- Sur la réalisation

Des retards importants sont constatés sur la réalisation des travaux, alors que les apports financiers et en nature ont été réalisés par les bénéficiaires, laissant dans certains cas des fosses profondes ouvertes et sans protection, facteurs de risques pour les hommes et le bétail.

- Sur les choix techniques

Le choix d'une fosse toutes eaux, avec une cabine au dessus de la fosse toutes eaux ne semble pas toujours avoir été compris lors des séances de sensibilisation / information réalisées par le

⁴⁶ ACRA, Formulaire détaillé de demande de subvention auprès de la CE, septembre 2005, op cit.

KDES et ACRA. Ainsi une partie des bénéficiaires manifestent sa « crainte » d'être au-dessus de la fosse, crainte alimentée par le fait que par le passé des latrines du même type -construites en dehors du présent projet- se sont effondrées.

Plusieurs usagers relèvent des désagréments occasionnés par le système d'évacuation des excréta qui de fait, au fur et à mesure de l'usage de la fosse dans la journée, remontent dans le tuyau entre la cabine et la fosse, pouvant occasionner des projections sur les utilisateurs, si les usagers précédents n'utilisent pas assez d'eau pour faciliter la chasse des excréta par le tuyau d'évacuation.

L'absence de dispositif de fermeture du trou de défécation et de pose de grillage sur les tuyaux d'aération des 470 premières latrines réalisées a généré des nuisances et notamment la présence de moustiques et de mouches. Le projet SENPON prévoit de corriger cette situation sur l'ensemble des latrines déjà construites et à construire⁴⁷.

Le choix d'un système de fosse sceptique avec un épandage dans les cours des concessions, demande d'une part, une qualité de mise en œuvre de l'équipement (respect de la longueur et de la pente des tuyaux d'épandage, respect de la granulométrie des remblais des tranchées de drainage pour en éviter le colmatage, respect des distances entre les différents niveaux - niveau de la dalle, longueur du tuyau d'évacuation à la turque, niveau du tuyau d'épandage - ...) et d'autre part, un entretien de la cabine (sans utilisation d'eau de javel ou de détergents), que les personnes rencontrées ne semblent pas toutes comprendre ni maîtriser, ce qui peut occasionner des erreurs de mise en œuvre (tuyaux d'épandage avec une trop forte pente, utilisation de sable dans les tranchées de drainage...) ou d'entretien (nettoyage de la cabine de WC et de douche à l'eau de javel) qui ne permettent pas à la fosse sceptique de fonctionner correctement et peuvent donc générer des pollutions.

- Sur la gestion

La question de la vidange de ces fosses, qui n'avait pas été posée au départ, commence à se poser maintenant, avec en toile de fond les questions techniques (comment faire : quels équipements utiliser ?), d'évacuation (quel procédé technique pour garantir l'innocuité des excréta pompés, comment identifier un lieu d'épandage) et surtout de coût et donc de prise en charge de la vidange. Cette question fait partie des points qui doivent être étudiés par ACRA dans le cas du projet SENPON et des champs de compétence de la FAK.

Si tous ou une partie seulement de ces points se confirmaient, ils pourraient expliquer ce que l'étude⁴⁸ réalisée par ACRA en 2010 fait remonter, c'est-à-dire la non-utilisation par certains bénéficiaires des latrines construites dans le cadre du projet et la continuation de l'utilisation des latrines traditionnelles, plus simples d'utilisation.

⁴⁷ « ACRA devra donc améliorer avec des grilles les conduits d'aération en ajoutant un dispositif de fermeture pour le trou de défécation des 470 latrines, malgré qu'elles soient terminées », in ACRA, Eau potable et assainissement dans la Communauté Rurale de Coubalan – Sénégal : renforcer les actions passées et expérimenter de nouvelles pour étendre les compétences capitalisées à la communauté de Niamone, op ; cit.

⁴⁸ Rapport d'analyse de la situation sanitaire de base de la communauté rurale de Coubalan, ACRA Ziguinchor, décembre 2010.

4 La Coopération Cherbourg-Octeville – Coubalan: une coopération à un tournant de son histoire

Au terme des missions de terrain l'évaluation amène à dresser un panorama nuancé.

D'une part, les actions réalisées jusqu'à ce jour et les dispositifs institutionnels mis en place commencent tout juste à renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la communauté rurale de Coubalan. Les échanges, après une période intense, se redéveloppent lentement ces dernières années. Et le projet eau et assainissement doit prendre en compte de réels facteurs de risque pour être en mesure d'assurer la pérennité du service public local de l'eau et des améliorations en termes d'assainissement individuel.

D'autre part, le projet eau et assainissement est un projet qui apporte des services à tous les habitants, en respectant un principe d'équité. Le lien noué entre élus et techniciens des deux collectivités territoriales, les relations avec les autres coopérations présentes sur le territoire, les attentes en termes d'échange, les enjeux en termes de pérennisation du service de l'eau et les relations entre acteurs associatifs, font que les conditions sont réunies pour faire évoluer la coopération décentralisée entre Cherbourg-Octeville et Coubalan, pour l'inscrire dans une réelle stratégie de renforcement des capacités de la communauté rurale, pour impliquer et animer les acteurs des territoire dans des échanges et pour construire des initiatives innovantes qui garantiront la durabilité du service public local de l'eau.

Au-delà de la nécessité de mobiliser des moyens supplémentaires, cette évolution demandera avant tout, une forte mobilisation des élus et de leurs services à Cherbourg-Octeville comme à Coubalan.

Cette mobilisation devrait être motivée par l'identification des enjeux auxquels est confrontée la coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales et que la présente évaluation met en lumière.

5 Préconisations

Les présentes préconisations s'inscrivent en perspective des trois questions évaluatives posées par l'évaluation. Certaines de ces préconisations s'inscrivent dans la confirmation ou l'approfondissement d'orientations déjà en cours de réflexion ou de mise en œuvre par les acteurs de la coopération décentralisée. Au-delà de ces préconisations spécifiques, des préconisations générales, concernant l'ensemble de la relation de coopération décentralisée entre Cherbourg-Octeville et Coubalan ainsi que les relations entre la communauté urbaine de Cherbourg et les communautés rurales des Kalounayes sont également proposées.

L'évolution vers un dispositif institutionnel qui soit réellement un moyen de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC est au cœur des recommandations du présent rapport. Cette évolution est pensée dans un double sens. Il s'agit à la fois de contribuer à mettre les collectivités territoriales au centre du dispositif pour redonner toute sa place à une maîtrise d'ouvrage publique de la coopération décentralisée entendue comme politique publique partagée, dans un objectif de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC mais aussi de la ville de Cherbourg-Octeville, et à la fois de favoriser l'implication des acteurs du territoire pour aller dans le sens d'une coopération de territoire à territoire. En ce sens, les préconisations concernant le dispositif institutionnel et la mobilisation des habitants des deux territoires sont intimement liées.

Les préconisations présentées ci-dessous sont structurées comme suit :

- Préconisations concernant le dispositif institutionnel, en vue de renforcer le rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage communal de la coopération décentralisée,
- Préconisations concernant la mobilisation des habitants des deux territoires, en vue d'aller vers une coopération décentralisée de territoire à territoire, associant collectivité publique et acteurs de la société civile,
- Préconisation concernant le service public local de l'eau et de l'assainissement, en vue d'en assurer la pérennité et la reproductibilité à l'échelle des Kalounayes,
- Préconisations générales pour renforcer la politique publique de coopération décentralisée de la ville de Cherbourg-Octeville.

5.1. Préconisations concernant le dispositif institutionnel

Certaines des préconisations ci-dessous sont des préconisations qui ont déjà été actées dans des documents (conventions, CR de réunion...) mais qui à ce jour, n'ont pas été opérationnalisées.

Nous les reprenons ci-dessous en cherchant à les opérationnaliser, de manière à ce qu'elles puissent devenir des réalités.

5.1.1. Mettre en place des dispositifs politique, technique et financier

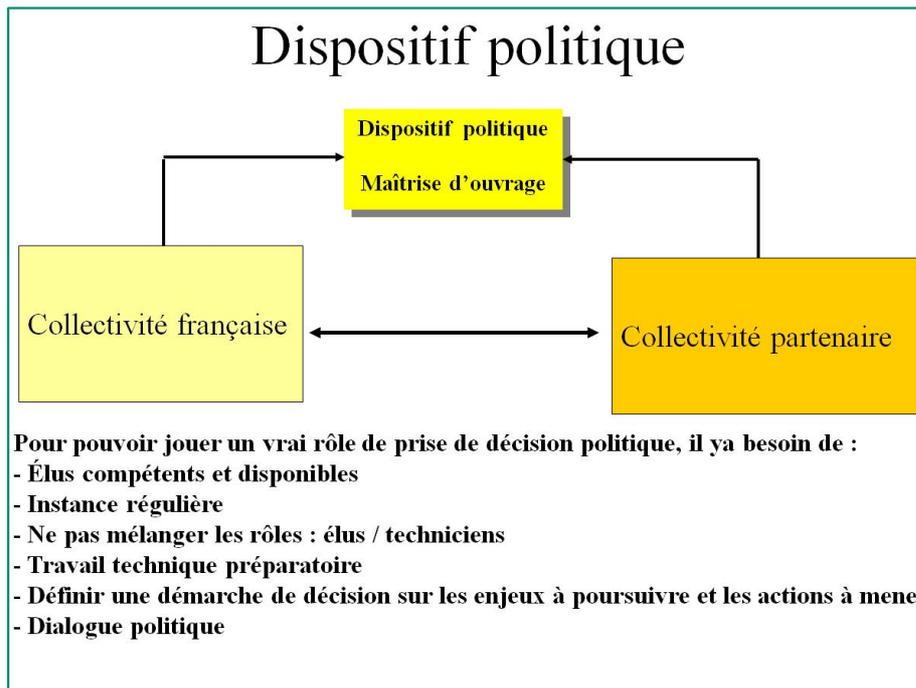
L'organisation de la coopération décentralisée, passe par la mise en place et la clarification de la répartition des fonctions entre les trois niveaux que sont les niveaux de la décision - le dispositif politique -, de l'ingénierie - le dispositif technique - et de l'organisation des flux financiers - le dispositif financier -.

Dispositif politique

Les deux collectivités territoriales, la communauté rurale de Coubalan et la ville de Cherbourg-Octeville disposent de leurs propres instances délibératives, que sont respectivement le conseil rural et le conseil municipal.

Il s'agit de mettre en place un dispositif politique commun, régulier, formel dont le rôle serait de fixer les orientations de la coopération décentralisée. Ce dispositif, qui peut prendre le nom de comité de pilotage, composé exclusivement d'élus, et dont les principales décisions sont ensuite validées par les deux instances délibératives, aurait pour fonctions principales de :

- Analyser la situation de chacune des deux collectivités pour identifier les enjeux de chacune des deux collectivités dans la relation de coopération décentralisée,
- Décider des orientations à prendre pour les actions et relations de coopération décentralisée entre les deux collectivités (enjeux, conventions, projets, organisation, finance),
- Evaluer les actions et relations de coopération décentralisée pour en tirer des enseignements pour la suite des actions et relations.



Ce dispositif politique, qui peut se tenir alternativement à Coubalan et à Cherbourg-Octeville, en fonction des missions régulières des élus des deux collectivités, demande à :

- Impliquer plusieurs élus dans chaque collectivité, de manière à ce que la relation de coopération décentralisée ne soit pas l'affaire d'une seule personne,
- Etre soigneusement préparé sur le plan technique, pour que les élus se réunissent sur la base d'un ordre du jour clair, de dossiers préparés et avec des décisions à prendre,
- Faire l'objet d'un suivi en matière de mise en œuvre des décisions prises, tant en termes de validation par les organes délibérants des deux collectivités qu'ensuite en termes de mise en œuvre opérationnelle.

La formalisation de ce dispositif politique, outre de donner leur juste place aux décideurs politiques, permet d'inscrire la coopération décentralisée dans le champ des politiques publiques des deux collectivités, demandant à chaque instance délibérative de prendre le temps de délibérer sur les décisions prises en comité de pilotage, d'en débattre, de les voter, de les suivre et qu'on leur en rende compte. A ce titre, les acteurs associatifs n'ont pas leur place directe dans les instances politiques. Les acteurs associatifs soit mettent en œuvre des actions décidées par les collectivités territoriales et à ce titre sont des acteurs techniques, soit mettent en œuvre des actions sur financement propre dont elles sont maître d'ouvrage et dans ce cas elles sont des interlocuteurs des collectivités territoriales avec lesquelles elles concertent.

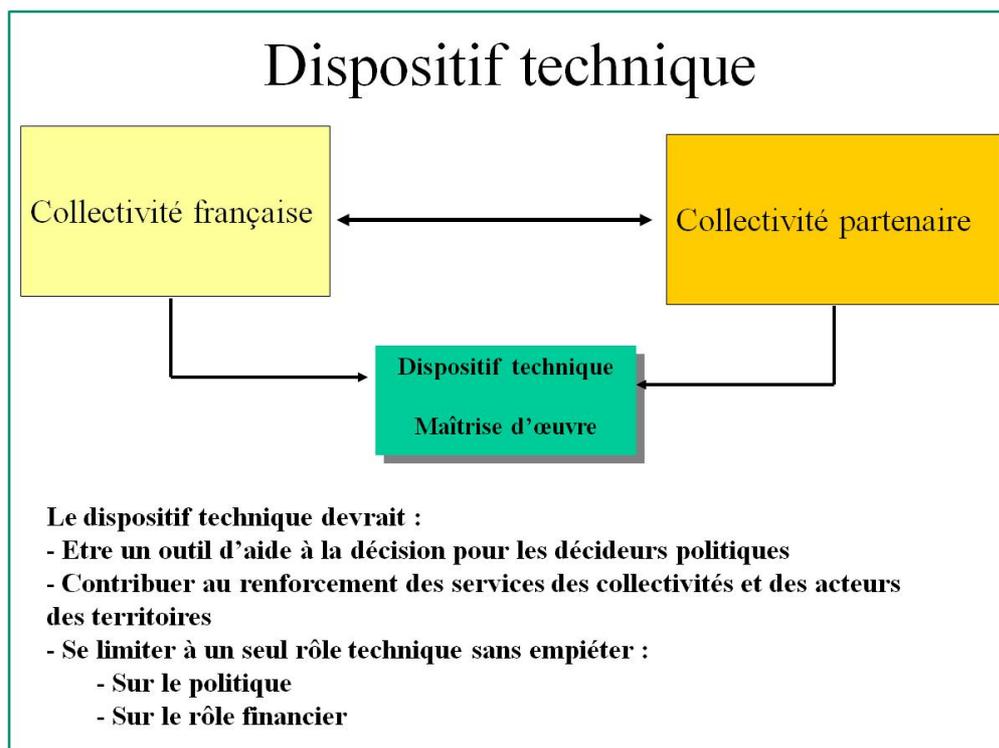
Il s'agit bien ici de mettre en place une instance politique dans le cadre d'une démarche de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale.

Dispositif technique

Les deux collectivités territoriales s'appuient sur des services techniques municipaux. Ces services, importants à Cherbourg-Octeville (environ 900 salariés, mais un service des relations internationales composé de deux personnes : un cadre et un assistant) sont réduits à leur plus simple expression à Coubalan, avec la présence comme personnel qualifié de l'assistant communautaire et du responsable du service de l'état civil. Toutefois, tant à Cherbourg-Octeville qu'à Coubalan les services municipaux peuvent s'appuyer sur des tiers opérateurs (associations, ONG, bureaux d'étude...).

Il s'agit ici de mettre en place formellement une instance de travail entre techniciens des deux collectivités territoriales, avec éventuellement l'appui des tiers opérateurs, pour :

- Préparer les comités de pilotage :
 - o Monter les ordres du jour,
 - o Préparer les bases des bilans de la relation et des actions menées depuis le comité de pilotage précédent,
 - o Identifier des enjeux sur lesquels des propositions d'action pourraient être développées
 - o Elaborer des propositions en termes de relation entre les deux collectivités et en termes de projets à mettre en œuvre.
- Suivre et rendre compte de la mise en œuvre de projets :
 - o Faire le point sur l'évolution des projets décidés lors des comités de pilotage,
 - o En assurer le pilotage opérationnel si ce sont des actions mises en œuvre par les municipalités,
 - o Suivre le pilotage opérationnel des projets mis en œuvre par des tiers opérateurs (ONG...),
 - o Rendre compte régulièrement aux élus.
- Suivre et rendre compte des relations entre les deux collectivités :
 - o Faire le point sur les relations entre élus, techniciens et acteurs des territoires,
 - o Identifier les difficultés opérationnelles dans ces relations et soit les corriger directement, soit faire remonter aux élus pour décision.
- S'informer mutuellement sur les évolutions nationales régionales et locales en lien avec la vie des collectivités territoriales et la coopération décentralisée.



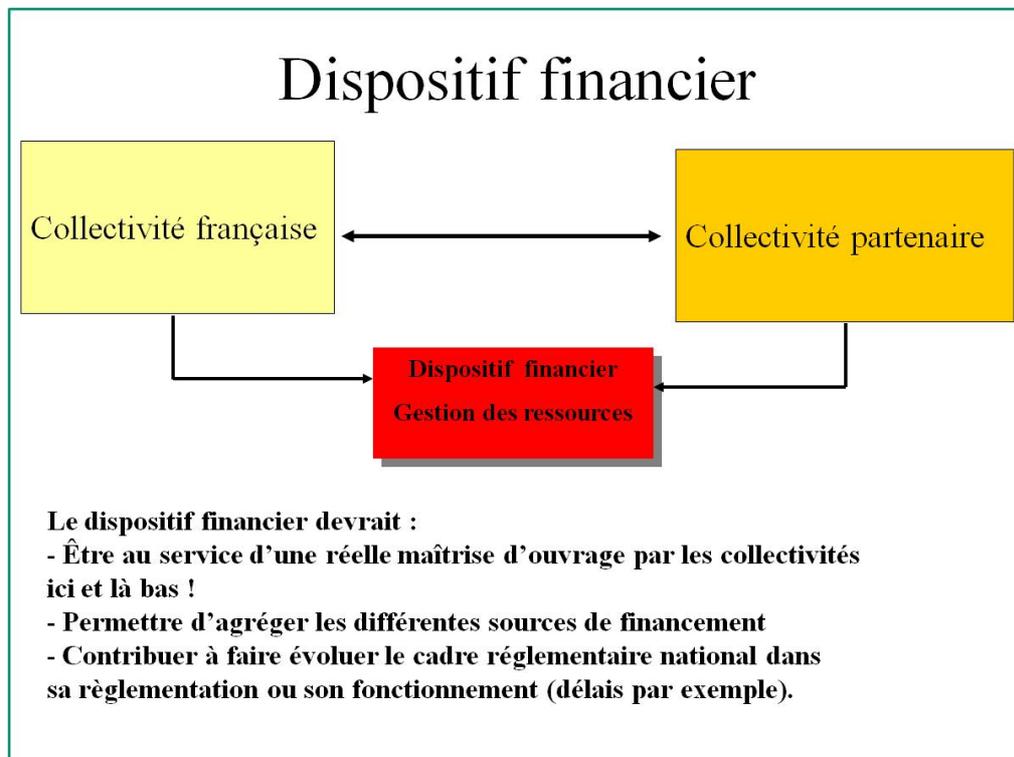
Ce dispositif technique pourra être composé par l'assistant communautaire de la CRC et la responsable du service des relations internationales de Cherbourg-Octeville (et pourra intégrer si nécessaire de manière ponctuelle ou permanente des opérateurs techniques présent sur l'un ou l'autre des territoires). Il peut fonctionner à partir, d'une part de réunions présentiels à l'occasion des missions et d'autre part, à distance à travers des réunions téléphoniques régulières en utilisant des logiciels de téléphonie IP qui permettent de communiquer gratuitement.

Dispositif financier

Les deux collectivités territoriales sont des organismes publics, tenus de respecter les règles de la comptabilité publique.

A ce titre, pour les actions mises en œuvre directement par les collectivités, le transfert financier de collectivité à collectivité à travers les trésors publics des deux pays est la modalité de financement conforme à la réglementation et recommandée par la Direction de la Coopération Décentralisée de la République du Sénégal⁴⁹. Cette modalité contribue à renforcer la maîtrise d'ouvrage communale, en mettant les collectivités territoriales au centre de la décision, en s'assurant que les affectations budgétaires font bien l'objet de délibérations municipales. En revanche, c'est une modalité qui peut manquer de souplesse et qui peut parfois être longue.

Les actions déléguées à des tiers opérateurs (ONG, associations, bureaux d'étude) peuvent également faire l'objet d'une délégation des transferts financiers, ce qui peut permettre de donner de la souplesse quand cela est nécessaire. Toutefois, il est nécessaire pour conserver la maîtrise d'ouvrage communale que cette délégation (de maîtrise d'œuvre et de gestion financière) soit délibérée par les deux collectivités territoriales, fasse l'objet d'un conventionnement de manière là aussi à mettre la collectivité au centre du dispositif et à bien contribuer à renforcer sa capacité de maîtrise d'ouvrage.



⁴⁹ Dans le guide du partenariat de coopération décentralisée publié par la DIRCOD, celle-ci explique que quand c'est la collectivité sénégalaise qui est maître d'ouvrage, « Les fonds de la collectivité locale étrangère sont reçus par la collectivité locale sénégalaise sur son compte au Trésor Public sénégalais et versés au budget de la collectivité. C'est la collectivité sénégalaise qui réalise le projet en tant que maître d'ouvrage ».

Au-delà de la question des transferts financiers, il est possible en termes de dispositifs financiers de penser à la mise en place de deux dispositifs complémentaires :

Fonds de développement local

Le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage d'une collectivité passe par le renforcement de sa capacité à décider de ses priorités en termes d'investissement et de fonctionnement et de sa capacité à suivre la mise en œuvre de ces priorités. C'est bien le rôle des services techniques en lien avec les commissions de préparer les propositions qui seront débattues en conseil rural puis délibérées. Le budget très limité de la CRC fait que cette institutionnalisation de la programmation budgétaire est réduite à sa plus simple expression.

L'abondement par la ville de Cherbourg-Octeville d'un fonds de développement local, fonds qui pourrait également être abondé par d'autres partenaires de la CRC (autres coopérations décentralisées, programmes et projets du gouvernement sénégalais, ONG) permettrait de doter la CRC d'une autonomie budgétaire lui demandant de mettre en place les mécanismes institutionnels pour assurer le bon fonctionnement des arbitrages sur l'utilisation de ce fonds.

Il faudrait approfondir les différentes pistes techniques et financières quand à la mise en place et au logement de ce fonds, qui peuvent aller depuis la mise en place d'un simple appui budgétaire à la CRC, jusqu'à la mise en place d'un dispositif financier avec une structure juridique propre. Par exemple, en concertation avec la CRC et éventuellement les autres partenaires de ce fonds, la ville de Cherbourg-Octeville pourrait travailler sur la définition d'un règlement pour le bon fonctionnement de ce fonds, sur la base de critères définis d'un commun accord.

Financement sur projet

Par ailleurs, les deux collectivités peuvent décider de la mise en œuvre de projets en dehors du fonds de développement local, sous réserve que ces projets soient délibérés par les deux collectivités.

Ce financement sur projet peut se faire dans le cadre de :

- Un transfert financier direct de collectivité à collectivité, soit pour une réalisation directe par la CRC, soit pour une délégation de maîtrise d'œuvre à un opérateur technique, arrêtée d'un commun accord entre les deux collectivités,
- Une délégation de maîtrise d'œuvre et un transfert financier à un opérateur français ou sénégalais.

Dans le cas d'une délégation de maîtrise d'œuvre et/ou de financement, un conventionnement tripartite devrait être mis en place entre les deux collectivités et l'opérateur pour clarifier dès le départ les rôles et responsabilités de chacun. Pour des projets importants dont les dimensions opérationnelles dépassent celles de la CRC ou qui concernent des domaines qui ne sont pas de compétences de la CRC, il est possible d'imaginer la mise en place de délégations de maîtrise d'ouvrage à un opérateur technique compétent et accepté par les parties.

Des dispositifs qui visent à remettre les collectivités territoriales au centre de la relation de coopération décentralisée

La mise en place de ces dispositifs vise d'une part à assurer la meilleure utilisation possible de chaque euro investi et d'autre part à remettre les collectivités territoriales au centre de la relation de coopération décentralisée et donc de les amener à réellement assumer leurs responsabilités.

En effet, ces dispositifs visent à donner du « grain à moudre » en termes de définition d'orientation, d'arbitrage et de suivi. Ils visent également à contraindre les services techniques des collectivités à fonctionner au service des décideurs politiques et enfin à repositionner les acteurs extérieurs financés dans le cadre de la coopération décentralisée (associations, ONG, bureaux d'étude) comme des opérateurs techniques des collectivités territoriales, choisis pour leurs compétences, leur qualité et

leurs capacités de mobilisation, évitant ainsi les effets d'aubaine et plaçant les différents acteurs de la relation de coopération décentralisée sur un même pied d'égalité : s'inscrire dans la relation de coopération décentralisée, mettre en œuvre un projet ou des actions validés par les deux exécutifs et bénéficier d'un financement de la coopération décentralisée faisant l'objet d'une délibération des deux collectivités territoriales.

5.1.2 Concerter entre coopérations décentralisées

La communauté rurale de Coubalan a signé une convention de coopération décentralisée avec la commune de Saint Julien des Rosiers (2 500 habitants, département du Gard) et est en jumelage avec les communes de Pavie et d'Asti par le biais du CPAS (Comité Pavia Asti Senegal).

La CRC a donc des relations internationales avec quatre communes, deux en France et deux en Italie, et des actions similaires sont menées dans le cadre des relations entre ces différentes communes : par exemple, les échanges entre élèves infirmières et centres de santé et les échanges entre établissements scolaires.

Il semblerait donc pertinent de commencer par échanger entre coopérations décentralisées sur les pratiques mises en œuvre puis de voir la possibilité de mettre en place un espace de concertation entre les cinq communes pour déboucher, dans la mesure du possible, sur une harmonisation des actions et des démarches, en particulier dans les modalités d'appui des collectivités françaises et italiennes à la commune de Coubalan, des projets communs pouvant être élaborés et un abondement commun à un dispositif comme le Fonds de Développement Local pouvant être décidé.

Pour cela, dans un premier temps il serait pertinent que la CRC réunisse tous ses partenaires au Sénégal pour faire le point sur les actions en cours, les modalités de coopération et pour identifier les rapprochements possibles.

Les rapprochements en termes de dispositifs de coopération et la concertation sur les actions mises en œuvre permettraient une mutualisation des compétences (par exemple Saint Julien des Rosiers a développé une pratique importante en matière d'échanges qui pourrait bénéficier tant à Cherbourg-Octeville qu'aux collectivités italiennes) et surtout une harmonisation des dispositifs de coopération, permettant une plus grande transparence, une efficacité accrue (en particulier au Sénégal où la CRC dispose de peu de compétences opérationnelles) et une plus grande efficacité (possibilité à terme de mettre en place des dispositifs politiques, techniques et financiers communs).

Dans un deuxième temps, sur cette base, des dossiers communs pourraient être montés entre les cinq collectivités pour mobiliser en particulier des financements européens.

5.1.3. Mettre en place une assistance à maîtrise d'ouvrage à la CRC

Dans son dispositif actuel, la CRC fonctionne essentiellement sur la base de la mobilisation du PCR et de l'ASCOM, seul cadre de la communauté rurale. Or le PCR et son ASCOM ont à leur charge l'ensemble de la gestion de la collectivité territoriale, les relations de coopération décentralisée en constituant une petite part.

Il est aisé d'identifier que dans ce dispositif, il leur est difficile de consacrer le temps suffisant à la coopération décentralisée et de jouer pleinement leur rôle.

Dans ce cadre, la coopération décentralisée de Cherbourg-Octeville a besoin de s'appuyer sur une ressource humaine permanente, basée en Casamance qui puisse jouer le rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale. C'est ce dont disposent Saint Julien des Rosiers et le CPAS avec des correspondants locaux basés à Ziguinchor.

Dans le cadre légal actuel, la communauté rurale n'a pas la possibilité d'embaucher de personnel, il conviendrait donc d'identifier une personne ou une institution, de préférence sénégalaise, qui puisse jouer cette fonction, qui consisterait essentiellement à :

- Accompagner le fonctionnement des dispositifs politiques techniques et financiers côté sénégalais, par un appui-conseil permanent aux élus et techniciens ,
 - o Accompagnement des élus (PCR, bureau de la CRC, commissions) dans le cadre de la coopération décentralisée
 - o Accompagnement de l'ASCOM,
- Formation « in itinere » des élus et des techniciens, en assurant le suivi du bon fonctionnement des dispositifs,
- Appui à la concertation entre les collectivités territoriales en coopération avec la CRC,
- Appui à la concertation avec les autres acteurs intervenant en appui à la CRC,
- Rôle d'intermédiation entre les deux collectivités territoriales.

Cette fonction, qui implique de n'avoir aucune responsabilité opérationnelle dans les relations et les projets, pourrait être confiée à une structure publique comme l'ARD, à une ONG sénégalaise ou à un consultant sénégalais.

A terme, dans le cadre de l'extension des relations de coopération entre la CUC et les quatre communes des Kalounayes, il pourrait être envisagé de mettre en place une assistance à la maîtrise d'ouvrage commune aux quatre communautés rurales.

5.1.4. Organiser des missions d'échange entre élus et techniciens

A ce jour les missions d'élus et de techniciens, que ce soit de Cherbourg-Octeville à Coubalan ou de Coubalan à Cherbourg-Octeville, sont essentiellement des missions centrées sur des réunions institutionnelles et des visites.

Il serait important, en termes de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage de la CRC, mais aussi en termes de réflexion sur les pratiques au sein de la collectivité de Cherbourg-Octeville, d'organiser des missions d'échange autour des pratiques des élus et des techniciens, permettant de capitaliser et de diffuser les pratiques.

Pour les missions d'élus qui ne devraient pas concerner le seul PCR mais au moins les élus du bureau municipal, cela passerait par la mise en place d'échanges sur le fonctionnement politique ici et là bas :

- Inviter les élus à suivre le cheminement de l'élaboration et de la décision sur les politiques publiques, depuis l'émergence du problème (par exemple à l'occasion d'une réunion de quartier), son traitement au sein de réunions de la majorité municipale, son traitement au sein de la commission municipale, la préparation par les services, l'élaboration du projet de délibération puis son inscription à l'ordre du jour en conseil municipal ;
- Travailler avec les délégations sur comment s'organise au quotidien le métier d' élu: organisation du travail, articulation entre le temps professionnel, le temps politique, le temps d' élu et le temps personnel ;
- Echanger sur les méthodes utilisées pour assumer le rôle d' élu : fonctionnement du conseil municipal entre le maire, les adjoints, les conseillers, les commissions ; relations entre majorité et minorité municipale ; modalités de prise de décision et d' arbitrage ; répartition des rôles entre élus et techniciens ; accès à la formation et à l' information...

Ceci demanderait à un petit groupe d'élus ici de prendre le temps de formaliser (capitaliser) ses propres pratiques pour pouvoir les présenter et les mettre en débat avec les élus sénégalais, et de prendre le temps à l'occasion de chaque mission des élus sénégalais à Cherbourg-Octeville de présenter et mettre en débat ces pratiques.

Le même exercice pourrait se faire lors des missions à Coubalan, à partir de temps de travail avec les élus du bureau municipal.

Pour les missions des techniciens, plus que des présentations par les services de Cherbourg-Octeville de leurs actions et démarches dans le domaine de l'Etat Civil, des circuits financiers... qui restent souvent difficile à transposer, il serait sans doute intéressant de mettre en place des échanges sur le métier de technicien, avec des temps d'échange avec:

- des secrétaires de mairie de petites communes où ceux-ci sont les salariés uniques et doivent traiter des mêmes questions que l'ASCOM de Coubalan : relation élu/technicien, séparation entre le temps professionnel et le temps personnel, organisation du travail, relation avec les services de l'Etat,
- la responsable des relations internationales de la ville de Cherbourg-Octeville sur des questions opérationnelles : organisation du travail, modalités de compte-rendu aux élus des activités menées, suivi des actions...

L'organisation de telles missions d'échange centrées sur les fonctions et responsabilités des élus et techniciens, basées sur la capitalisation et la mise en débat des pratiques contribuerait alors au renforcement des compétences des élus et des techniciens sur la base d'une réflexion partagée autour de leurs pratiques.

La mise en œuvre de ce type de mission demande une volonté partagée, un cadrage systématique par un petit cahier des charges et un temps de suivi de l'utilisation des compétences acquises à l'occasion de chaque mission.

5.1.5. Renouveler les conventions

La convention cadre de coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la CRC reste relativement générale et ne spécifie rien en matière de mise en place de modalités garantissant la réelle maîtrise d'ouvrage communale sur les actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée.

Il serait donc pertinent de voir la possibilité soit d'intégrer dans la convention générale ou dans l'élaboration de conventions opérationnelles des clauses :

- au niveau des actions, spécifiant:
 - o que les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée ici et là bas et les missions programmées sont délibérées par le conseil rural et le conseil municipal et font l'objet d'un compte-rendu écrit et oral en conseil rural et en conseil municipal,
 - o le fonctionnement des circuits financiers entre les deux collectivités,
 - o les modalités de validation par le conseil rural et le conseil municipal de la délégation de maîtrise d'œuvre des actions.
- au niveau des relations, précisant :
 - o un calendrier des instances de pilotage,
 - o un calendrier de compte-rendu technique et financier et des contacts à distance tant entre élus que techniciens pour faire le point entre les deux comités de pilotage.

Ces éléments de clarification de la convention peuvent apparaître comme des éléments de formalisation parfois un peu bureaucratique et qui peuvent peut-être ralentir la mise en œuvre des actions. Dans le même temps c'est la condition pour s'assurer que les actions mises en œuvre participent bien au renforcement de la Communauté Rurale de Coubalan.

5.2. Préconisations concernant la mobilisation des habitants des deux territoires

La mobilisation des habitants et des acteurs des deux territoires est, à ce jour, un des points faibles de la coopération. Alors que cette mobilisation a été très forte à l'époque du jumelage entre Finthiok et Octeville, cette mobilisation est aujourd'hui retombée. Et malgré la mise en place de nouvelles initiatives ces dernières années, elle reste encore timide.

Les préconisations ci-dessous visent à pallier cette situation, mais elles sont indissociables des recommandations sur l'évolution de la conception de la présente coopération : s'agit il d'une coopération d'aide au développement qui tend vers l'appui institutionnel ou d'une coopération d'intérêt mutuel ?

5.2.1. S'appuyer sur l'institution municipale

La mobilisation des habitants de Cherbourg-Octeville passe largement par l'implication de l'institution municipale. En effet, à travers ses différents services, l'institution municipale est en contact avec tous les habitants de la commune et elle est le seul acteur qui puisse toucher l'ensemble des habitants de la commune. Par exemple, la mise en place d'une activité dans le cadre du temps périscolaire des écoles primaires peut permettre de toucher tous les enfants du primaire de la commune, donc tous les parents et de manière indirecte, une part non négligeable des grands parents et des familles, parvenant ainsi à toucher la majeure partie des habitants de la commune.

L'implication de l'institution municipale passe par une plus grande implication des services et des élus dans la relation de coopération décentralisée.

Concrètement ceci pourrait se faire par :

- la mise en place d'un pôle d'élus en charge de la coopération décentralisée et des relations internationales

A ce jour, au sein de la ville de Cherbourg-Octeville et de la CUC, un seul élu est en charge de la coopération décentralisée et des jumelages. Ce même élu et un conseiller municipal sont délégués pour représenter la ville au sein du CA de l'association Kadjamor, mais de fait, seul l'élu en charge de la coopération décentralisée et des jumelages est invité aux CA de l'association Kadjamor.

La mise en place -formelle ou non- d'un pôle d'élus en charge de la coopération décentralisée, en ciblant les élus en charge des compétences en lien avec les domaines sur lesquels des échanges entre les deux collectivités peuvent se développer (par exemple espaces verts, développement durable, animation sociale, jeunesse, culture...) où la dynamisation de la commission municipale en charge des relations internationales (première commission en charge du développement urbain, économie et affaires portuaires, administration générale, personnel, relations internationales), permettrait de mutualiser le portage politique de la coopération décentralisée et de favoriser l'implication des autres services dans la relation de coopération décentralisée.

- La mise en place d'un groupe transversal dans les services municipaux

Après plus de quinze ans de relations entre les deux collectivités territoriales dont dix dans une relation de coopération décentralisée, de nombreux techniciens ont été informés, impliqués, mobilisés dans le cadre des actions de la coopération décentralisée, même si à ce jour, l'implication de ces techniciens est restée relativement ponctuelle. De fait, il existe au sein des services un réel potentiel de mobilisation personnel et institutionnel, qui peut permettre de déboucher sur une implication des services dans le cadre d'actions menées à Coubalan mais aussi dans le cadre d'actions qui seraient menées à Cherbourg-Octeville ou dans le cadre d'une relation entre les deux territoires.

La mise en place d'un groupe transversal, composé de personnes motivées, choisies prioritairement dans les services qui potentiellement pourraient être les plus impliqués dans des actions d'échange, permettrait de disposer d'une base pour concevoir, monter et mettre en place des projets basés sur la coopération décentralisée mais inséré dans les autres politiques municipales. De multiples projets pourraient voir le jour, par exemple :

- o Mise en place d'un temps périscolaire - pour toutes les écoles - de découverte du Sénégal, de la Casamance et de Coubalan, pour les scolaires dans le cadre du temps périscolaire, animé par un ou des enseignants de Coubalan.

- Mise en place d'un temps d'échange entre enseignants de Cherbourg-Octeville et Coubalan sur la mise en place et le fonctionnement des jardins scolaires⁵⁰ puis d'un échange d'expériences pratiques (implication d'enseignants de Coubalan dans la mise en place et la gestion des jardins scolaires à Cherbourg-Octeville et vice versa) ;
- Mise en place d'un échange entre les cuisiniers des restaurants municipaux de la ville de Cherbourg-Octeville (restaurant du personnel de la ville, restaurants scolaires, restaurant de l'hôpital...) et des cuisinier(e)s de Coubalan pour proposer un repas sénégalais à tous les usagers des restaurants municipaux ;
- Organisation d'un tournoi international de football entre les équipes de Cherbourg-Octeville, des villes jumelles et de Coubalan, avec une implication des équipes étrangères dans les entraînements réalisés par les associations de Cherbourg-Octeville;
- Mise en place d'un travail ici et là bas sur la lutte contre le racisme, les discriminations et l'exclusion, en s'appuyant sur des associations locales de Cherbourg-Octeville et de Coubalan.
- ...

5.2.2. Favoriser l'implication de tous les acteurs du territoire

Le territoire de la commune de Cherbourg-Octeville est riche en organisations de solidarité internationale et nationale :

- une quinzaine d'associations interviennent dans le domaine de la solidarité internationale et se retrouvent pour organiser la SSI ;
- de très nombreuses associations⁵¹, locales ou représentant des associations nationales (Secours Populaire, Emmaüs, Secours Catholique, Ligue des droits de l'homme...) sont impliquées dans le domaine de la solidarité nationale et pour certaines ont un intérêt pour la solidarité internationale.

De très nombreux acteurs du territoire qu'ils soient organisés formellement (associations, junior associations, établissements scolaires, instituts de formation, entreprises...) ou que ce soient des individus ou des groupes informels (lycéens, étudiants, groupes de musiciens amateurs...), ne sont pas impliqués à ce jour dans le secteur de la solidarité internationale mais pourraient potentiellement s'y impliquer, car ayant un intérêt à une ouverture sur le monde.

Par ailleurs, il existe aujourd'hui de nombreuses politiques incitatives pour favoriser les échanges internationaux (politiques et instruments financiers européens, nationaux, départementaux et régionaux⁵²), qui peuvent faciliter l'implication des citoyens et de l'organisation dans des relations et actions de solidarité internationale.

Favoriser l'implication des acteurs du territoire de la commune de Cherbourg-Octeville avec le territoire de Coubalan demande donc de :

- développer une fonction d'information, d'appui et d'accompagnement aux personnes et acteurs intéressés à développer des relations avec Coubalan. Cette fonction est en partie réalisée, à ce jour, par Horizons Solidaires à Caen et la Maison Pour Tous à Cherbourg-Octeville qui a un mandat du Conseil Régional pour accompagner les jeunes intéressés à s'inscrire dans la politique de mobilité développée par le Conseil Régional. Toutefois, cette fonction pourrait être étendue pour faciliter l'information des jeunes et des moins jeunes sur les différentes possibilités d'appui qui existent, mais aussi sur les différentes activités qui

⁵⁰ Toutes les écoles de la CRC ont un jardin scolaire, de même que les collèges. En particulier le collège de Coubalan - fortement impliqué dans la coopération décentralisée avec Saint Julien des Rosiers - a développé une réelle production horticole destinée à sa cantine et une organisation de l'entretien du jardin responsabilisant les élèves.

⁵¹ Le site de la ville de Cherbourg recense près de 70 associations œuvrant dans le secteur de la solidarité.

⁵² La Région Basse Normandie a mis en place une politique d'appui à la mobilité internationale vers les pays du Sud, des jeunes (18-25 ans), soit sous forme de voyages individuels ou de groupe.

peuvent être réalisées à Coubalan, que ce soit des activités de loisir (tourisme) ou des activités de solidarité et d'échange.

- Mettre en place un dispositif d'incitation financière aux personnes (étudiants, retraités...) et aux institutions (associations, écoles...) qui ont un projet de solidarité et d'échange avec le territoire de la commune de Coubalan. Ce dispositif financier (bourses pour les étudiants, cofinancement d'échanges ou d'actions de solidarité internationale) devrait être transparent sur le plan des montants, des décisions d'attribution et identique pour tous les demandeurs, en respectant la règle d'or de la mobilisation par les bénéficiaires de fonds propres, en particulier pour les déplacements. Seulement dans le cas où la ville de Cherbourg-Octeville délègue des fonctions, compétences ou projets à des acteurs institutionnels -sous forme de subvention ou de marché-, des modalités de financement autres pourraient être mises en place. Mais dans ce cas, ce ne serait plus des actions d'initiative associative, mais une délégation de maîtrise d'œuvre.
- Donner un appui aux acteurs s'impliquant dans des échanges pour que ceux-ci s'inscrivent dans une démarche structurée et recevable par les acteurs institutionnels (à Cherbourg et Coubalan) et par les éventuels financeurs. Ceci passe par un appui à trois niveaux, en amont de l'échange, pendant l'échange et après celui-ci :
 - o En amont de l'échange :
Il s'agit d'aider à la préparation de l'échange d'une part en aidant les porteurs de celui-ci à s'inscrire dans un processus d'échange de moyen terme, et non pas dans une opération « one shot », qui mobilise beaucoup d'énergie et de temps pour un résultat limité et dans l'information et la concertation avec la communauté rurale de Coubalan, pour que celle-ci soit informée et valide le projet si celui-ci la concerne (mobilisation de moyens de la coopération décentralisée, implication dans les domaines de compétence de la CRC...).
Ensuite, un travail minimum de préparation au départ est nécessaire, que ce soit pour informer sur les réalités administratives sénégalaises, sur les questions logistiques et sur les relations interculturelles, cette préparation au départ pouvant impliquer un appui à la relation entre les acteurs d'ici et de là bas, de manière à éviter les possibles « manipulations » ou « instrumentalisation » et pour clarifier les modalités d'action (en particulier sur la question de l'argent, des cadeaux...).
Enfin il s'agit de réaliser un travail plus classique d'appui au montage du projet d'échange (objectifs ici et là bas, moyens à mobiliser, programmation...).
 - o Pendant celui-ci
Il s'agit ici de pouvoir accompagner la réalisation même de l'échange, de manière à ce que tant les acteurs français que sénégalais impliqués puissent avoir en permanence un recours, un interlocuteur en cas de question, de difficulté... Cet accompagnement pourrait alors passer par la mise en place d'un correspondant sur place (cf. point 5.2.4) qui joue le rôle de personne ressource.
 - o Après celui-ci
Il s'agit ici de la phase la plus importante de l'échange, puisque alors que les acteurs impliqués ont l'impression que les choses sont terminées, c'est en réalité le moment où elles commencent. En effet, se pose à ce moment là la question de savoir comment l'échange va être valorisé ici et là bas, quelles nouvelles actions vont se mettre en place, comment assurer la continuité. De plus, un temps de « debriefing » avec les personnes impliquées est souvent nécessaire pour s'assurer qu'elles puissent exprimer ce qu'elles ont vécu, le verbaliser et le transmettre, pour aussi leur permettre d'exprimer les difficultés vécues, les incompréhensions...
 - o En amont, pendant et en aval
Contribuer à l'animation de l'échange, en ayant un œil sur ce qui se passe ou ne se passe pas, en étant en mesure de faire circuler de l'information, de contacter et mobiliser, de redynamiser...

Ce travail d'animation (non hiérarchique) est possible à la condition d'articuler un temps de travail à Cherbourg-Octeville et un temps de travail d'un correspondant sur place.

Dans le format actuel du service des relations internationales, ce travail ne pourra être possible que si un temps spécifique est dédié à celui-ci, soit en déchargeant la responsable d'une partie de ses fonctions actuelles, soit en impliquant une personne d'un service (vie associative par exemple) pour assumer cette fonction en relation avec le service des relations internationales.

Le développement des échanges entre habitants des deux territoires, demande d'articuler la valorisation de la motivation des habitants d'ici et de là bas à se connaître, à échanger, à développer des actions communes ; un appui opérationnel à la préparation, mise en œuvre et valorisation des échanges et une animation de ceux-ci pour entretenir la « flamme » de la mobilisation et pour orienter et donner de la cohérence.

Cet accompagnement des échanges est fondamental pour assurer, d'une part une cohérence entre les échanges développés à titre individuels et institutionnels et les orientations de la coopération décentralisée entre les deux collectivités territoriales, et d'autre part pour s'assurer que ces échanges soient réellement bénéfiques ici et là bas, en particulier en évitant les frustrations liées aux difficultés à inscrire ces échanges dans la durée.

Enfin cet accompagnement peut permettre de développer un réel maillage entre personnes physiques et entre institutions des deux territoires. Ce maillage - qui existe sur d'autres territoires de coopération décentralisée - articule alors déplacements à but touristique (en valorisant les infrastructures et produits touristiques existant dans la CRC) et échanges professionnels et institutionnels.

5.2.3. Mutualiser les expériences avec les autres coopérations décentralisées

Les autres coopérations décentralisées avec la communauté rurale de Coubalan ont une longue expérience des échanges et de la relation entre acteurs de leurs territoires⁵³, pouvant même aller jusqu'à l'articulation entre les acteurs de leur territoire et des acteurs présents à des niveaux supérieurs à celui de la CRC (par exemple, lien entre le CAPS et l'hôpital et l'école d'infirmier de Ziguinchor).

Ces expériences mériteraient donc d'être mutualisées, pour éviter les doublons, chercher les cohérences et profiter des enseignements de la pratique acquises depuis plus de 20 ans tant par Saint Julien des Rosiers que par le CAPS.

La mise en place d'un dispositif de concertation commun entre les cinq collectivités territoriales faciliterait ces échanges et cette mutualisation d'expérience.

5.2.4. Mettre en place une fonction de correspondant

La préparation, le suivi et la valorisation des échanges demandent beaucoup de temps, une circulation de l'information fluide entre ici et là bas, et ne peuvent pas être du ressort des seuls élus ou de l'ASCOM de Coubalan qui ont beaucoup d'autres charges de travail.

Il serait donc souhaitable de disposer sur place d'un correspondant qui puisse jouer le rôle d'appui lors de la préparation des échanges, de suivi de leur mise en œuvre et d'appui à leur valorisation à leur terme. Cette fonction permettrait aussi de faciliter l'articulation entre ces échanges et le conseil rural, en informant régulièrement le conseil rural des échanges projetés et en cours, en contribuant à leur

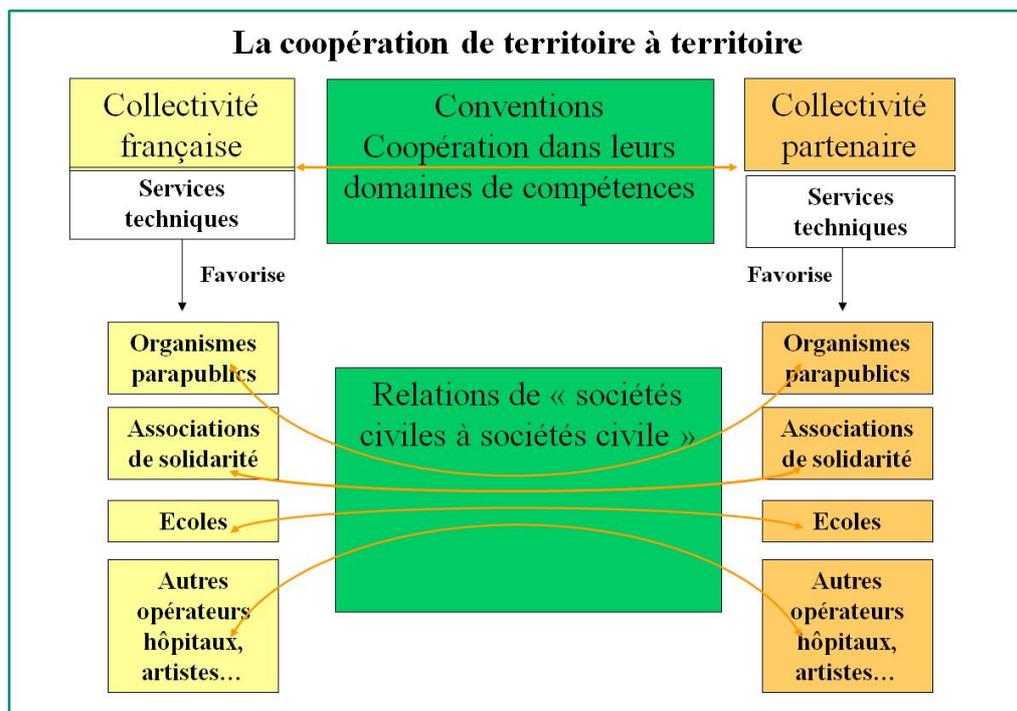
⁵³ Par exemple Saint Julien des Rosiers organise en lien avec le collège de Coubalan des échanges de jeunes depuis 20 ans pendant une période de trois semaines.

cohérence avec les actions municipales et en soumettant ceux qui sont appuyés dans le cadre de la coopération décentralisée à une validation par le CRC.

Cette fonction de correspondant existe déjà pour la coopération décentralisée de Saint Julien des Rosiers et pour le Comité Asti Pavie Solidarité. Il pourrait donc être envisagé soit de mutualiser cette fonction avec l'une de ces coopération décentralisée, soit de regrouper la fonction de correspondant avec celle d'appui à la maîtrise d'ouvrage, de manière à donner une cohérence à l'accompagnement que la ville de Cherbourg-Octeville donne à la relation de coopération décentralisée tant dans sa dimension municipale que dans sa dimension territoriale.

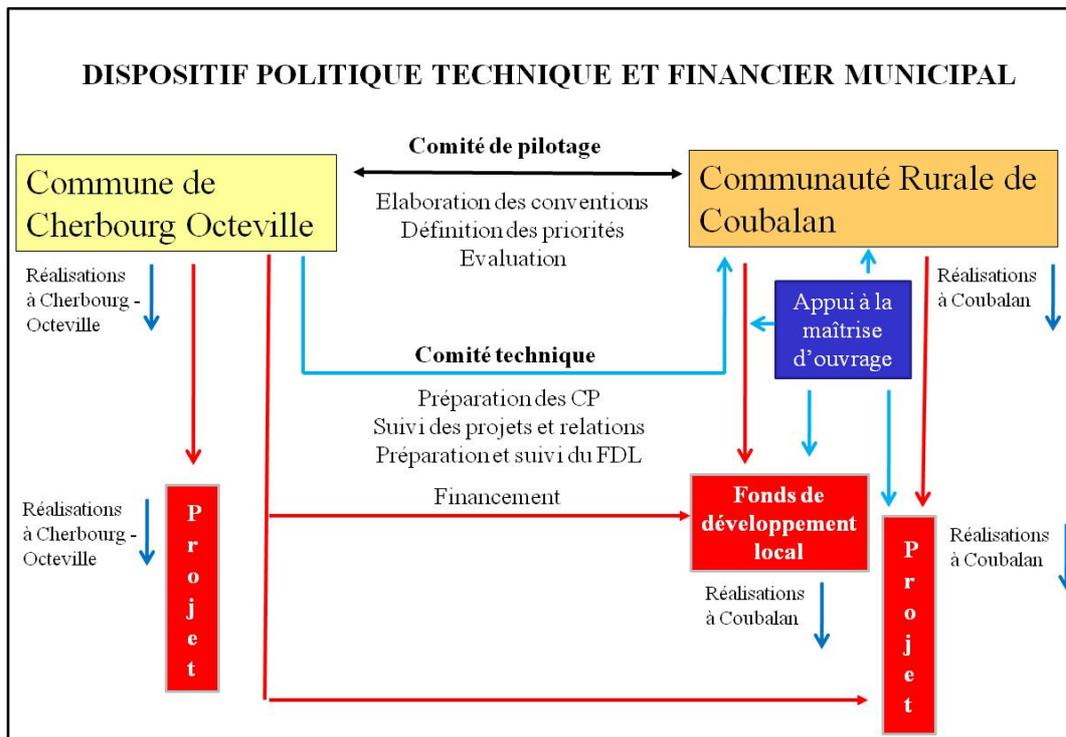
5.2.5. Vers une coopération de territoire à territoire ?

L'inscription de la coopération décentralisée comme une politique publique partagée entre les deux collectivités territoriales basée sur un dispositif politique assumant une fonction d'orientation et de pilotage global de la coopération et mettant en place les dispositifs pour mobiliser les citoyens et les organisations du territoire pour nouer des relations avec les citoyens et les organisations de la communauté rurale de Coubalan et plus largement des communautés rurales des Kalounayes, va dans le sens de développer une coopération de territoire à territoire.



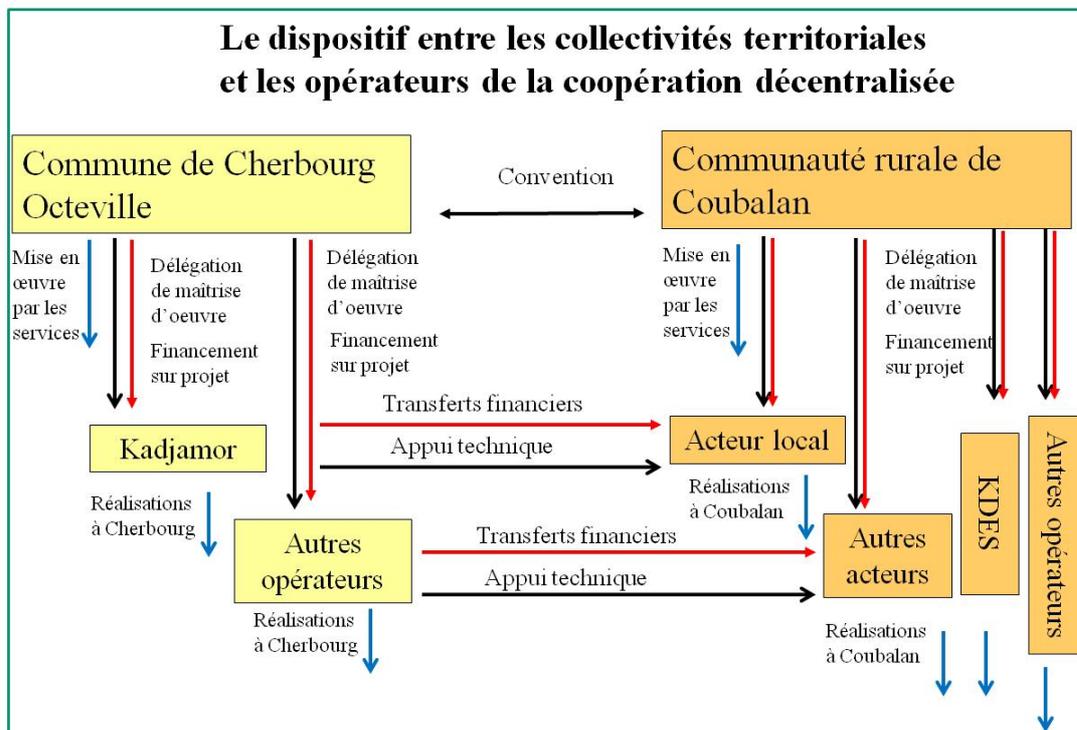
Le développement d'une telle coopération, qui s'inscrit bien dans une logique de coopération d'intérêt mutuel pour les deux territoires et leurs institutions municipales demande d'une part de développer la transversalité de la dimension coopération décentralisée au sein des services municipaux, et d'autre part de développer une fonction d'appui-accompagnement et concertation en direction des organisations du territoire impliquées dans ces relations.

Le dispositif à mettre en place pourrait s'apparenter au dispositif suivant, en premier lieu au niveau municipal :

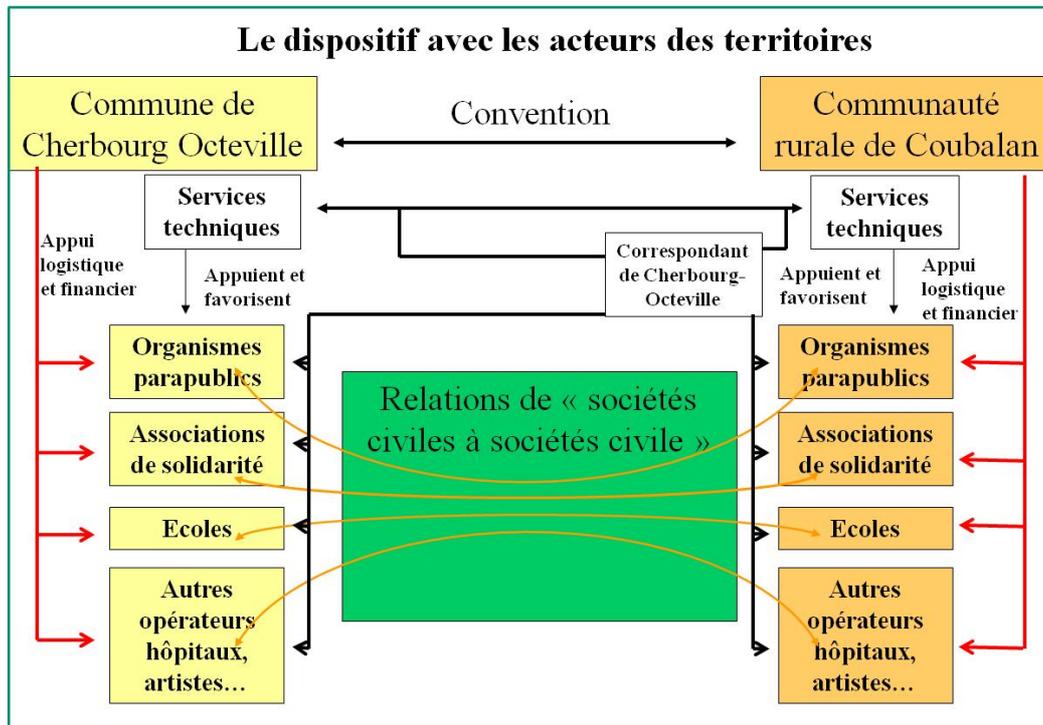


Et en second lieu, au niveau de l'articulation avec les acteurs des territoires, cette articulation se déclinerait en deux volets :

- L'articulation avec les acteurs des territoires impliqués comme opérateurs de la coopération décentralisée, dans le cadre de projets et de conventions de financement signés avec les collectivités territoriales.



- L'articulation avec les acteurs des territoires impliqués sur base de leur initiative propre et agissant en concertation avec les collectivités territoriales.



Une telle évolution ne peut se faire que sur le long terme. Elle se construit progressivement, en premier lieu grâce à une orientation politique forte et durable de la part des collectivités territoriales partenaires et en second lieu par la mobilisation des différents acteurs du territoire dans le respect de leurs identités et de leur autonomie.

5.3. Préconisations concernant la pérennité du service public local de l'eau

La pérennité du service public local de l'eau est confrontée à des signaux inquiétants. Plusieurs contraintes demandent à être levées pour que toutes les chances de pérennisation de cette expérience exemplaire au niveau régional comme national soient réunies.

Les neuf grandes recommandations ci-dessous vont dans ce sens. Certaines de ces recommandations sont déjà en cours de mises en œuvre, d'autres font partie des réflexions en cours, et plusieurs sont nouvelles.

5.3.1. Améliorer la communication avec les usagers

À ce jour, la relation entre l'organisme de gestion du réseau d'eau potable et les usagers n'est pas la meilleure. Les usagers ont le sentiment de ne pas être entendus ni compris par la FAK. La nature même de la FAK manque de clarté pour eux : est-elle la représentation des usagers organisés en charge de la gestion du réseau ou un organisme de gestion du réseau en relation avec les usagers ?

Les campagnes de communication de la FAK à travers Kalounayes FM ou les campagnes de « sensibilisation » à travers les ONG locales (KDES...) restent des modalités de communication unidirectionnelle, de la FAK vers les usagers, la remontée de la communication des usagers vers la FAK n'étant pas assurée.

Il est donc nécessaire d'améliorer l'écoute des usagers et la prise en compte de leurs opinions. Pour cela :

- le personnel de la FAK, en particulier ceux qui sont en contacts directs avec les usagers (relevés, plombiers, caissiers...) peuvent être mis à contribution pour assurer la remontée de l'information entre les usagers et les gestionnaires ;
- les élus de la communauté rurale, en tant que représentants légitimes de la population, peuvent également être mis à contribution pour participer régulièrement à des réunions de concertation avec la FAK et faire remonter les opinions des usagers.

C'est à cette condition, que l'information de la FAK vers les usagers, que ce soit à travers la radio Kalounayes FM, à travers les réunions avec les ASUFOR ou les actions de sensibilisation sera efficace.

5.3.2. Garantir la qualité du service

La FAK ne vend pas de l'eau, elle vend un service. Pour que ce service intéresse les usagers, il est important qu'il soit de qualité, en termes tant de continuité du service que de qualité de l'eau vendue.

Pour ce qui est de la continuité du service, celle-ci dépend de l'interconnexion du réseau, de la diversification des sources d'énergie et de la disponibilité des principales pièces de rechange. Il est donc essentiel, pour garantir la fin des interruptions de service de :

- remettre en service le forage de Coubalan de manière à assurer la sécurité de la production sur le réseau Djilakoune-Coubalan en ayant deux sites de production indépendants, ceci est en cours avec la commande par la FAK d'une pompe pour ce forage,
- diversifier les sources d'énergie sur le réseau Djilakoune-Coubalan, en installant un groupe de secours (qui peut être celui de Coubanao qui n'est plus utilisé depuis plusieurs années, s'il est encore en état de marche) à Coubalan ou Djilakoune, de manière à pouvoir assurer le pompage en cas de délestage de la SENELEC,
- terminer l'interconnexion du réseau, en reliant le réseau de Mandouard au réseau de Coubanao-Finthicok et éventuellement en reliant les réseaux de Coubanao-Finthicok et Coubalan-Djilakoune. Ces interconnexions permettront alors d'assurer la continuité du service même en cas de panne de l'une des pompes,
- disposer d'au moins une pompe de rechange, correspondant aux standards des services de l'hydraulique pour assurer une réparation rapide en cas de panne.

Dans le cas où les investissements nécessaires pour la réalisation de ces investissements dépassent les moyens de la FAK, il semblerait pertinent d'envisager un appui exceptionnel (don ou prêt) qui permette de réaliser ceux-ci rapidement, de manière à ce que des interruptions de service de plusieurs semaines comme celles de 2010 ne puissent plus avoir lieu.

Parallèlement, la réalisation régulière d'analyse bactériologique de la qualité de l'eau commercialisée par la FAK, que ce soit par l'intermédiaire du laboratoire qui devrait être mis en place au sein de l'Université de Ziguinchor, que ce soit par la mobilisation des laboratoires de la SDE permettrait de s'assurer de la qualité réelle de l'eau distribuée, de pouvoir intervenir en cas de présence pollutions bactériologiques et de communiquer en toute transparence aux usagers sur les caractéristiques de l'eau fournie.

5.3.3. Augmenter le périmètre de service du réseau de la CRC

Le réseau actuel étant surdimensionné par rapport à la consommation actuelle des usagers, la rentabilisation de celui-ci passe par l'extension du périmètre de distribution.

Il est techniquement envisageable de raccorder aux réseaux actuels des localités voisines, d'autres communautés rurales qui permettraient ainsi de renforcer la consommation, de répartir les charges

(amortissement, personnel...) sur un plus grand volume d'eau vendu et contribuerait donc à la rentabilisation du réseau et de la FAK. Ces localités sont tant sur les communes de Niamone (par exemple Boutoumol, Tobor, Banghangha...) que de Tangori (par exemple Barouk, Tangout, Sinsankouto...) ou de Ouonck (par exemple Togho, Djikountang...).

Ces extensions peuvent aussi s'inscrire dans le cadre d'une interconnexion plus large entre les infrastructures actuelles et les projets en cours sur les autres communautés rurales des Kalounayes, projets en cours de mis en œuvre dans le cadre d'une coopération entre la Communauté Urbaine de Cherbourg, les Communautés Rurales concernées et ACRA.

Dans ce cas, un schéma directeur à l'échelle des quatre communes serait à élaborer en particulier pour chercher un optimum en termes de dimensionnement du réseau de manière à ne pas reproduire le surdimensionnement du réseau de Coubalan à l'échelle des quatre communes des Kalounayes, surdimensionnement qui y produirait les mêmes effets.

Cet optimum viserait à réduire les charges d'amortissement et de gestion du réseau pour assurer la rentabilité de celui-ci et maintenir le prix de l'eau au niveau le plus bas possible. Il pourrait être obtenu par un phasage du développement des capacités de production et de stockage total du réseau des quatre communautés rurales, permettant de ne mettre en place les infrastructures de production et de stockage qu'au fur et à mesure de l'augmentation de la consommation.

5.3.4. Sécuriser les grands comptes

Il existe sur le territoire de la Communauté Rurale de Coubalan des abonnés qui consomment des volumes d'eau importants. Il s'agit par exemple des campements touristiques, de l'Université Catholique d'Afrique de l'Ouest (UCAO)...

Ces grands comptes, par leur niveau de consommation actuel, contribuent déjà à la rentabilisation du réseau. Les perspectives de ces abonnés vont vers un renforcement de leur consommation : lUCAO n'en est qu'au début de ses travaux, les campements touristiques sont - pour le moins à Coubalan - dans des processus de développement...

L'insécurité actuelle de la qualité du service en termes de continuité (interruption du service), de qualité (absence d'analyse), et en termes contractuels (pas d'engagements de la FAK) pourrait amener ces grands comptes à privilégier la mise en place de leurs propres infrastructures de production, stockage et distribution.

Il serait donc important d'explorer la possibilité de négocier des contrats avec ces grands comptes garantissant la continuité et la qualité du service (en particulier grâce à la mise en place des recommandations du point 5.3.2) - sous peine de pénalités financières par exemple - en contrepartie d'une garantie d'exclusivité de la fourniture du service et d'une tarification spéciale.

Cette contractualisation pourrait même aller jusqu'à un appui pour la mise en place d'un réseau particulier pour certains de ces clients, avec un réseau de distribution spécifique (canalisation de diamètre suffisant entre le château et le client, un système de stockage secondaire, un système de distribution interne avec plusieurs compteurs...) de manière à fournir un service adapté.

La qualité et le dimensionnement des infrastructures actuelles est un argument fort pour mettre en place une telle contractualisation, car ils représentent – potentiellement - une garantie qu'aucune installation privée ne peut concurrencer : deux forages, deux sources d'énergie, deux châteaux d'eau... et une possible interconnexion avec d'autres réseaux.

La sécurisation de ces grands comptes est un facteur important de rentabilisation du réseau et demande à être réfléchi et négociée rapidement.

5.3.5. Réduire les charges fixes

Les charges fixes d'exploitation de la FAK sont importantes, puisqu'elles représentent environ un tiers des charges totales de la FAK. Ces charges fixes sont essentiellement constituées de :

- charges salariales (releveurs, ...),
- indemnité des membres du CA.

À ce jour, ces charges ne sont pas modulées en fonction des recettes, mais stables quelle que soit l'évolution des recettes et de la rentabilité du réseau. Seule une partie des indemnités du PDG est liée à l'évolution de la situation des impayés de la FAK.

Il serait donc pertinent d'explorer plusieurs pistes visant à réduire ces charges fixes, voire à les indexer sur les résultats d'exploitation du réseau. Cela pourrait passer par :

- la généralisation au sein de la FAK de l'intéressement des salariés sur la base des résultats d'exploitation du réseau, la base de calcul de l'intéressement pouvant prendre en compte :
 - o l'évolution de l'efficacité du réseau (taux de perte), faisant de chaque salarié de la FAK un contrôleur technique des possibles pertes dans le réseau,
 - o l'évolution du nombre d'abonnés, faisant de chaque salarié de la FAK un animateur, prenant en charge la « relation client », cherchant à comprendre les causes de demande de résiliation d'un abonnement et argumentant sur l'intérêt de continuer à être abonné de la FAK,
 - o l'évolution de la consommation, faisant de chaque salarié de la FAK un responsable de la sensibilisation des abonnés sur l'importance de la consommation de l'eau potable,
 - o l'évolution des impayés, faisant de chaque salarié de la FAK un agent contribuant au bon recouvrement des factures.

Cet intéressement, aurait pour mérite de responsabiliser l'ensemble des personnels de la FAK sur le bon fonctionnement tant technique que social et économique du réseau.

- diminuer la fréquence de facturation. Le système actuel de facturation mensuelle a un coût, en temps de travail (les releveurs touchent 100 FCFA par compteur relevé⁵⁴, ensuite il y a un temps de saisie du relevé, puis un temps d'élaboration de la facture, puis un temps de recouvrement), comme en fabrication physique des factures. Le passage à une facturation bimestrielle diminuerait mécaniquement ce coût par deux.
- mettre en place des modalités d'avance sur consommation. La possibilité pour les abonnés de régler leurs factures de manière anticipée (avec une bonification ?) permettrait de diminuer les coûts de facturation. Couplé avec une campagne de formation à la lecture des compteurs et au suivi de la consommation, cela permettrait d'une part de responsabiliser les abonnés sur leur consommation, et d'autre part de suivre et de contrôler la facturation.

5.3.6. Repenser la ligne de « remboursement de la dette » à la CRC

Au-delà de ces mesures qui pourraient permettre de réduire les charges fixes ou du moins de les indexer sur le taux de rentabilité du réseau, la question du niveau et de la nature de la ligne de « remboursement de la dette » à la CRC mérite d'être posée.

Il apparaît clairement que le titre de la ligne est ambigu : les financeurs de l'adduction d'eau, que ce soit l'Etat sénégalais, l'AESN, la CUC... ont fait des dons, et les conventions de financement ne prévoient pas de remboursement de ces dons, qui plus est à une tierce institution, la communauté rurale de Coubalan, qui n'est pas celle qui a reçu les financements et qui n'a pas de compétence dans le domaine.

⁵⁴ Cette somme peut paraître insignifiante, mais multipliée par environ 1000 abonnés et par 12 mois, elle représente 1,2 millions de FCFA, soit 8 % du chiffre d'affaire de la FAK

Par ailleurs le montant, fixé de manière arbitraire -50 FCFA/m³- représente près de 20 % du prix de l'eau, mais ne permettra - sur la base des niveaux de consommation actuels - de rembourser la « dette », estimée à 160 millions de FCFA, qu'au bout de 60 ans !

Il est nécessaire de réfléchir à :

- clarifier le statut de ce reversement en le mettant en accord avec la réalité de la nature du flux financier, soit sous forme de taxe si cela est légal, soit sous forme de subvention de la FAK à la CRC ;
- articuler l'existence d'une ligne de financement entre l'exploitation du réseau et la CRC avec la clarification du rôle de la CRC dans l'exploitation du réseau, au-delà de la présence d'un représentant de la CRC à la FAK. Si l'exploitation du réseau permet de reverser une partie des montants facturés à la CRC, en contrepartie, il est essentiel qu'il y ait un service de la CRC ;
- étudier la possibilité d'indexer ce versement sur les résultats d'exploitation du réseau, de manière à impliquer la CRC dans le bon fonctionnement du réseau ;
- réviser le montant. A ce jour le montant reversé à la CRC est le même que le montant consacré aux amortissements. Ce choix semble difficile à maintenir dans la durée alors que les charges d'amortissement vont augmenter.

Enfin, si un reversement devait continuer entre la FAK et la CRC, il est essentiel qu'il se fasse dans un cadre légal, le reversement étant effectué au Trésor Public sur le compte de la CRC et intégré au budget de la CRC.

5.3.7. Moduler les tarifs

Il est indéniable que, pour une partie des abonnés, le prix de l'eau est une contrainte à son utilisation, et peut occasionner impayés et résiliation de l'abonnement.

A ce titre, des solutions doivent être trouvées pour permettre aux ménages les plus fragiles de pouvoir avoir accès à l'eau potable. Deux solutions sont possibles :

- la mise en place d'une tranche sociale
Cette modalité de tarification par tranche, où les niveaux de consommation les plus faibles sont subventionnés par les niveaux de consommation les plus élevés, existe dans d'autres pays (Burkina Faso par exemple). La tranche sociale, établie sur la base d'un niveau de consommation moyen correspondant aux besoins de base de la famille (qui pourrait être calculé sur les besoins d'une famille « moyenne » en eau à vocation alimentaire - boisson, cuisine, vaisselle - permet à chaque famille de consommer une eau de qualité et donc contribue à améliorer sa situation de santé.
Là où les autres tranches concernent les ménages qui utilisent des volumes d'eau plus importants, en particulier les grands comptes (opérateurs économiques, services publics...), les gros consommateurs d'eau payent un tarif plus élevé qui contribue à subventionner la tranche sociale.
- La mise en place d'un forfait
La proposition répond à la même préoccupation, c'est-à-dire permettre aux ménages les plus démunis d'avoir accès à un volume d'eau correspondant aux besoins minimum à un prix subventionné. Toutefois, dans ce cas, chaque famille a droit à un nombre de m³ forfaitaire par mois à tarif subventionné. Cette modalité vise à inciter les ménages à consommer au moins une certaine quantité d'eau par mois et donc à « s'habituer » à utiliser l'eau potable. Ceci n'a de sens que si la continuité du service public de l'eau est assurée.

Dans les deux cas, la modulation des tarifs devrait s'accompagner d'une formation à la lecture des compteurs pour que les ménages puissent suivre leur consommation et s'assurer de ne pas dépasser leur forfait ou le volume de la première tranche.

5.3.8. Renforcer les compétences techniques de la FAK

Dans son organisation et son dimensionnement actuel, la FAK souffre d'une insuffisance de compétences techniques (tant sur le plan des techniques liées à l'hydraulique, qu'à la gestion d'un service public local ou à la technique financière), que pallie en partie l'appui donné par l'association Kadjamor, mais qui souffre du handicap de la distance et du nombre limité de missions techniques (une par an) qui ne favorisent pas un réel transfert de compétences au sein de la FAK.

Il est donc important de

- doter la FAK de ressources humaines compétentes sur le plan technique, ce qui peut se faire de plusieurs manières :
 - o le renforcement des capacités du personnel actuel et l'identification au sein de celui-ci d'une personne qui puisse assumer la responsabilité technique du réseau,
 - o une embauche à temps partiel d'un technicien, qui à terme pourrait être un technicien au service des quatre communautés rurales des Kalounayes,
 - o la contractualisation avec une structure casamançaise - indépendante de la FAK - qui puisse apporter un appui technique rapproché et permanent.
- articuler le suivi technique et financier de la FAK avec la fixation d'objectifs en termes de renforcement des compétences techniques de la FAK et de mise en place des modalités (financières, opérationnelles...) permettant ce renforcement.

Cette évolution ne remettrait pas en cause la convention de pérennisation signée entre la KAK et Kadjamor mais permettrait à la FAK de disposer en interne et/ou localement des moyens humains nécessaires pour assurer la qualité du service et donc pour assurer sa pérennisation.

5.3.9. Restituer leur rôle aux ASUFOR

A ce jour les ASUFOR sont peu ou pas fonctionnelles et en tous cas, ne jouent pas le rôle qui leur est dévolu par les textes de « représenter les intérêts des usagers et veiller à la qualité du service »⁵⁵. En effet la FAK et les représentants des ASUFOR au sein de la FAK sont essentiellement tournés vers la gestion du service, tel que l'objet de la FAK est libellé qui est d'« assurer l'entière gestion du cycle de l'eau. Les opérations de gestion du cycle de l'eau comprennent : la production, le stockage, la distribution, le contrôle sanitaire, l'assainissement »⁵⁶.

A ce titre l'esprit de la réforme visant à séparer d'un côté les usagers - représentés par l'ASUFOR - et d'un autre les gestionnaires, n'est pas respecté dans le cadre de la FAK, qui cumule de fait les deux fonctions⁵⁷, ce qui peut sans doute expliquer une partie des difficultés de communication actuelles entre les usagers et la FAK.

Il est donc nécessaire de restituer aux ASUFOR leur rôle de représentation et de défenses des intérêts des usagers et de repositionner la FAK comme gestionnaire. Ceci implique de repenser le lien entre les ASUFOR et la FAK.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées :

- faire évoluer le statut de la FAK vers une structure de nature « privée » dont les ASUFOR soient propriétaires et responsables,
- faire évoluer la FAK vers une structure privée indépendante liée par convention avec l'ensemble des ASUFOR de la CRC,

⁵⁵ Source : Site internet REGEFOR

⁵⁶ Statuts de la FAK,

⁵⁷ Il est par exemple significatif que le CA de la FAK soit constitué de deux délégués par ASUFOR, un représentant du CRC, un représentant du KDES, un membre es qualité et un président, rémunéré qui est de fait le directeur de la FAK.

- garder la structuration actuelle, mais mettre en place une double instance :
 - o une instance composée uniquement des représentants des ASUFOR et de la CRC, pour définir les orientations générales du service de l'eau sur la base des attentes des usagers,
 - o une instance de gestion de l'opérateur du service de l'eau, la FAK, avec les représentants des ASUFOR, de la CRC et le responsable de la FAK.

Dans tous les cas, la séparation des fonctions de représentation des usagers et de gestion du service public local de l'eau est une nécessité.

5.3.10. Réorganiser le suivi de la FAK

A ce jour, la FAK est essentiellement sous tutelle de l'association Kadjamor comme cela est clairement mentionné dans la convention de pérennisation entre l'association Kadjamor et la FAK qui précise qu'« en cas de péril financier de la FAK durant la période précisée dans la convention, Kadjamor pourra apporter son appui financier. Dans ce cas, Kadjamor aura le pouvoir :

- de convoquer le conseil d'administration de la FAK,
- de demander la suspension de l'activité de la présidence,
- de désigner une personne compétente permettant d'assurer l'intérim de la présidence,
- de prendre toute mesure nécessaire au redressement de la gestion »⁵⁸.

Aucun rôle n'est donné à l'Etat sénégalais, à la CRC, à Cherbourg Octeville ni à la CUC dans le suivi de la FAK et le processus de sa pérennisation.

Cette situation amène d'une part à une situation de vis-à-vis entre la FAK et l'association Kadjamor qui ne facilite ni la transparence par rapport aux autres acteurs, ni l'implication des acteurs qui ont en charge légalement le suivi des réseaux, c'est-à-dire les services régionaux de l'hydraulique et la brigade des puits et forages du Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique.

Il semble important de :

- repositionner clairement le rôle d'appui des institutions publiques sénégalaises dont c'est le mandat,
- impliquer la CRC dans le suivi du service public local de l'eau, service public qui bénéficie à ses administrés et sur lequel, même en l'absence de transfert de compétence et même en cas d'arrêt du reversement entre la FAK et la CRC, elle se doit de jouer un rôle pour assurer son bon fonctionnement,
- impliquer les collectivités territoriales françaises ayant contribué à la définition, au financement et à la mise en œuvre de ce service public dans le suivi de celui-ci. En effet, les collectivités territoriales françaises par leur implication dans la conception, le financement et la mise en place du service, sont considérées à Coubalan - à tort ou à raison - comme responsable de celui-ci. Le bon fonctionnement ou au contraire les dysfonctionnements seront directement imputés à la coopération décentralisée et donc à « Cherbourg ».

De manière opérationnelle, cela pourrait passer par :

- une concertation au niveau national avec la direction nationale de l'hydraulique rurale, pour voir comment les services régionaux de Ziguinchor peuvent suivre et accompagner le réseau d'adduction d'eau de Coubalan et l'initiative institutionnelle et organisationnelle que représente la FAK,
- la mise en place d'une instance multi-acteur de suivi entre les structures publiques impliquées, la CRC, la ville de Cherbourg-Octeville et les services régionaux de l'hydraulique pour régulièrement (annuellement ou semestriellement) tenir des réunions de suivi du réseau et de la FAK.

⁵⁸ Convention de pérennisation FAK-Association Kadjamor, octobre 2010.

5.3.11. Et l'assainissement ?

En matière d'assainissement, la présente évaluation n'a fait que recueillir des informations et des opinions qui montrent que la situation est complexe⁵⁹ et nécessite, avant de pouvoir prendre des orientations, un certain nombre de données complémentaires qui pourraient faire l'objet d'une étude.

Nous suggérons que les institutions sénégalaises responsables du domaine de l'assainissement (Direction Nationale et Régionale de l'assainissement) les acteurs de la coopération décentralisée (Cherbourg-Octeville, la CUC, les Communautés Rurales concernées) et les ONG opératrices (ACRA, KDES) puissent s'associer pour commander et suivre une étude qui travaillerait à deux niveaux :

Au niveau de l'usage et du fonctionnement des latrines :

- faire un sondage test sur des fosses mises en place au début du programme pour voir, sur le plan technique :
 - o le bon fonctionnement ou non de la fosse sceptique : le système technique fonctionne-t-il et à quelles conditions ? Y-a-il des différences entre les cas où il y a des toilettes seules et les cas où il y a un bloc de toilettes et un bloc douche avec une fosse sceptique commune ?
 - o le bon fonctionnement de l'épandage : les drains fonctionnent-ils toujours ou sont-ils colmatés ? L'épandage est-il fonctionnel et ne crée-t-il pas de nuisances ou de pollutions, en particulier en saison des pluies ?
 - o la mise en place des grillages permet-elle de supprimer les nuisances liées aux mouches et aux moustiques ?
- réaliser une étude sur les modes d'usage réels des équipements mis en place et sur l'appréciation de ceux-ci par les usagers.

Ceci permettrait - si nécessaire - d'intégrer des modifications dans les projets d'assainissement qui seront mis en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée avec les communautés rurales voisines de Coubalan et de voir s'il est nécessaire de mettre en place des actions d'information des usagers sur les modes d'usage des latrines et des douches (à travers la radio Kalounayes FM par exemple).

Au niveau de la gestion du contenu des fosses

- Dans le cadre du sondage test sur les fosses, voir le niveau de remplissage, en fonction de la qualité de mise en œuvre de l'équipement, de la durée d'utilisation et du nombre de membres de la famille, de manière à pouvoir prévoir quand il sera nécessaire de réaliser les vidanges et de valider ou non l'affirmation actuelle comme quoi les vidanges vont devoir se faire assez rapidement.

A partir de là, il sera possible de travailler sur la mise en place d'un système de vidange. La mise en place de ce système pose plusieurs questions :

- l'état du contenu (boues et liquides) des fosses :
 - o état bactériologique et chimique de ce contenu permettant de savoir s'il doit être traité avant utilisation ou non,
 - o état physique de ce contenu, permettant de savoir quel système de vidange mettre en place. En particulier si les boues produites sont compactes, de pouvoir identifier si une vidange par pompage est possible ou non.
- Le système technique de vidange à mettre en place
 - o A partir de l'état du contenu, il sera possible d'identifier le système technique à mettre en place.

⁵⁹ La complexité des solutions mises en œuvre en matière d'assainissement individuel est un constat général, qui concerne la plupart des projets mis en œuvre dans les pays du Sahel. Elle se traduit par la prudence des services techniques nationaux compétents en la matière qui comme dans le cas présent valident rarement de manière formelle les solutions techniques proposées sans pour autant les rejeter.

- Le pompage est-il envisageable, si oui, vu le type d'équipement existant à Bignona et Ziguinchor, ceux-ci sont-ils mobilisables, sont-ils adaptés pour circuler dans les villages de la CRC ? Est-il nécessaire de penser à l'achat d'un équipement spécifique ?
 - Faut-il passer à une vidange manuelle ? Si oui, y-a-t-il des personnes prêtes à faire ce travail ? Quel est le coût de l'ouverture et de la fermeture de la fosse ? Comment évacuer les déchets ?
 - Quelles sont les normes légales (environnementales en particulier) à respecter, les autorisations à obtenir... ?
- Le coût du système de vidange
 - Les données précédentes doivent permettre d'identifier la périodicité de vidange des fosses, le système technique de vidange à mettre en place, le coût de la vidange et le coût du transport, stockage, traitement et les éventuels produits de la valorisation des boues (fumure, biogaz...). A partir de là il sera possible d'estimer le coût total de mise en place et de fonctionnement d'un système de vidange au niveau de la CRC et le coût que cela représente par fosse.
 - Les perspectives de prise en charge de ce coût
 - plusieurs scénarios de prise en charge ont été évoqués lors de la mission. Le premier est celui de la prise en charge par les ménages qui semble difficile si ce coût est élevé. Un autre est celui de la prise en charge par la communauté rurale de Coubalan qui est considérée par certains comme « maître d'ouvrage » des latrines. Cette solution ne semble pas réaliste puisque l'assainissement réalisé est un assainissement individuel réalisé dans un cadre contractuel librement consenti entre une ONG et une famille.

En conclusion, il apparaît que si la vidange des fosses doit être réalisée avec une fréquence importante (tous les quatre ans par exemple) et qu'il n'est pas possible de mettre en place un système de vidange à bas coût pour les ménages du fait de la complexité de la vidange, du traitement des excréta et de la difficulté à les valoriser, la vidange des fosses ne sera pas réalisée et celles-ci seront abandonnées par la majeure partie des ménages.

Avant de penser à une éventuelle extension du système technique dans les communautés rurales voisines, des réponses fermes à ces questions devront être données afin d'éviter de généraliser un système technique qui ne donne pas de garanties de viabilité.

5.4. Préconisations générales

5.4.1. Articuler les coopérations au niveau de la communauté rurale et au niveau « intercommunal »

Les communautés rurales sont des institutions qui restent sinon fragiles du moins relativement faibles eut égard aux enjeux de développement des territoires ruraux qui relèvent souvent de niveaux géographiques qui intègrent plusieurs communautés rurales.

C'est ainsi que les Kalounayes représentent une entité géographique, humaine et politique partageant des enjeux sur le plan naturel (forêt), économique (proximité et interface avec les villes de Ziguinchor et Bignona) et politique (quatre communautés rurales se partagent le territoire des Kalounayes).

De premières actions concernant les Kalounayes comme entité et associant les quatre communautés rurales concernées sont en cours. Elles concernent la gestion de la forêt des Kalounayes, qui a été transférée par l'Etat sénégalais aux quatre communautés rurales dans le cadre d'un plan d'aménagement de la forêt, la perspective de mise en place d'un label « Casamance » et d'un magasin de collecte, conditionnement et vente de produits agricole ainsi qu'un projet de mise en place d'une formation agricole pour les jeunes...

Ces actions sont réfléchies et gérées par un cadre de concertation qui regroupe les quatre communautés rurales et qui pourrait déboucher à terme sur la mise en place d'une organisation de type intercommunale qui pourrait se doter de moyens humains, matériels et politiques.

La coopération décentralisée de la Communauté Urbaine de Cherbourg concerne les quatre communautés rurales des Kalounayes autour de l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, dans une logique d'intégration des réseaux AEP à l'échelle des quatre communautés rurales.

Les communautés rurales des Kalounayes ont pour deux d'entre elles des coopérations décentralisées (Ouoack avec Bretteville sur Odon et Fleury sur Orne et Coubalan avec Cherbourg-Octeville, Saint Julien des Rosiers, Pavie et Asti), Niamone et Tangori n'ayant pas de coopération décentralisée à ce jour.

Il semble nécessaire de réfléchir à une articulation entre la coopération décentralisée au niveau de chaque communauté rurale et la coopération décentralisée de niveau « intercommunal ». Ceci demanderait de :

- Favoriser la mise en relation des communes de Niamone et Tangori avec des communes françaises,
- Mettre en place une concertation entre les coopérations décentralisées de niveau communauté rurale et les coopérations décentralisées de niveau « intercommunal », en lien avec la concertation entre les quatre communautés rurales des Kalounayes.

Ceci permettrait de favoriser l'identification des enjeux de niveau « intercommunal », l'émergence des projets de niveau « intercommunal » et leur prise en compte par les différentes coopérations décentralisées, pouvant ainsi déboucher à termes sur la mise en place d'une structure intercommunale qui puisse se doter de véritables services techniques pertinents en matière de développement, services dont chaque commune ne sera pas en mesure de se doter individuellement.

5.4.2. Prendre en compte le développement économique comme priorité en matière de coopération

Les actions de coopération décentralisée ont généralement comme objet des actions qui ont pour effet d'augmenter les postes de charge des familles et des collectivités territoriales : accès à l'eau, à l'assainissement, à l'école; amélioration du service de l'état civil, des moyens de communication de la collectivité... et qui contribuent peu à générer des richesses pour les familles comme pour les collectivités territoriales.

Or la priorité, en terme de développement, est bien de permettre aux familles et aux structures publiques d'améliorer leurs revenus, de mieux valoriser le travail et d'atteindre un certain niveau d'autonomie en relations avec les transferts financiers que ce soient ceux des migrants pour les familles ou ceux de l'Etat et des projets pour les collectivités territoriales. C'est bien ce que les quatre communautés rurales des Kalounayes ont commencé à faire avec le plan d'aménagement de la forêt des Kalounayes qui permet la valorisation raisonnée des produits de la forêt (charbon de bois, bois d'œuvre...).

De nombreuses pistes existent en matière de développement économique, en particulier autour du développement de différents produits :

- Produits de la collecte forestière (fruits, feuilles, produits à vocation pharmaceutique...),
- Produits horticoles et fruitiers (une part non négligeable des produits horticoles consommés à Ziguinchor vient de Dakar),
- Produits halieutiques (pêche, aquaculture...),
- Produits touristiques (valorisation des infrastructures - principalement les campements - présentes dans la zone et des produits touristiques potentiels ou déjà mis en place).

Ces pistes ont déjà été largement travaillées et réfléchies depuis plusieurs dizaines d'années par des ONG, des projets et des structures publiques et sont fortement dépendantes de la situation régionale (sécurité) et sous régionale (relations avec la Gambie).

Plusieurs questions de fonds se posent pour appuyer des dynamiques de développement prenant en compte ces dimensions :

- La priorité est-elle d'initier un travail au niveau de la production ou de la filière de collecte, transformation et commercialisation, de manière à produire un effet d'entraînement sur la production ?
- L'appui à la production comme aux filières demande-t-il d'être orienté vers des opérateurs individuels ou des structures collectives ? En particulier est-il plus pertinent d'appuyer la production familiale ou la production sur des terrains collectifs ? D'appuyer des transformateurs privés ou des unités de transformation collectives ? D'appuyer des filières de commercialisation constituées d'opérateurs privés ou de mettre en place des filières de type coopérative ?
- Comment optimiser la disponibilité de la main d'œuvre rurale dans les périodes où celle-ci n'est plus accaparée par les travaux agricoles « traditionnels » (riziculture, production d'arachide...)?
- Comment articuler développement touristique et valorisation des productions agricoles ?
- Quelles sont les compétences des communautés rurales dans ce champ ? Sur quels leviers peuvent-elles intervenir ? Comment s'articulent-elles avec les services techniques de l'Etat et les projets en cours ?
- Quelle est l'échelle d'intervention pertinente, sachant qu'il est nécessaire d'agir à un certain niveau pour avoir des effets en termes de masse critique (organisation de la production agricole pour alimenter une filière conséquente dans le temps, conception de produits touristiques complémentaires...)?

Travailler sur ces thématiques demande donc de s'associer avec des acteurs locaux ayant une expertise reconnue, et de faire un vrai travail technique de synthèse des expériences réalisées pour pouvoir élaborer des propositions pertinentes en direction des collectivités territoriales en coopération décentralisée sur la base desquelles les élus puissent décider.

5.4.3. Passer à une relation de coopération décentralisée d'intérêt mutuel

En 2001, la charte de jumelage-coopération entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan, spécifiait que « considérant la coopération décentralisée comme une priorité pour l'exercice de la citoyenneté les deux collectivités s'engagent à :

- faire reconnaître à leurs habitants les spécificités culturelles de chacune d'entre elles,
- associer la population le plus largement possible à toutes les actions entreprises en commun,
- intensifier les échanges entre catégories socioprofessionnelles,
- mettre en œuvre des initiatives, notamment culturelles ou sportives, contribuant à une meilleure connaissance réciproque
- s'appuyer sur les médias locaux et/ou nationaux pour développer des échanges dans tous les domaines ».

Cet article de la convention, repris dans toutes les conventions suivantes place bien la relation de coopération décentralisée dans une relation d'intérêt mutuel, où les deux collectivités ont chacune à gagner dans la relation.

La dernière convention cadre, signée en 2009 renforce encore ce positionnement en spécifiant que « l'enjeu est de favoriser le dialogue des cultures, d'associer les élus, les services et les citoyens des deux territoires à une démarche commune de développement économique et social ».

Depuis le milieu des années 2000 et la diminution des activités d'échange pilotées par l'association Kadjamor, ces orientations sont restées très largement virtuelles malgré la progressive municipalisation des échanges.

Pour remettre au centre de la coopération décentralisée cette option d'une coopération décentralisée d'intérêt mutuel, il serait important de :

- Inscrire cette dimension à l'ordre du jour des comités de pilotage de la coopération
Il est nécessaire que les élus et techniciens de la Communauté Rurale de Coubalan identifient que Cherbourg-Octeville a aussi besoin de Coubalan, que des besoins soient exprimés et que des projets opérationnels soient adoptés en comité de pilotage pour qu'ils soient portés tant par la ville de Cherbourg-Octeville que par la Communauté Rurale de Coubalan.
- Inscrire cette dimension dans les projets de service de la Commune de Cherbourg-Octeville
Le service des relations internationales, seul, n'a ni les moyens financiers ni les moyens humains pour porter toutes ces actions à Cherbourg-Octeville. En revanche elles rentrent totalement dans le champ des actions qui sont de fait déjà réalisées et financées par d'autres services municipaux (éducation, enfance – jeunesse, culture, agenda 21...). Il s'agit donc ici d'impulser l'inscription d'une dimension internationale et la relation à la coopération décentralisée dans les actions menées par ces services (mobilisation d'un intervenant sénégalais pour animer les temps périscolaires, invitation d'artistes sénégalais dans la programmation culturelle de la ville...).
- Concier les actions réalisées à Cherbourg-Octeville par tous les acteurs de la solidarité internationale de manière à créer des synergies et à démultiplier les actions. A partir de là il sera possible de déléguer à des acteurs associatifs la conception et la mise en œuvre d'actions d'échange, dans le cadre de conventions opérationnelles avec la Ville.

Cette évolution est nécessaire pour passer d'une relation de coopération qui oscille encore entre une relation d'aide au développement et d'appui institutionnel, et une véritable relation de co-opération, basée sur l'intérêt mutuel des deux collectivités territoriales et sur la réalité d'un apport mutuel des deux territoires.

5.4.4. Renforcer les moyens consacrés à la coopération décentralisée

La mise en œuvre des présentes recommandations visant à renforcer la relation de coopération décentralisée pour en faire une coopération d'intérêt mutuel au bénéfice tant de la CRC que de Cherbourg-Octeville, en particulier en développant les échanges entre les acteurs des deux territoires et les actions d'ouverture à l'international des habitants de Cherbourg-Octeville, la mise en place d'un dispositif institutionnel de coopération décentralisée articulant les fonctions politiques, techniques et financières, la mise en œuvre des recommandations visant la pérennisation du réseau d'adduction d'eau potable de la CRC, le redéploiement de la coopération décentralisée vers le domaine économique et vers une articulation entre une coopération à l'échelle de la CRC et à l'échelle des Kalounayes, ne pourront se faire sur la seule base des moyens actuellement mobilisés par la ville de Cherbourg-Octeville.

Il sera nécessaire de :

- Renforcer les moyens humains à disposition de la coopération décentralisée. Ce renforcement ne signifie pas obligatoirement d'augmenter le personnel du service des relations internationales, mais plutôt de mobiliser du temps d'autres agents des services de la ville de Cherbourg-Octeville en inscrivant la dimension « coopération décentralisée » dans leurs fiches de poste ;
- Renforcer les moyens financiers destinés au financement du dispositif (missions, échanges...), des actions de mobilisation des habitants de Cherbourg-Octeville et de Coubalan (financement d'actions relevant d'autres services municipaux - jeunesse, citoyenneté...-, subvention aux associations et autres acteurs) et des actions mises en œuvre à Coubalan (Fonds de développement local, projets spécifiques...).

Le renforcement des moyens mobilisés pourra se faire suivant plusieurs modalités :

- la décision au sein des services d'affecter un crédit temps à la coopération décentralisée mobilisable pour chaque service et coordonné par le service des relations internationales ;
- une mobilisation plus importante de cofinancements auprès des financeurs de la coopération décentralisée et des collectivités territoriales en France (Région Basse Normandie, DAECT-MAEE, UE) comme au Sénégal (projets et programmes sénégalais, Ambassade de France, délégation d' l'UE) ;
- l'amélioration de la mise en relation des acteurs du territoire (personnes physiques, associations, écoles, établissement de formation, structures sanitaires...) avec les financeurs potentiels (Département, Région, Etat, UE) ;
- un renforcement de la dotation annuelle de la ville de Cherbourg-Octeville à la coopération décentralisée pour être en mesure de faire effectivement levier sur les autres financements institutionnels ;
- une articulation dans la durée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la Communauté urbaine de Cherbourg pour développer une politique de coopération décentralisée conjointe.

La volonté politique de la ville de Cherbourg-Octeville en matière de coopération décentralisée n'est plus à démontrer. Toutefois au regard des enjeux de ces politiques ici et là bas et des contraintes actuelles des collectivités territoriales françaises, il est nécessaire de trouver des solutions innovantes permettant de faire de la coopération décentralisée, une réelle politique publique transversale et mobilisatrice pour les élus, les services et les acteurs du territoire.

ANNEXES

1. Programme de l'évaluation
2. Liste des personnes rencontrées
3. Termes de référence de l'évaluation

Annexe 1 : Programme de la mission

Cadrage préalable en France

Jour	
15 décembre	Réunion de cadrage avec le comité de pilotage à Cherbourg
26 janvier	Entretien à Cherbourg avec : <ul style="list-style-type: none">- Estelle Tollemer- Association Kadjamor
27 janvier	Entretien à Paris avec Jean-Claude Magalhaes

Cadrage préalable au Sénégal

Jour	
05 janvier	Réunion de cadrage avec le comité de suivi à Coubalan
06 janvier	Réunion avec le Conseil rural de la CRC
07 janvier	Entretiens : <ul style="list-style-type: none">- Président de la FAK- Service régional de l'hydraulique- Bureau régional du PEPAM
08 janvier	Retour sur Thiés

Mission au Sénégal

Jour	
2 février	Déplacement Lyon / Dakar et Thiès / Dakar
3 février	Déplacement Dakar / Ziguinchor / Coubalan
4 février	Rencontres à Ziguinchor : <ul style="list-style-type: none">- Equipe ACRA- Président du Conseil Régional Entretiens à Coubalan <ul style="list-style-type: none">- FAK
5 février	Entretiens à Coubalan : <ul style="list-style-type: none">- M. le président de la CRC- Président de la commission éducation-formation de la CRC
6 février	Entretien KDES
7 février	Entretiens : <ul style="list-style-type: none">- Brigade des puits et forages de Ziguinchor- Chef division régionale de l'hydraulique
8 février	Réunion et entretiens à Mandouard Entretiens avec : <ul style="list-style-type: none">- Abdoulaye Sagna- Boubacar Coly- Lala Niassi

9 février	Entretien : <ul style="list-style-type: none"> - Brigade des puits et forages de Ziguinchor - Pays de savoie solidaire Bignona - Joël Gandois - SCAC Ziguinchor 	
10 février	Atelier à Coubanao Atelier à Hathioune	Entretiens à Coubanao
11 février	Atelier à Coubalan Atelier à Djilacoune Entretien ASCOM CRC	Entretiens à Coubalan Entretien à Djilacoune
12 février	Atelier à Finthicok Atelier à Niandane	Entretiens à Finthiok
13 février	Entretiens à Ziguinchor avec : <ul style="list-style-type: none"> - ARD, PADERCA, CPAS, PCR Niamone 	
14 février	Préparation de la restitution	
15 février	Restitution à chaud en présence du comité de suivi et des délégations de Cherbourg et d'ACRA	
16 février	Déplacement Ziguinchor / Dakar	
17 février	Entretiens à Dakar : <ul style="list-style-type: none"> - M. le directeur de l'hydraulique rurale - M. le directeur du PEPAM - Pôle de la coopération non gouvernementale 	
18 février	Entretiens à Dakar : <ul style="list-style-type: none"> - M. le directeur de la coopération décentralisée 	
19 février	Retour sur Thiés et sur Lyon	

Mission à Cherbourg

Jour	
8 mars	Arrivée à Cherbourg Préparation du travail de la semaine Entretiens : <ul style="list-style-type: none"> - Alain Masseron
9 mars	Entretiens : <ul style="list-style-type: none"> - Sylvie Bourdais - Pascale Binet et Arno Servant - Yves Duval et Jean-Yves Marie - Solange Normand - Association Kadjamor
10 mars	Entretiens : <ul style="list-style-type: none"> - Jean-Claude Magalhaes - Estelle Tollemer - Florence Dubois - Bernard Cazeneuve Atelier de travail avec les associations de solidarité internationale

11 mars	Entretien : <ul style="list-style-type: none"> - Muriel Beauquet - Claire Garénaux - Dominique Poirier
12 mars	Entretien avec les élèves infirmières Entretien avec Sidy Badji
13 mars	Préparation de la restitution
14 mars	Entretien : <ul style="list-style-type: none"> - directrice IFSI - Ivonne Kervaudren Réunion de comité de pilotage
15 mars	Départ de Cherbourg.

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées, entretiens personnels et ateliers de groupes

Nom	Prénom	Fonction
En France :		
<i>Atelier de travail</i>		
	Date	Nombre de participants
Atelier avec les associations de solidarité internationale		6 personnes, deux associations
Nombre total de personnes rencontrées : 6		
<i>Entretiens</i>		
André	Renard	Kadjamor
André	Peyronnel	
Maryvonne	Picot	Kadjamor
Muriel	Beauquet	Enseignante lycée Tocqueville PLO
Sylvie	Bourdais	Direction de la population, ville de Cherbourg-Octeville
Véronique	Pougant	Avec deux collègues. Service financier, ville de Cherbourg-Octeville
Estelle	Tollemer	Chef de service relations internationales, ville de Cherbourg-Octeville
Sidy	Badji	Initiateur du jumelage,
Gwenola	Bruneau	Présidente Kadjamor
Alain	Masseron	Ancien président Kadjamor
Florence	Dubois	Chargée de mission développement social, ville de Cherbourg-Octeville
Ivanne	De Kervaudren	Conseillère municipale, ville de Cherbourg-Octeville
Dominique	Poirier	Directeur du service , ville de Cherbourg-Octeville
Claire	Garénaux	Responsable Agenda 21, ville de Cherbourg-Octeville
Arno	Servent	Maison pour tous
Pascale	Binet	Directrice de la Maison pour tous
Marie-Pierre, Cécile et Mélanie		Elèves infirmières
Bernard	Cazeneuve	Maire de Cherbourg-Octeville
Nicole	Peyronnel	Ancienne présidente de Kadjamor (par tel)
Jean-Claude	Maghalaes	Adjoint au maire de Cherbourg Conseiller communautaire à la CUC
Yves	Duval	CUC
Jean-Yves	Marie	CUC
Claire	Giguet	Directrice IFSI de Cherbourg-Octeville
Solange	Normand	Ancienne responsable de la commission échanges culturels de Kadjamor
Total : 28 personnes rencontrées en France		

Prénom	Nom	Fonction
Au Sénégal :		
Ibrahima	Badji	Président de la commission environnement et développement - CRC
Sadibou	Coly	Directeur du CETF de Coubanao
Malan	Diatta	Infirmier à Coubanao
		Directeur école Coubanao
Abdoulaye	Sagna	Président CODEC Directeur de l'école de Coubalan
Boubacar	Coly	Directeur adjoint de l'école de Coubalan
Fernand	Teissier	Comité de jumelage de Saint Julien des Rosiers
Alberto		Représentant au Sénégal du CPAS (Comité Pavie Asti Sénégal)
		Présidente du GPF de Coubanao
Léopold		PCR Niamone
Siaka	Sane	Président de la FAK
Vieux	Cissé	Gestionnaire de la FAK
Cheikh Omar	Coly	Conducteur du forage de Djilakoune
Moussa	Tamba	Gérant de la MEC de Coubanao
Abdou	Diedhiou	Conducteur du forage de Finthiok
Seydou	Sagna	Conducteur du forage de Coubanao
Ansou	Manga	Plombier de Coubanao
Aboucar	Djeme	Chef de la brigade des puits et forages de Ziguinchor
Louis	Sambou	Conducteur du forage de Mandouard
Insa	Badji	2 ^{ème} VP de l'ASUFOR de Mandouard
Bakary	Sane	PCR de Coubalan
Diene	Faye	Directeur de l'hydraulique rurale
Fadel	Ndao	Directeur du PEPAM
		Directeur école de Finthiok
		Président ASUFOR Finthiok
Abdoulaye	Badian	Président ASUFOR Coubanao
Boubacar	Sane	Notable de Boureck
Daouda	Tamba	Chef de village de Coubanao
Sonko	Maleyni	Coordinateur du programme de pays de savoie solidaire à Bignona
Sekou Dafi	Mane	Commune de Bignona
Issa	Sonko	Commune de Bignona
Jean-Noël	Bassene	ASCOM CRC
Jean	Pierrot	SCAC Ziguinchor
Lamine	Bodian	Chef de la division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor
Joël	Gandois	Entrepreneur
Ousmane	Diediou	Président de la commission éducation formation CRC
Lala	Niassi	2 ^{ème} VPdt du Conseil rural de la CRC Délégué de la CRC au CA de la FAK
Elisa	Savelli	Chef de projet, ACRA
Lansana	Badji	ACRA
Insa	Diedhiou	ACRA
Cécile	Diémé	ACRA
Babacar Arona	Sane	Président du KDES
Malamine	Sagna	Secrétaire général du KDES
Alassane	Sagna	KDES
		Coordonnateur national du PADERCA
		Equipe de l'ARD (6 personnes)

Daouda	Dramé	Deuxième secrétaire de l'ARZ
		Président du Conseil Régional de Ziguinchor
Mamadou Dior	Diaw	Directeur de la DCOD
Nombre de personnes rencontrées au Sénégal : 54		
<i>Atelier de travail par village</i>		
Djilakoune	Le 11 février	19 participants
Coubalan	Le 11 février	12 participants
Hatione	Le 10 février	33 participants
Coubanao	Le 10 février	7 participants
Niandane	Le 12 février	12 participants
Finthiock	Le 12 février	27 participants
Total		110 participants
Nombre total de personnes rencontrées en France et au Sénégal : 198 personnes		

Annexe 3 : Termes de référence de l'évaluation

1. L'ACTION A EVALUER ET LES ACTEURS IMPLIQUES

1-1. Présentation de la structure commanditaire

Située en Région Basse Normandie, la ville de Cherbourg-Octeville compte 42 000 habitants. Elle est partie intégrante d'une intercommunalité (Communauté Urbaine de Cherbourg – cinq villes - 91 000 habitants) dont l'eau est une compétence transférée, assurée en régie directe.

La ville de Cherbourg-Octeville met en œuvre les missions liées aux compétences attribuées aux communes. 930 agents sont employés par la collectivité locale. Avant 2001, les communes de Cherbourg et Octeville étaient distinctes. Suite à la fusion des deux communes en 2001, l'engagement dans le domaine des échanges internationaux s'est développé, notamment par la mise en place d'une direction des relations internationales au sein de la nouvelle commune.

Le département des relations internationales est désormais rattaché à la direction du développement économique et du commerce, elle-même positionnée au niveau de la direction générale du développement et de l'attractivité du territoire. Le service est composé d'une cadre et d'une secrétaire à temps partiel.

Au niveau des relations internationales, deux jumelages sont institués avec Poole (Angleterre) depuis 1977 et avec Bremerhaven (Allemagne) depuis 1960. En 2001, la ville a passé des accords de coopération décentralisée avec la ville de Sarh au Tchad et avec la communauté rurale de Coubalan (CRC) au Sénégal.

Par ailleurs, différentes coopérations ou projets sont mis en œuvre au sud ou en Europe, notamment au travers d'associations de solidarité internationale. Enfin, des actions de sensibilisation et d'éducation au développement sont proposées au public, en particulier à l'occasion de la Semaine de la Solidarité Internationale.

En 2010, le budget primitif global de la ville de Cherbourg-Octeville s'élève à 71 915 000 euros. 206 600 euros sont affectés aux relations internationales, dont 90 600 euros de dépenses de personnel. Environ 30 000 euros sont affectés à la coopération décentralisée avec le Sénégal (subvention à l'association comité de jumelage kadjamor, action d'appui direct à la CRC, évaluation et missions ou accueil), sans compter la mobilisation des co-financeurs entre autres pour l'opération d'adduction d'eau et les coûts d'administration liés à la coopération.

1-2. Descriptif de l'action à évaluer

La coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan sera évaluée.

La CRC regroupe treize villages et environ 17 000 habitants sur une superficie relativement limitée de 183 km², soit autour de 80 habitants au km². Elle est située à 21 km au nord-est de Ziguinchor, capitale régionale. Les villages se répartissent le long de la piste principale, reliée à la route Ziguinchor-Bignona, comprenant d'ouest en est, Djilacoune, Djiguinoum, Coubalan, Dioubour, Niandane, Finthiock, Coubanao, Hathioune et Tapilane, avec quatre villages implantés le long d'une piste secondaire vers le nord à partir de Coubalan, à savoir Boulindien, Boutolatte, Boureck et Mandouar. Elle est située entre la forêt des Kalounayes au nord et le fleuve Casamance au sud. La population parle le diola.

Le conseil rural est composé de 46 conseillers. Cette représentation politique s'accompagne d'une représentation traditionnelle au travers des chefs de village, chargés notamment de recueillir la taxe rurale. De plus, des cadres de concertation associent les différentes composantes de la population.

Avec la mise en œuvre du processus de décentralisation au Sénégal, en particulier la loi de 1996, des compétences ont été transférées aux communautés rurales en matière d'aménagement du territoire, de gestion des ressources naturelles, d'éducation, de santé, de culture, de jeunesse... La décentralisation offre la possibilité aux collectivités locales de prendre des initiatives dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues.

L'Etat demeure compétent en matière d'adduction d'eau en milieu rural. L'intervention des collectivités locales et de leurs partenaires est toutefois prévue, en coordination avec la division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor, en intégrant les équipements prévus par le Ministère de l'Hydraulique rurale. De plus, l'Etat permet aux associations d'usagers des forages (ASUFOR) de gérer le potentiel de production.

En 2002, un assistant communautaire, formé pendant deux ans, a été mis à disposition de chaque communauté rurale, pour assurer l'administration de la collectivité locale : l'état civil, la mise en œuvre du budget, le suivi de la planification et des programmes, le recouvrement des impôts et taxes rurales, le suivi de l'affectation des terres...

Historique de la coopération

A l'origine du jumelage, un ressortissant du jumelage de Finthiock a mené des actions humanitaires au travers de l'association Nouveau Défi. Suite à un rapprochement avec le Maire de la ville d'Octeville, un jumelage a été formalisé en 1996 entre le village de Finthiock et la commune d'Octeville et deux comités de jumelage ont été créés au nord et au sud. Financé par la ville, l'association de jumelage kadjamor était chargée de mettre en œuvre les actions d'échanges et de coopération.

En 2001, suite à la prise en compte du statut de la communauté rurale et de la fusion des communes de Cherbourg et d'Octeville, des accords de coopération décentralisée sont signés entre les deux collectivités locales. La coopération s'élargit à l'ensemble des treize villages de la CRC et aux deux communes fusionnées. Le comité de jumelage au sud disparaît.

Dès le commencement du jumelage, les besoins en eau sont mis en avant, en particulier pour le développement de l'agriculture. A la fin des années 90, la division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor a recadré le projet villageois au niveau de la communauté rurale. L'eau potable étant une priorité, des démarches sont engagées pour la mise en œuvre du projet d'adduction d'eau potable (AEP).

Dans le même temps, plusieurs actions d'échanges culturels sont développées, surtout entre 1998 et 2002. Dans le domaine de l'éducation, l'école élémentaire de Finthiock a été construite à neuf.

En 2004, la première tranche de travaux est achevée, avec la mise en place du réseau et de robinets dans les concessions des villages de Finthiock et Coubanao. Différentes tranches de travaux se succèdent jusqu'en 2010. En 2006, l'ONG ACRA, partenaire opérationnel du projet, obtient, en complément des fonds mobilisés par la ville, des fonds européens du projet Facilité eau et contribue financièrement au projet, ainsi que le PEPAM, pour développer le réseau AEP et mettre en place des équipements d'assainissement (latrines). Inscrit dans le cadre de la coopération décentralisée, le projet AEP a pris de l'importance avec l'intervention de l'ONG ACRA, comme opérateur sur place, et l'apport de co-financements, tel que celui du projet Facilité eau de l'Union européenne.

Suite au décès du Président de la CRC en 2008 et aux élections locales qui se sont déroulées en 2009, le Conseil rural est renouvelé et un nouveau Président de Communauté Rurale (PCR) est en place. Au nord, la volonté de poursuivre la coopération est pérennisée, l'équipe municipale demeurant stable.

Les objectifs de la coopération décentralisée entre les deux collectivités locales

Ces objectifs se situent à deux niveaux :

- d'une part, accompagner le développement de la CRC, et dans ce cadre, aider à la mise en place de l'eau courante,
- d'autre part, favoriser les échanges entre populations et permettre à la ville de Cherbourg une ouverture à l'extérieur.

Organisation du partenariat de coopération

La ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan ont signé des accords de coopération décentralisée en 2001, renouvelés en 2007 et 2009, suite aux élections locales au Sénégal. Les conventions-cadre de coopération décentralisée entre la ville et la CRC établissent les principaux axes d'intervention par thème, dans lesquels les opérateurs/ ou partenaires de la coopération doivent s'inscrire.

Au début, l'association de jumelage kadjamor était l'opérateur des accords de coopération. Progressivement, l'implication de la ville et de la CRC s'est renforcée, en particulier au travers de l'appui institutionnel. Depuis 2006, une convention d'objectifs entre l'association kadjamor et la ville de Cherbourg-Octeville fixe les termes de l'intervention de l'association et prévoit les financements de la ville par projets, sur la base de 15 000 euros par an, susceptibles d'être complétés par des cofinancements sollicités par la ville, comme pour le projet eau. Ainsi, l'association de jumelage kadjamor met en œuvre certaines actions, telles que le suivi des Associations des Usagers des Forages (ASUFOR) pendant dix ans et le développement de périmètres maraîchers.

Afin d'évoquer et déterminer conjointement les interventions menées l'année suivante, il a été envisagé de réunir chaque année au Sénégal au niveau du Conseil rural, des représentants de la ville de Cherbourg-Octeville, de l'association kadjamor et du KDES (Kalounayes pour le Développement Economique et Social), qui rassemble des villageois impliqués dans le développement local. La définition concrète des priorités à mettre en œuvre dans la CRC revient au Conseil rural, qui établit le Plan d'Investissement Annuel. Jusqu'à présent, il n'existe pas d'instance formalisée de concertation entre l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée.

Concernant la réalisation du projet eau, différents acteurs sont impliqués : au nord, la ville, l'association kadjamor, la Communauté Urbaine de Cherbourg (CUC) et l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) et au sud, la CRC, l'ONG ACRA et le KDES. L'ONG ACRA est l'opérateur principal du projet eau et assainissement sur place, à la fois du projet eau financé par l'intermédiaire de Cherbourg-Octeville, du PEPAM et du projet européen Facilité eau. La ville a apporté les cofinancements pour le projet eau, le volet assainissement étant pris en charge par ACRA sur les financements européens. Dans ce cadre, le KDES appuie l'intégration du projet eau et assainissement auprès des populations.

En 2003 et 2008, des conventions ville, communauté rurale, ACRA, kadjamor et KDES ont défini les contributions et les rôles de chacun dans le cadre du projet eau. A la demande de la ville, la CUC intervient comme expert technique dans le pilotage du projet, en vue d'en assurer sa bonne exécution et sa pérennité.

Afin que cette coopération offre un réel intérêt à la population cherbourgeoise, des projets spécifiques sont engagés, notamment dans le cadre de mises en relation de partenaires homologues au nord et au sud. La ville, au travers de ses missions en matière de développement social et d'éducation, travaille sur le rapprochement entre femmes de Cherbourg-Octeville et de Coubalan et sur les échanges scolaires. La section photo du Patronage Laïque d'Octeville prépare deux expositions sur Coubalan et sur Cherbourg, qui seront proposées au public au nord et au sud. Trois étudiantes infirmières de l'Institut de Formation en Soins Infirmiers (IFSI) de Cherbourg ont réalisé un stage pratique dans les

postes de santé de la CRC et passeront le relais à des étudiantes des promotions suivantes (convention entre l'IFSI, la ville et la communauté rurale).

Activités et résultats obtenus

La coopération décentralisée se concrétise à différents niveaux : dans le domaine des échanges culturels et au travers de la mise en place d'équipements de base.

Concernant les échanges culturels, l'activité était importante au début du jumelage. Jusqu'en 2002, des manifestations étaient proposées aux cherbourgeois autour de la découverte de la culture sénégalaise. En particulier, une troupe folklorique du village de Finthiock a été accueillie à Cherbourg pour proposer des spectacles et des ateliers au public. Des repas et des expositions ventes d'artisanat sont toujours organisés.

Aujourd'hui, les échanges entre femmes de Cherbourg-Octeville et de la CRC sont intégrés à une réflexion sur l'économie solidaire et les micro-crédits. L'échange scolaire avec le lycée Tocqueville a ouvert aux problématiques de la scolarisation et devrait permettre l'acquisition de techniques artisanales par les jeunes élèves de l'enseignement technique cherbourgeois. Les stages pratiques des étudiantes infirmières de l'Institut de Formation en Soins Infirmiers de Cherbourg, réalisés dans les postes de santé de la CRC, ouvrent de nouvelles perspectives en matière d'échanges dans le domaine de la santé.

Au niveau des équipements de base, la principale réalisation est l'installation du réseau d'adduction d'eau et d'assainissement dans l'ensemble des treize villages de la CRC. Elle se matérialise par l'équipement des concessions de l'ensemble des treize villages en robinets indépendants. Au 14 juin 2009, l'ONG ACRA dénombre 706 branchements, avec trois forages et châteaux d'eau réhabilités ou réalisés, et 923 latrines réalisés.

Pour assurer la perception des recettes et la gestion du réseau AEP et des équipements, des associations d'usagers des forages (ASUFOR) ont été mises en place, récemment fédérées au sein d'une fédération des ASUFOR des Kalounayes (FAK), accompagnées par l'association kadjamor.

Par ailleurs, deux blocs permanents de trois classes d'écoles, équipés de mobilier de bureau de fabrication locale, ont été construits à Finthiock.

Budget

Le budget consacré par la ville à la coopération décentralisée avec la CRC s'établit sur la base de 15 à 30 000 euros par an, hors dépenses d'administration ou d'accueil de délégations, auxquels il convient d'ajouter les financements obtenus pour les projets menés. En fonction des priorités et des projets de la CRC, des financements complémentaires peuvent être décidés ou recherchés.

Ainsi, des co-financements ont été obtenus pour le projet AEP auprès de l'Agence de l'Eau Seine Normandie (295 000 €), du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (200 500 €), de la Communauté Urbaine de Cherbourg (77 000 €, hors missions d'expertise), de la Région (41 500 €) et de la Communauté de Communes de la Hague (23 000 €, au début du projet). Les financements obtenus de 2000 à 2010 pour le projet AEP s'élèvent à 686 000 euros. De plus, dans le cadre du PNIR et du PEPAM, l'Etat sénégalais a contribué au projet eau au niveau de Coubalan et Finthiock.

Valorisant les financements obtenus pour le projet AEP, l'ONG ACRA a saisi l'opportunité de lever des fonds européens au niveau du projet Facilité eau, afin de développer l'aspect assainissement. A partir de 2006, l'ONG ACRA a mis en oeuvre le projet européen « Eau potable et assainissement dans la CRC », qui s'élève à environ 1 394 000 euros, avec un financement de 931 000 euros de l'Union Européenne.

La principale évolution du budget a été de consacrer des fonds spécifiques à l'action de la ville en coopération avec la communauté rurale (appui institutionnel, accueil de l'assistant communautaire, du PCR, soutien aux investissements inscrits au Plan d'Investissement Local) et d'accorder des subventions aux partenaires de la coopération par projet.

Cette évaluation sera la première analyse de la coopération décentralisée et du projet eau.

2. L'EVALUATION

2-1. Justification de l'évaluation

La ville de Cherbourg-Octeville a pris l'initiative de mener une évaluation. L'achèvement du réseau AEP dans la CRC, qui a mobilisé plusieurs co-financeurs et partenaires opérationnels, apparaît comme une étape importante de la coopération décentralisée Cherbourg-Coubalan. Le moment semble donc opportun pour faire le point et prendre du recul sur ces réalisations et orienter les choix de nouveaux projets de coopération, au-delà du projet AEP.

Dans ce sens, l'Agence de l'Eau Seine Normandie souhaite une évaluation de la mise en place de l'AEP et de l'assainissement, afin de tirer les enseignements de l'expérience menée dans la CRC, notamment pour ce qui concerne les pratiques et les dispositifs assurant la pérennité du projet. De même, cette évaluation apportera des informations aux différents co-financeurs du projet, en particulier au MAEE.

Afin de renforcer la coopération entre Cherbourg et Coubalan et d'engager la ville, la communauté rurale et leurs partenaires dans de nouveaux projets, il s'agira en premier lieu de porter un regard sur le passé et d'analyser ce qui a été réalisé. Sur la base des conclusions apportées, des recommandations et des propositions seront faites pour améliorer la mise en œuvre de la coopération décentralisée.

Un aspect pédagogique pourra être développé par le consultant auprès des partenaires de la coopération concernant en particulier le rôle de chacun et la notion de « maîtrise d'ouvrage », en distinguant la maîtrise d'ouvrage d'un projet et la maîtrise d'ouvrage d'un service public.

Avec les acteurs de la coopération, l'évaluation permettra de revenir sur la prise de décision et la mise en œuvre des actions. Cette mise à plat permettra de développer de nouvelles relations et de nouveaux modes de fonctionnement.

L'enjeu est d'impliquer les différents acteurs de la coopération décentralisée pour repreciser et clarifier le dispositif, le rôle et la place de chacun et, à terme, de formaliser des instances de concertation au nord, au sud et nord-sud, afin d'améliorer le pilotage de la coopération décentralisée.

2-2. Objet de l'évaluation

L'évaluation portera sur l'ensemble de la coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan, avec un regard particulier sur le projet AEP et assainissement inclus dans cette coopération.

L'évaluation de la coopération s'appliquera à la période de mise en œuvre du projet eau et assainissement, c'est-à-dire de 2004 à 2010, avec un regard global depuis 2000, pour avoir une vision de l'historique de la coopération. Les treize villages de la CRC constituent le terrain de l'évaluation.

Valeurs qui guident la coopération, et que l'évaluation pourra apprécier

La fraternité et l'humanisme sont les valeurs de référence de la coopération engagée entre Cherbourg et Coubalan. L'ouverture au monde, le rapprochement entre les peuples et la découverte de cultures différentes sous tendent la vision politique projetée au travers de cette coopération décentralisée.

Les échanges entre élus, services et organisations des deux territoires sont développés dans un souci de réciprocité. Chacun aura à apprendre de l'autre, quelque soit le niveau de développement. Les échanges d'expérience, retour aux fondamentaux pour les uns ou projection pour les autres, permettent à chacun d'évoluer dans ses pratiques de gouvernance ou de démocratie participative.

La démarche commune de développement économique et social associe les citoyens des deux collectivités locales, garantie d'un contrôle permanent des actions menées.

2-2-1. L'évaluation de la coopération décentralisée entre la ville de Cherbourg-Octeville et la communauté rurale de Coubalan

L'évaluation de la coopération décentralisée sera traitée à travers trois grandes questions évaluatives (A, B et C), auxquelles s'ajoutent des attentes prospectives. Chacune de ces questions sera abordée suivant plusieurs entrées (voir item ci-dessous). Les questions placées sous chaque item permettent d'explicitier la façon dont les commanditaires souhaiteraient que ces items soient abordés.

A) En quoi la coopération décentralisée Cherbourg-Coubalan a-t-elle permis – ou non - de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC ?

Cette question sera traitée au travers de l'analyse des actions menées par les deux collectivités locales ou par les acteurs des deux territoires inclus dans la coopération.

Stratégie de la coopération

Comment les objectifs définis dans la convention-cadre de coopération décentralisée entre Cherbourg et Coubalan s'articulent-ils avec le Programme d'Investissement Local de la CRC (PIL) ? Les projets engagés dans le cadre de la coopération sont-ils choisis parmi ceux inscrits au Plan d'Investissement Annuel de la CRC (PIA) ? Les décisions d'actions à mener correspondent-elles aux priorités politiques de la CRC ?

Les choix de construction de bâtiments scolaires en remplacement des classes provisoires dans les écoles de la CRC ont-ils été définis au regard des priorités locales et du ministère de l'éducation ?

Y a-t-il une cohérence entre les coopérations décentralisées avec Cherbourg-Octeville et Saint-Julien-des-Rosiers, autre commune qui intervient dans la CRC ?

La mise en place de l'adduction d'eau est-elle source de renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la CRC ?

Actions d'appui institutionnel

Quelle est l'efficacité de la démarche d'appui institutionnel à la CRC dans le cadre de la coopération Cherbourg-Coubalan, en particulier des missions et échanges d'expériences entre élus et agents administratifs ?

L'appui institutionnel a-t-il permis de rendre plus opérationnels les documents de planification de la CRC (PIA et PIL) ?

Quel est l'état des lieux de la fiscalité locale ? En quoi la coopération décentralisée a permis à la collectivité locale d'augmenter ses ressources, de développer la perception des taxes locales ? Quelle appréciation des tentatives de mobilisation des ressources budgétaires de la CRC avec le soutien de la ville pour financer les projets ?

Financement du projet eau et assainissement

Le projet eau et assainissement n'a pas été réalisé en appui budgétaire direct à la CRC. Quelles solutions alternatives ont été adoptées pour gérer les financements ? Pourquoi ? Quels circuits financiers ont été utilisés pour la mise en œuvre des projets ? Pour quels résultats ? Avec quelles incidences positives ou négatives ?

De manière générale, une interrogation est posée sur la gestion des fonds et la mise en place de mécanismes de renforcement des capacités de gestion dans la CRC.

Clarifier la question de la maîtrise d'ouvrage, en distinguant l'action au nord et au sud : la co-maîtrise d'ouvrage ville - communauté rurale de la coopération, la maîtrise d'ouvrage des projets et la coopération nord-sud.

B) Quelle appréciation du dispositif et des relations entre les différents acteurs (nord-sud, au nord, au sud) ? Dans quelle mesure ce dispositif permet-il – ou pas – de contribuer au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC ?

Au travers des actions menées ou projetées, la question de l'initiative, du rôle et de la pertinence des intervenants se pose.

Rôle de coordination de la CRC et implication dans le schéma institutionnel de la CRC

Dans quelle mesure le conseil rural parvient-il à répertorier et coordonner les actions menées sur le territoire de la CRC par les différents acteurs (associations, ONG, collectivités locales de différents pays) ?

Quel rôle joue la CRC dans la mise en cohérence des actions engagées par les différents intervenants de la coopération ? Quelle est la prise en compte des dispositifs institutionnels de la CRC (PIA, PIL, conseil rural, fonctionnement des commissions...) au nord et au sud ? Notamment dans le cadre de la mise en œuvre du projet eau et assainissement ? Quelles appréciations des instances de concertation et de décision au nord, au sud et nord-sud ?

Gouvernance du projet eau et assainissement

Dans quelle mesure les différents projets menés au sein de la coopération contribuent-ils à renforcer la maîtrise d'ouvrage de la CRC ? Dans quelle mesure la gouvernance de la coopération (prise de décision, gestion des financements...) contribue-t-elle à renforcer la maîtrise d'ouvrage de la CRC ?

Quelles sont les relations entre la communauté rurale, la ville, l'ONG ACRA et l'association kadjamor dans le cadre du projet ? Quel est le circuit de décision ? Quelle incidence sur la gouvernance de la CRC et sur la gouvernance de la coopération ? Quelle cohérence y a-t-il entre le pilotage du projet eau et assainissement et le pilotage de la coopération ?

C) Quelle appréciation des échanges nord-sud, en termes de mobilisation des habitants des deux territoires ?

Rôle d'interface des deux collectivités locales entre les acteurs de leurs territoires

Quelle appréciation du rôle des collectivités locales dans la mise en relation entre structures homologues, compétentes dans des domaines spécifiques ? Quelle est la pertinence des projets mis en œuvre dans ce cadre ?

Question en rapport avec les rapprochements opérés dans le domaine scolaire et entre l'Institut en Soins Infirmiers de Cherbourg, lié au Centre Hospitalier du Cotentin, et les Poste de Santé de la communauté rurale, liés à l'hôpital de Bignona.

Sur les échanges réalisés ou initiés

Quelles activités ou présentations proposées au public ont fonctionné, ou pas, en termes de mobilisation ou de sensibilisation des habitants ? Pourquoi ? Quelles manifestations ont marqué le jumelage ?

Quelles actions de mise en relation de groupes ou de personnes ont-elles été engagées ou initiées (femmes, écoles ou autres) ? Dans quelles perspectives ? Quelles opérations ont-elles permis de rapprocher les populations du nord et du sud ? Quelles sont les attentes de part et d'autre ?

Ces questions seront évoquées avec les partenaires de la coopération, au nord, l'association de jumelage kadjamor et la mission développement social de la ville.

Attentes prospectives

Quelles recommandations pour aller plus loin, en termes de :

1- renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de la CRC

- nouvelles orientations stratégiques d'un point de vue opérationnel

Quels choix d'investissement opérer en coopération décentralisée, susceptibles de renforcer la maîtrise d'ouvrage, et selon quels critères ?

Quelle est l'opportunité et la faisabilité d'un appui budgétaire direct par projet à la CRC ?

- amélioration du dispositif de mise en œuvre de la coopération

Comment la ville et les partenaires de la CRC peuvent-ils soutenir la démarche de coordination du conseil rural ?

Quelle organisation ici et là-bas pour une meilleure efficacité : mise en place d'un dispositif de concertation et de pilotage (information, suivi évaluation des actions...) au nord, au sud et nord-sud ?

Proposer différents scénarios organisationnels

2- mobilisation des cherbourgeois et valorisation de la coopération au nord

Comment relancer ou organiser des échanges réciproques entre les populations du nord et du sud ? Comment faciliter les échanges, en particulier entre les Groupements de Promotion Féminine de la CRC et les associations de femmes de Cherbourg-Octeville, entre les établissements scolaires, les enseignants... ? Comment animer les échanges en dehors des rencontres ? A quel moment organiser un voyage ?

3- stratégie globale de coopération

Le projet AEP a tiré en avant la coopération. Le projet s'achevant sur Coubalan, quelles sont les propositions d'axes forts de coopération ? Avec la mise en place de l'eau, quelles sont les possibilités de développement de l'agriculture ? Comment la coopération décentralisée peut-elle accompagner la création de richesse sur le territoire ?

Dans la mesure du possible, il serait souhaitable que l'évaluation se penche sur les actions d'échanges et d'éducation menées par les acteurs cherbourgeois et leurs partenaires sénégalais. Il est attendu des consultants des scénarios d'évolution de la coopération en cohérence avec les moyens de la politique de coopération de Cherbourg-Octeville.

2-2-2. L'évaluation spécifique de la pérennité des actions d'adduction d'eau et d'assainissement

La pérennité du dispositif d'adduction d'eau et d'assainissement mis en place est appréciée au travers de ses différentes dimensions :

- pérennité institutionnelle : gouvernance du dispositif

Quel est le rôle des ASUFOR et de la FAK ? Quelles sont leurs capacités ? Quels sont leurs liens avec la CRC, leur articulation avec les autres acteurs de l'eau et de l'assainissement (division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor) ? Quel est le soutien apporté par l'association kadjamor aux ASUFOR ?

Quelle est l'implication de la CRC dans le développement du réseau d'eau et d'assainissement ? Quel rôle financier et politique la CRC tient-elle vis-à-vis des ASUFOR ? en matière de gestion et d'orientations politiques ?

- pérennité financière : exploitation du service

Quelle est la gestion financière du service : suivi périodique de la collecte des recettes, outils mis en œuvre, données existantes... ? Quelles sont les incidences de la gestion mise en place, tant sur le fonctionnement du dispositif que sur le renouvellement des ouvrages ?

Le tarif fixé permet-il d'assurer la mise en place de dispositifs de suivi et de contrôle technique et financier ?

Comment le « fonds de remboursement de la dette » est-il géré par les ASUFOR (associations d'usagers des forages), la FAK (Fédération des ASUFOR des Kalounayes) et la CRC ?

- pérennité des infrastructures : modalités techniques d'exploitation

Quels sont les dispositifs mis en place pour pérenniser les équipements d'adduction d'eau dans la CRC ? Quelles sont les capacités de maintenance mobilisées ?

Comment mobiliser utilement l'expertise des collectivités locales du nord au profit des collectivités locales du sud, en vue de créer des capacités techniques pérennes au sud ?

- pérennité au niveau socio-économique et culturel

Y a-t-il adéquation entre le profil des usagers et les choix faits dans le cadre du dispositif : tarification, utilisation des équipements ? Le service mis en place correspond-il aux besoins des usagers ? Est-il à un prix abordable pour l'utilisateur ?

- pérennité au niveau environnemental

La ressource en eau est-elle suffisante, tant au niveau quantitatif que qualitatif ? Quelle est la capacité des nappes phréatiques ? Les données, si elles existent, seront rapportées aux quantités d'eau prélevées. Existe-t-il des analyses de la qualité d'eau ? Sont-elles fiables ? Quelles possibilités d'analyse ont été identifiées sur Ziguinchor ?

Ces aspects seront analysés à partir des données disponibles auprès du Ministère de l'hydraulique à Dakar (direction de l'hydraulique rurale, direction de la planification et des ressources en eau, direction de l'exploitation et de la maintenance et coordonnateur PEPAM – coordonnées dans le rapport CUC 2007). Les sources locales pourront être exploitées : la division régionale de l'hydraulique de Ziguinchor, l'ONG ACRA et les trois postes de santé communautaire de Coubanou, Coubalan et Boureck (recueil des étudiantes infirmières de Cherbourg).

Attentes prospectives

Quelles recommandations pour pérenniser le service public de l'eau en milieu rural ? et notamment :

Comment renforcer les capacités de gestion et de maintenance des ASUFOR et de la FAK ?

Compte tenu du développement de la quantité d'eau utilisée, comment intégrer les problématiques de la gestion des eaux usées et la mise en place d'outils d'analyse de la qualité de l'eau ?

Quelles sont les possibilités de mutualiser certains équipements, outils et service de maintenance et d'analyse de l'eau ?

Il est demandé aux consultants, dans leur offre de service, d'analyser l'ensemble de ces questions évaluatives. Si nécessaire, ils pourront faire des propositions de reformulation, de réorganisation, de compléments, etc. Ceci doit se faire en fonction de leur compréhension de la problématique, des enjeux et des objectifs de l'évaluation, qu'ils auront exposée par ailleurs.

2-3. Méthodologie

a) Grandes étapes et éléments de méthode

L'évaluation fera l'objet de deux périodes de mission, au nord et au sud.

Au démarrage de l'évaluation, une réunion de cadrage avec le comité de pilotage est prévue à Cherbourg. A la suite de la réunion, une note de cadrage, qui précisera l'offre des consultants et le calendrier de réalisation, sera présentée. Lors de cette phase de cadrage, un travail de concertation sera mené avec l'ONG ACRA, qui se charge de mettre à jour l'état des lieux des ouvrages réalisés, en lien avec les consultants. Pour ce faire, l'ONG ACRA n'émargera pas sur le budget de l'évaluation et les consultants n'ont donc pas à l'inclure dans leur proposition financière.

L'évaluation au nord consistera à rencontrer les structures et personnes impliquées dans la coopération, en particulier, les membres du comité de pilotage, sous forme d'entretiens individuels ou d'ateliers collectifs. Un debriefing est prévu ensuite.

Dans le même temps, avec l'appui des consultants, un comité de suivi sera mis en place au sud, sous la présidence du PCR de Coubalan. Pour ce faire, une pré-mission aura lieu au sud pour préparer le terrain de la mission proprement dite, en impliquant les acteurs locaux au sein du comité de suivi.

La mission au sud comportera des entretiens individuels, des ateliers collectifs, des visites..., organisés sur place avec les différentes composantes du comité de suivi et les éventuels autres organismes concernés. Nous attendons des consultants une proposition méthodologique détaillée, intégrant la dimension participative.

A la fin de la mission au Sénégal, une présentation des principales conclusions, sous forme de power point, aura lieu. Suite à la rédaction, une version du rapport final provisoire sera transmise aux participants, au moins 15 jours avant la restitution de ce rapport, qui aura lieu au Sénégal, en présence d'une délégation composée du maire de Cherbourg-Octeville et des partenaires de la coopération et du projet AEP.

Après le débat, où les conclusions seront discutées, des éléments présentés pourront être pris en compte dans le rapport final définitif, en particulier au niveau des recommandations. La restitution du rapport final définitif est prévue ensuite au nord, en présence des partenaires de la coopération impliqués dans l'évaluation, avec deux restitutions, l'une à Paris et l'autre à Cherbourg.

Pour information, nous prévoyons plusieurs temps opérationnel, non inclus dans ce marché, pour planifier la mise en œuvre des recommandations et mettre en place un outil de suivi de cette mise en œuvre.

Il est demandé aux consultants, dans leur offre de service, de faire une proposition méthodologique détaillée, précisant notamment la répartition des jours de travail aux différentes étapes (y compris la répartition entre les consultants). Ils devront indiquer comment ils comptent favoriser l'implication des acteurs de la coopération dans cette évaluation et leur appropriation de la démarche.

b) Récapitulatif des documents attendus

Plusieurs documents écrits sont attendus des consultants :

- une note de cadrage à envoyer avant la réunion de cadrage, puis à finaliser après cette réunion. Cette note doit proposer :
 - une première ébauche de référentiel d'évaluation, qui sera conjointement validé par Cherbourg et le F3E. Ce référentiel fera le lien entre les questions évaluatives et la méthode que les consultants se proposent d'adopter pour y répondre de façon objective (critères de jugement ou hypothèses à éprouver, indicateurs éventuellement, éléments de méthode pour le recueil des données) ;
 - la présentation de l'éventuel échantillon (volets du programme / structures et personnes ressource) qui fera l'objet de visites de terrain / d'entretiens ;
 - le calendrier précis de l'évaluation (missions, rendu des rapports, restitutions).
- une note intermédiaire à l'issue de la mission d'évaluation sur le terrain, et avant de rédiger le rapport final provisoire, destinée à donner les grandes lignes des conclusions vers lesquelles se dirigent les consultants ;
- un rapport final provisoire ;
- un rapport final définitif, complété à partir des remarques émises lors de la restitution du rapport provisoire ;
- une note de commentaires sur l'ensemble de la démarche d'évaluation (cf. trame fournie par le F3E).

NB : le rapport final inclut un rapport détaillé (avec en annexe tout ce qui n'est pas indispensable à la compréhension du rapport) et une synthèse reprenant les principales conclusions et recommandations (5 pages maximum).

c) Pilotage de l'évaluation

L'évaluation engagée se veut participative. Dans ce sens, deux instances sont créées : le comité de pilotage au nord et le comité de suivi au sud. La composition des deux comités est précisée ci-après. Les documents produits par les consultants seront validés par le comité de pilotage.

Comité de pilotage au nord

Ville de Cherbourg-Octeville
Communauté rurale de Coubalan
Agence de l'Eau Seine Normandie
Association kadjamor

Communauté Urbaine de Cherbourg
ONG ACRA
Association Kalounaye Diamora

Comité de suivi de l'évaluation au sud

Conseil Rural de Coubalan
ONG ACRA
Division régionale de l'hydraulique
(non exhaustif, à affiner suite à la pré-mission)

On attend des consultants un appui à la mise en place du comité de suivi de l'évaluation au sud avant le début de l'évaluation proprement-dite, en lien avec le Président de la Communauté Rurale (PCR) de Coubalan.

Principaux interlocuteurs

Jean-Claude Magalhaes : maire-adjoint chargé des relations internationales à la ville de Cherbourg-Octeville, président du comité de pilotage,

Bacary Denis Sane : Président de la Communauté Rurale de Coubalan, président du comité de suivi au sud,

Estelle Tollemer, chargée des relations internationales à la ville de Cherbourg-Octeville, assurera le suivi de l'évaluation et les relations avec les consultants.

d) Liste des documents pour l'évaluation

Les documents suivants seront transmis au prestataire retenu pour réélaboration de la mission :

- Conventions-cadre de coopération décentralisée Cherbourg-Coubalan : 2001, 2007 et 2009
- Conventions d'objectifs entre la ville de Cherbourg et l'association kadjamor : 2006, 2007, 2008 et 2010
- Conventions concernant le projet AEP entre la ville, la CRC, l'ONG ACRA et l'association kadjamor : 2003 et 2008
- Délibérations liées à la coopération décentralisée et au projet AEP de 2000 à 2009
- Notes internes sur la coopération et le financement du projet AEP
- Demandes de subvention et rapports d'exécution de tranches du projet AEP
- Rapports de mission de la ville en 2001, 2006 et 2007
- Rapports de mission de l'association de jumelage kadjamor
- Rapports techniques de la CUC sur le projet AEP et assainissement en 2001 et 2007
- Bilan de l'ONG ACRA pour le projet eau et assainissement dans la CRC au 14/6/2009
- Etat des lieux des ouvrages d'eau et d'assainissement réalisés, mis à jour en commun sur place avec l'ONG ACRA.

2-4. Moyens

a) Moyens humains

Une équipe de deux ou trois consultants est recherchée, en binôme nord-sud. L'équipe de consultants présentera les caractéristiques suivantes :

** compétences méthodologiques*

- Compétences dans le domaine de l'évaluation, et spécifiquement de l'évaluation de la coopération décentralisée. L'un des consultants aura une compétence avérée en tant que chef de mission en évaluation de la coopération décentralisée

- compétences en matière d'animation dans un cadre participatif,

** Compétences techniques*

- compétences techniques dans le domaine de l'eau et de l'assainissement,
- compétences en analyse institutionnelle,
- un minimum de connaissances en matière de développement local au sens large,

** Compétences linguistiques et géographiques*

- connaissances des enjeux de la décentralisation au Sénégal
- connaissances des enjeux du secteur de l'eau au Sénégal
- connaissance du diola d'un des consultants.

b) Moyens financiers

Le budget de l'évaluation est fixé à 40 000 euros TTC, jours de voyages internationaux compris, ainsi que les per diem (en France et au Sénégal) et les déplacements (internationaux, sur le terrain et en France).

Il est demandé aux évaluateurs, dans leur offre, de préciser la répartition des jours de travail aux différentes phases de l'évaluation (en lien avec leur proposition de méthodologie). Il est également demandé de préciser cette répartition entre les différents évaluateurs.

Le financement de l'évaluation est réparti entre la ville de Cherbourg-Octeville, commanditaire de l'étude, l'Agence de l'Eau Seine Normandie et le F3E.

2-5. Calendrier prévisionnel de l'évaluation

Décembre 2010 : réunion de cadrage avec les consultants retenus

Décembre 2010-Janvier 2011 : début de l'évaluation – mission sur place en France des consultants

Janvier-février 2011 : mission au Sénégal des consultants

Troisième semaine de février 2011 : restitution du rapport provisoire de l'évaluation au Sénégal (inscrit à l'agenda du maire)

Mai 2011 : restitution du rapport final de l'évaluation en France