

La Plateforme des Acteurs du Développement Pastoral au Tchad

www.plateforme-pastorale-tchad.org

Pérennisation de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale au Tchad ¹

Note de synthèse 2 politiques pastorales : février 2014

SYNTHESE ETUDE PROSPECTIVE II

Le Colloque de N'Djamena sur le pastoralisme au Tchad, qui s'est tenu en mars 2011, a marqué un rapprochement entre les décideurs des différents ministères et les professionnels concernés par le pastoralisme au Tchad. Pour poursuivre ce travail, une plateforme d'échange et de rencontres a été constituée, regroupant des directions techniques ministérielles du développement rural, des partenaires techniques et financiers (UE, AFD, Coopération Suisse, PNUD, FAO, etc.) et des représentants des organisations d'éleveurs ou d'associations socio professionnelles.

Les participants au Colloque ont recommandé la réalisation de trois études prospectives prioritaires pour alimenter la réflexion de la plateforme: 1) l'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement pastoral ; 2) la conception d'un montage permettant la pérennisation de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale au niveau national et régional ; et 3) la conception d'un mécanisme innovant de financement et de renforcement de l'adaptation des pasteurs au changement climatique. La seconde étude est présentée dans ce rapport provisoire, qui sera présentée à la plateforme à N'Djamena le 11 septembre 2013.

Cadre légal

Le Code de l'eau détermine les conditions d'implantation des ouvrages d'hydraulique pastorale sur financement public (Etat, collectivités territoriales) ou privé. Il détermine les conditions d'utilisation des eaux et les normes de qualité de l'eau, ainsi que les contrôles à effectuer par les services d'hygiène. Il définit les infractions et fixe les peines. Il crée une agence de régulation de l'eau.

La loi sur le nomadisme définit le nomadisme et les itinéraires de transhumance qui doivent rester libres d'accès aux nomades. Cette loi datant de 1959 est de portée limitée à un suivi administratif des populations nomades et ne permet pas de réguler les situations complexes rencontrées, en particulier de régir les relations entre les communautés d'éleveurs nomades, d'éleveurs-cultivateurs et sédentaires et d'agriculteurs. Le droit foncier en vigueur basé sur un constat de mise en valeur, ne tient pas compte des contraintes spécifiques liées à l'élevage et au pastoralisme, ce qui fragilise toute stratégie de sécurisation des activités d'élevage. Un code pastoral, en cours d'élaboration depuis plusieurs années, doit permettre de mieux régir ces relations, en particulier sur l'accès aux pâturages et à l'eau.

Une circulaire de 2008, reprise dans l'avant-projet de Code pastoral, adresse aux délégués régionaux de l'élevage des instructions afin de faire respecter le maillage des puits pastoraux, le droit d'accès des éleveurs aux parcs naturels et l'usage des mares artificielles destinées à l'élevage.

Cadre institutionnel

La réalisation et le suivi de l'exploitation des ouvrages d'hydraulique pastorale sont réparties entre le ministère de Développement Pastoral et des Productions Animales et le ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine. Selon l'Article 34 du décret n°194/PR/PM/2013 du 12 mars 2013 portant structure générale du Gouvernement et attributions de ses membres Les attributions du ministère du Développement Pastoral et des Productions Animales, concernent notamment la réalisation et la gestion des ouvrages d'hydraulique pastorale en collaboration avec le ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine. Selon l'Article 35 de ce même décret, les attributions de ce dernier ministère concernent notamment : (i) la

¹ Résumé de l'étude prospective III : Philippe LECOINTE, Abdel - Atif AWAD FIZZANI, Abderamane MOUDARI, Plateforme pastorale, Iram, septembre 2013, 85 p.

réalisation des ouvrages hydrauliques (passation des marchés) d'études, de contrôle et de réalisation), (ii) la mise en place d'une base de données et d'un système d'échange et de diffusion des données en matière d'eau. L'identification des besoins et l'organisation des éleveurs pour l'exploitation des ouvrages relèvent des attributions du premier ministre, la planification, la construction et la réhabilitation des ouvrages, le suivi de la ressource en eau relèvent du second ministre. Le suivi de l'exploitation des ouvrages n'est actuellement assuré par aucun des deux ministères.

Après le transfert de compétence de l'Etat aux collectivités territoriales, les ouvrages d'hydraulique pastorale seront placés sous la responsabilité des communes et des communautés rurales selon leur implantation territoriale. Elles auront la compétence sur leur implantation et leur entretien, le régime et les modalités d'accès et d'utilisation. La mise en place des communautés rurales nécessite l'organisation d'élections municipales prévues en 2014. Les attributions des Conseils ruraux et municipaux interféreront ensuite avec les organes traditionnels (chef de canton, chefs de village) dans la gestion et l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale.

Pratiques actuelles d'entretien des puits pastoraux

Actuellement, la responsabilité de l'entretien de ces ouvrages incombe de fait aux comités de gestion, aux comités paritaires, ou aux chefs de canton, qui désignent les gestionnaires. Il existe ainsi au moins trois modes de gestion des puits pastoraux publics ou privés :

- une gestion traditionnelle selon une approche basée sur la concertation et la négociation entre les usagers ; l'accès à l'eau est gratuit, mais les usagers financent souvent les équipements d'exhaure et les réparations légères ;
- une gestion par une association ou un groupement d'éleveurs (comité de gestion paritaire, comité de gestion) ; l'accès à l'eau est payant selon la forme déterminée par l'organisation ; ce mode de gestion est encouragé par certains projets ;
- une gestion par un propriétaire privé ou un groupe de propriétaires ; l'accès à l'eau est payant selon la forme déterminée par le propriétaire ou le groupe de propriétaires.

Il résulte des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude et des diagnostics d'études précédentes (cf. annexe, bibliographie), qu'aucun de ces modes de gestion ne garantit a priori la pérennité des ouvrages et l'accès permanent à l'eau pour les éleveurs, en particulier de passage. Les puits peuvent aussi être exploités de façon satisfaisante selon ces différents modes de gestion.

Les travaux d'entretien effectués par les usagers des puits consistent essentiellement au nettoyage des abords et au curage du puits. Le désensablement des margelles est moins fréquent et les puits sont souvent ensevelis jusqu'à leur bord supérieur, ce qui pose des problèmes de sécurité. De même, les eaux stagnantes autour des margelles ne sont pas drainées et se déversent souvent dans les puits, contaminant ainsi l'eau utilisée.

Les dépenses d'exploitation, d'entretien et de réparation sont généralement financées soit par un droit d'abreuvement et/ou une contribution monétaire par les usagers. Une cotisation est demandée aux membres des comités de gestion.

Les travaux de gros entretien et de réparation sont rarement réalisés, car ils requièrent des moyens plus conséquents et sont plus coûteux. Il arrive donc que des puits trop dégradés soient abandonnés du fait d'un trop faible débit. 16% des puits publics construits ne sont pas utilisés pour diverses raisons.

Pour les puits réhabilités, il s'est écoulé en moyenne 35 ans entre l'année de construction du puits public et sa réhabilitation. Les réhabilitations ont été financées essentiellement pas les bailleurs de fonds avec ou sans contribution des usagers.

Organisation de l'entretien des puits pastoraux et estimation des dépenses d'entretien sur 20 ans

La solution qui consiste à laisser les comités de gestion et les gestionnaires assurer l'entretien des puits est satisfaisante en ce qui concerne les travaux courants, qui mobilisent peu de moyens (personnel non qualifié, outillage peu coûteux), même si des règles plus strictes et une plus forte incitation doivent être mises en œuvre. Cette solution ne peut pas répondre aux besoins de gros entretien et de réparation des

ouvrages, qui nécessitent un savoir-faire et une mobilisation de moyens plus importants. La réalisation de ces opérations requiert un diagnostic préalable et une programmation des travaux sur un ensemble conséquent d'ouvrages de façon à minimiser leurs coûts en mettant en concurrence les entreprises pour des marchés de taille suffisamment importante (par exemple, 100 millions FCFA pour une trentaine de puits). Dans le futur, les Conseils départementaux pourront organiser ces travaux, sous réserve d'un appui technique apporté par les services techniques des délégations régionales. Au besoin, des départements qui comptent un trop faible nombre de puits pourront se regrouper en groupement d'intérêt interdépartemental pour atteindre une taille de marché suffisante.

Dans la phase transitoire jusqu'à la nomination des Conseils départementaux, cette responsabilité serait à exercer par les services techniques des délégations régionales.

Au niveau central, pour faciliter la gestion du patrimoine public et la programmation des travaux, une procédure d'actualisation de la base de données des ouvrages tenue par le Bureau de l'eau sera à mettre en place à partir des visites d'inspection, des travaux de gros entretien, de réparation, de réhabilitation et de renouvellement des ouvrages. Les procédures sont à définir entre les deux ministères.

Aux niveaux déconcentrés, un Comité régional d'action (CRA) et un Comité local d'action (CLA) existent déjà. Il serait envisageable que le ministère de l'Hydraulique Rural et Urbaine mobilise le personnel des unités déconcentrées du ministère du Développement Pastoral et des Productions Animales, spécialement formé à cet effet.

Les marchés de gros entretien et de réparation seraient passés tous les ans avec des entreprises spécialisées dans les puits selon une procédure d'appel d'offres ouvert. Sous réserve de l'autorisation par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, les marchés pourraient être rédigés de sorte à introduire une certaine souplesse dans leur exécution pour le choix des puits en cours d'année. Ils pourraient être financés entièrement ou partiellement (minimum 50%) par des subventions du ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine et/ou du ministère du Développement Pastoral et des Productions Animales. Les travaux seraient contrôlés par des équipes d'entretien régionales, organisées et financées par le ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine, ou bien par des bureaux d'études dans le cadre de projet financé par les bailleurs de fonds.

Dans le passé, la durée d'exploitation moyenne entre la construction et la réhabilitation d'un puits a été de 35 ans (cf. ci-dessus), soit un coût moyen compris entre 300 000 et 450 000 FCFA par an. Cette longue durée entraîne un taux de disponibilité insuffisant car l'ouvrage n'est généralement plus utilisable plusieurs années avant sa réhabilitation.

Une meilleure qualité de construction et des réparations plus fréquentes, en moyenne tous les cinq ans, supprimeraient la période d'indisponibilité ou de fonctionnement dégradé (débit insuffisant), et finalement garantiraient une meilleure rentabilité économique des ouvrages.

L'amélioration de la qualité des ouvrages est liée à l'utilisation et leur mise en œuvre de matériaux selon les normes en vigueur, à un meilleur contrôle et à l'implication des gestionnaires et éleveurs dans la réception des ouvrages.

Les dépenses annuelles d'entretien courant des puits sont estimées en moyenne à 600 000 FCFA par puits, soit à environ 3% de la valeur du puits, compris entre 20 millions FCFA et 35 millions FCFA. Les dépenses de gros entretien et de réparation sont estimées à 2,6 millions FCFA en moyenne tous les cinq ans (entre 3 ans et 10 ans selon la fréquentation du puits).

Les dépenses courantes d'exploitation des stations mécanisées sont estimées à 2,0 millions FCFA par an. Les dépenses de renouvellement sont estimées en moyenne à 690 000 FCFA/an, mais interviennent tous les 8 ans (groupe électrogène) à 10 ans (pompe).

Le curage d'une mare serait à programmer tous les dix ans pour un montant de 10 millions FCFA. Les visites régulières d'inspection des micro-barrages sont à la charge du ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine. Les dépenses de réparation sont fonction des dégâts causés par une crue. Il s'agit donc d'une réhabilitation.

Le Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement approuvé en 2003 prévoit un maillage d'implantation de puits pastoraux qui multiplie par quatre le nombre de puits modernes à l'horizon 2020. Le programme d'investissement à l'horizon 2015 prévoit la réalisation de près de 900 ouvrages supplémentaires (puits,

stations, mares et micro-barrages) et la réhabilitation de 556 ouvrages existants. A l'horizon 2020 et selon ces projections, les dépenses d'entretien courant de l'ensemble des ouvrages d'hydraulique pastorale du pays devraient atteindre environ 2,7 milliards FCFA, celles de gros entretien et réparation, 3,2 milliards FCFA et l'ensemble des dépenses, 5,9 milliards FCFA à prix 2013.

Sources existantes et projetées pour le financement des ouvrages d'hydraulique pastoral

Un ensemble de droits et de taxes s'applique aux ventes d'animaux, en particulier à leur exportation. Le cumul de l'ensemble de ces droits et taxes à verser aux diverses institutions peut représenter entre 10% et 30% de la valeur de vente des animaux. Toutefois, leurs modalités d'application varient sensiblement selon les postes de contrôle et globalement, en moyenne, les taux de recouvrement sont nettement plus faibles en raison des multiples pratiques illicites. Les recettes encaissées en 2011 par le Trésor public sont estimées à 7,2 milliards FCFA avec un rendement fiscal de l'ordre de 35%.

Les dépenses nécessaires pour les gros entretiens et les réparations des ouvrages d'hydraulique pastorale ne représentent que la moitié de ces recettes. Les ressources financières sont donc largement suffisantes, mais aucune n'est dédiée à l'entretien du patrimoine de l'hydraulique pastorale, qui représentait une valeur de l'ordre de 100 milliards FCFA en 2010 et représentera une valeur de 200 milliards FCFA en 2015.

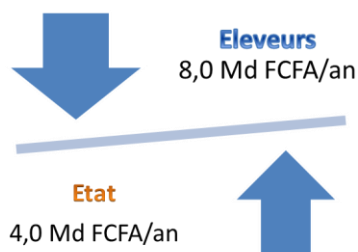
En effet, le budget général ne prévoit pas de dotation spécifique à cet entretien. Les crédits affectés par le ministère de l'hydraulique aux opérations de réhabilitation sont marginaux et non systématiques.

Un fonds de l'élevage a été créé pour financer les contrôles sanitaires par les services d'élevage. L'utilisation de ce fonds, dont les recettes annuelles sont de l'ordre de 700 millions FCFA, est limitée à un crédit annuel de 400 millions FCFA pour financer les dépenses de contrôle sanitaire.

Les principaux financements ont été apportés par des bailleurs de fonds internationaux dans le cadre de programmes de réhabilitation des ouvrages existants et de construction de nouveaux ouvrages. Le montant total des projets en cours de réalisation incluant une composante d'hydraulique pastorale (nouveaux ouvrages et réhabilitations de ceux existants) s'élève à environ 40 milliards FCFA. Les usagers ont aussi contribué plus modestement au financement de travaux de réparation. Une partie marginale des besoins de financement est apportée par des ONG. Le secteur bancaire (banques, caisses d'épargne) ne contribue pas au financement des ouvrages d'hydraulique pastorale.

La balance annuelle entre les fonds collectés par l'Etat et ceux versés au secteur de l'élevage est représentée sur la figure ci-après.

Figure 1 : Balance annuelle entre l'Etat et le secteur de l'élevage



Il est prévu de créer deux nouveaux fonds à usages multiples : le Fonds National de l'Eau et le Fonds National de Développement de l'Elevage. Ces fonds seraient des établissements publics à caractère administratif, constitués à l'instar de celui existant depuis janvier 2001 pour l'entretien routier (FER), qui est alimenté à hauteur de plus de 50% par une partie des recettes fiscales sur les carburants.

En ce qui concerne l'hydraulique pastorale, le premier fonds serait alimenté par une nouvelle redevance sur l'utilisation de l'eau, recouvrée pendant les séances de vaccination ou de visites sanitaires. Les taux proposés représenteraient un tiers du revenu des éleveurs et leur seraient par conséquent inacceptables.

La création d'un Fonds National du Développement de l'Élevage (FONADEL) se substituerait au Fonds de l'Élevage et serait principalement alimenté par des taxes existantes et une nouvelle taxe d'abattage et sur les laiteries. L'ensemble des recettes annuelles est estimé entre 1 et 1,5 milliards FCFA.

Il convient d'éviter des coûts de gestion de ces fonds trop élevés (près de 12% pour le FER).

Orientations stratégiques pour le financement de l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale

Les mécanismes financiers existants et en projet ne sont pas spécifiquement dédiés à l'entretien des ouvrages d'hydraulique pastorale. Ils ne garantissent donc pas une dotation permanente annuelle pour financer des programmes de gros entretien et de réparation des ouvrages. Même avec un règlement prévoyant une clé de répartition claire sur la destination des recettes, celles-ci pourraient être réaffectées en fonction des priorités du moment. La répartition par région ne serait pas assurée.

En conséquence, il n'existe pas de dispositif unique apte à financer les dépenses. Au cours de l'atelier, plusieurs dispositifs ont été exposés.

Deux dispositifs ont été exclus a priori :

- la création d'une nième taxe ou redevance, qui n'apparaît pas justifiée tant que le très faible rendement de celles existantes ne serait pas significativement amélioré et qu'une partie des recettes ne serait pas dédiée au financement des programmes de travaux ;
- une provision pour gros entretien et réparation à inclure dans la cotisation versée au comité de gestion, en raison des risques pesant sur son utilisation à d'autres fins.

Les trois principaux dispositifs finalement retenus par les participants à l'atelier incluent :

- a) Le financement par l'Etat à travers une ligne budgétaire des deux ministères concernés. Ce financement n'est cependant pas durable en raison de la volatilité des crédits alloués et de leur indisponibilité en cours d'exercice, mais il permettrait d'attendre la création des deux fonds en projet.
- b) Le financement par les usagers, qui doit porter prioritairement sur l'exploitation et l'entretien courant selon des instructions précises (manuel à élaborer et formation à assurer auprès des OP). Une contribution financièrement d'au maximum de 150 000 à 200 000 FCFA par an pourrait être en plus demandée aux usagers résidents pour financer une partie des travaux à réaliser sur leur puits. Un paiement pour l'accès aux fourches serait alors instauré pendant un an pour les usagers de passage, mais avec le risque qu'ils ne viennent pas abreuver leur troupeau.
- c) Le financement par les bailleurs de fonds à travers les fonds de contrepartie (fonds PPTE) et éventuellement en complément du financement de nouveaux projets (en remplacement des réhabilitations), en alimentant un des deux fonds à créer. Un dispositif contraignant serait à mettre en œuvre afin que l'affectation et les délais de mobilisation puissent être respectés.

Le financement par les bailleurs de fonds n'aura pas pour effet de déresponsabiliser financièrement l'Etat de ses obligations générales. Il viendra temporairement compléter les financements par le budget général et les fonds dédiés, par exemple à la place et/ou en complément des opérations de réhabilitation.

Recommandations suite à l'atelier de validation -11 septembre 2013

Les participants à l'atelier national du 11 septembre 2013 d'échange d'expériences, d'enseignements et d'orientations, ont émis un ensemble de recommandations qui sont détaillées au chapitre 6.4. Ces recommandations concernent les nouvelles constructions, l'entretien courant et le gros entretien et les réparations des ouvrages d'hydraulique pastorale.

- a) Les nouvelles constructions publiques seront réalisées par l'Etat et des promoteurs privés dans des conditions assurant leur bonne qualité. Les participants demandent que,
 - les normes de construction des ouvrages hydrauliques soient établies et respectées (prescription techniques générales communes à tous les marchés) : matériaux, mise en œuvre, tests et réception ;
 - le suivi de la construction soit renforcé ;

- les bénéficiaires soient impliqués dans la réception des ouvrages.
- b) Les usagers effectueront l'entretien courant et les petites réparations sur les ouvrages. Les participants demandent,
 - au ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine et au ministère du Développement Pastoral et des Productions Animales d'organiser des séances de sensibilisation et de formation des usagers (diffusion d'un manuel d'entretien) ;
 - aux deux ministères d'apporter un appui à la structuration des usagers (OP et gestionnaires) ;
 - au Gouvernement de réviser à la baisse les taxes afin d'inciter les éleveurs à contribuer significativement à l'entretiens des ouvrages hydrauliques ;
 - aux services de l'Etat d'intensifier par la formation des OP et l'encadrement des services de police, la lutte contre les prélèvements illégaux dans la filière du secteur de l'élevage (pratiques de prélèvement sans reçus).
- c) Les gros entretiens et les réparations seront réalisés par les deux ministères dans un premier temps et à terme par les Conseils départementaux. A cet effet, les participants demandent que :
 - les deux ministères renforcent la capacité technique des services déconcentrés et leur alloue plus de moyens afin que les délégations régionales pilotent les travaux : identification, lotissement des travaux, lancement d'AO, suivi des travaux ;
 - les deux ministères renforcent la capacité technique des OP pour leur permettre de participer à la réception des travaux ;
 - les deux ministères mettent à jour l'inventaire des ouvrages hydrauliques sur l'ensemble du pays ;
 - le ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine actualise le schéma directeur de l'eau et de l'assainissement en incluant les obligations de dépenses de gros entretien et réparation à la charge de l'Etat et des Conseils départementaux ;
 - un fonds de développement de l'élevage soit créé et le décret d'application du fonds de l'eau soit approuvé ;
 - un mécanisme de reversement des taxes vers ces fonds soit défini et mis en œuvre ;
 - en attendant la création de deux fonds dédiés, une ligne de crédit pour l'entretien des ouvrages hydrauliques soit incluse dans le budget 2014 ou 2015 des deux ministères.

Une tentative de répartition des opérations à la charge des usagers et de l'Etat est présentée à la fin du chapitre 6.4.

Pour commencer la mise en œuvre de ces recommandations, nous proposons à la plateforme d'engager les trois actions suivantes :

- élaboration d'un manuel d'entretien et dissémination de ce manuel auprès des services déconcentrés, des organisations professionnelles et de l'ACTT (chefferies traditionnels) sous la forme de sessions de formation ;
- création d'une base de données sur les ouvrages d'hydraulique pastorale au ministère du Développement Pastoral et des Productions Animales, mise à disposition des délégations régionales et élaboration de procédures de suivi des ouvrages et de mise à jour de la base de données par ces délégation et d'échange d'information avec le ministère de l'Hydraulique Rurale et Urbaine ;
- évaluation des besoins de gros entretien et de réparation des ouvrages d'hydraulique pastorale dans une région pilote au moyen de visites d'inspection, programmation des travaux sur cinq ans selon les priorités, et élaboration des cahiers des charges et du dossier d'appel d'offres.