



**ACE EUROPE** bvba  
Antwerpsesteenweg 21 bus 5  
B-2500 Lier

Tel. : +32(0)3 480 55 15  
Fax. +32(0)3 480 83 96  
e-mail : [info@ace-europe.be](mailto:info@ace-europe.be)

# APPUI A LA MAITRISE D'OUVRAGE

## RAPPORT FINAL

Mars 2006

ACE Europe

*Corina Dhaene*

*Bart Uyttendaele* (consultant indépendant)

Ce rapport est basé sur les rapports de mission de terrain dans six pays :

- Bénin : *Corina Dhaene*
- Equateur : *Bart Uyttendaele*
- Haiti : *Gerrit Desloovere* (consultant indépendant)
- Mali : *Hamady N'DJIM* (consultant indépendant)
- Uganda : *Charles TWESIGYE – BAKWATSA* (consultant indépendant)
- Burundi : *Gaspard Bikwemu* (consultant indépendant)

1	Introduction de l'étude.....	4
1.1	Sujet et objectif de l'étude .....	4
1.2	Définitions .....	5
1.3	Approche et méthodologie de l'étude : modèle 'institution-citoyen' .....	9
2	Les pays : facteurs contextuels et concept de la MDO.....	14
2.1	La décentralisation et autres facteurs contextuels .....	14
2.2	La situation dans les différents pays : sommaire par pays.....	19
2.2.1	Ouganda.....	19
2.2.2	Mali.....	21
2.2.3	Bénin .....	22
2.2.4	Equateur .....	25
2.2.5	Burundi .....	27
2.2.6	Haiti .....	29
2.3	Les projets de PROTOS dans les pays concernés .....	31
3	L'organisation de l'appui à la maîtrise d'ouvrage .....	35
3.1	Répartition des rôles dans le processus de la maîtrise d'ouvrage (selon concept).....	36
3.2	Approche de PROTOS (dans la pratique).....	38
3.2.1	Point de départ : côté citoyens (démarche 1).....	39
3.2.2	Point de départ : côté institution et côté citoyens y inclus les interactions entre ces deux pôles (démarche 2).....	46
3.2.3	Problèmes pour mettre en œuvre démarche 2.....	51
3.3	L'appui au processus de la maîtrise d'ouvrage : constats généraux et sommaire par pays.....	53
3.3.1	Ouganda.....	57
3.3.2	Mali.....	60
3.3.3	Bénin .....	62
3.3.4	Equateur .....	70
3.3.5	Burundi .....	75
3.3.6	Haiti .....	76
3.4	Y a-t-il une méthodologie PROTOS pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage ? .....	78
3.4.1	Qualification de l'approche spécifique de PROTOS .....	79
3.4.2	Que fait PROTOS autrement que les autres ? .....	86
4	Conclusions de l'étude évaluative .....	89
4.1	Conclusions pour l'ensemble des pays.....	89
4.2	Conclusions par pays.....	91

4.2.1	Ouganda .....	91
4.2.2	Mali .....	92
4.2.3	Bénin .....	93
4.2.4	Equateur .....	94
4.2.5	Burundi .....	95
4.2.6	Haiti .....	96
4.3	Recommandations relatives à l'appui du processus de maîtrise d'ouvrage .....	97
4.3.1	Faire des choix réfléchis dans l'optique d'une approche multi-acteurs .....	98
4.3.2	Renforcer les capacités d'analyse et d'appui aux processus décisionnels/politique (locaux) ...	99
4.3.3	Renforcer les capacités d'appui aux processus de longue durée .....	100
4.3.4	Mettre sur pied des activités distinctes et spécifiques axées sur les hommes et sur les femmes et groupes de femmes dans le cadre du processus de construction de capacités .....	101
4.3.5	Mettre en place une filière d'apprentissage pour la phase d'exploitation et renforcement des comités d'usagers .....	101
4.3.6	Miser davantage sur le lobbying et le networking .....	102
5	Annexes .....	102

## 1 INTRODUCTION DE L'ETUDE

---

Cette étude s'est concentrée avant tout sur la manière dont PROTOS a organisé l'appui à la maîtrise d'ouvrage et sur le degré de systématisation de cette approche. Néanmoins, ACE Europe a également reçu la mission de répondre à certaines questions évaluatives et d'examiner les résultats, l'impact et la durabilité des projets mis en œuvre et/ou soutenus par PROTOS dans les différents pays.

Bien qu'essentiellement axées sur l'amélioration de l'accès durable à l'eau et sur sa valorisation équitable pour les populations des régions partenaires, les activités de PROTOS nourrissent une ambition plus large : les activités de soutien entendent contribuer au renforcement des organisations locales afin qu'elles puissent devenir responsables du développement de leurs communautés. En outre, PROTOS souhaite contribuer, à travers ses programmes, à la réussite des processus de décentralisation en œuvre dans les différents pays ; c'est pourquoi PROTOS estime important que les communautés et les collectivités soient mieux informées du contenu et des mécanismes de la décentralisation, mais aussi de leur rôle, de leurs responsabilités et de leurs tâches en matière de planification et de gestion du développement local. Selon PROTOS, la gestion intégrée des ressources en eau et l'appui à la maîtrise d'ouvrage offrent un cadre exceptionnel où les acteurs locaux peuvent exercer les compétences requises pour la gouvernance locale décentralisée.

### 1.1 Sujet et objectif de l'étude

Le sujet de la présente étude peut se résumer comme suit :

*« L'analyse des approches et méthodes visant une meilleure appropriation des processus de développement par les acteurs locaux autour des infrastructures de l'eau potable, de l'assainissement et de la valorisation de l'eau pour l'agriculture avec un accent particulier sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage. »*

Cette analyse devrait permettre à PROTOS et à ses partenaires de capitaliser les expériences dans ce domaine et d'en tirer des leçons (avec ses partenaires). PROTOS attendait de ACE Europe un regard critique sur les opérations et les stratégies qu'elle mène dans les différents pays : Mali, Bénin, Burundi, Ouganda, Equateur et Haïti. Concrètement, cette analyse consiste d'une part en l'inventaire des méthodes et outils existants (systématisation) et d'autre part, en l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact et de la durabilité des interventions de PROTOS dans les différents pays concernés. Le but est de dégager de l'ensemble des constatations des orientations stratégiques.

PROTOS entend utiliser les conclusions du présent rapport pour continuer à soutenir et alimenter le processus de réflexion sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage dans l'ensemble des pays concernés, notamment en organisant des séminaires de restitution dans chacun des pays et en vulgarisant le contenu du rapport.

Le présent rapport débute par la description de quelques concepts clés, tels que maîtrise d'ouvrage, maître d'ouvrage et maître d'œuvre.

## 1.2 Définitions

Nous reprenons ici les définitions des concepts de « maîtrise d'ouvrage », « maître d'ouvrage » (délégué) et « maître d'œuvre », telles que décrites dans le rapport de démarrage et telles qu'utilisées dans le cadre des missions dans les différents pays. Pour d'autres concepts et définitions pertinents tels que décentralisation, gouvernance locale, collectivité territoriale, administration communale, gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), etc., veuillez consulter le rapport de démarrage.

### La maîtrise d'ouvrage

Les différentes sources consultées permettent une première approche du concept :

- La maîtrise d'ouvrage peut être abordée de plusieurs points de vue : certains documents mettent l'accent sur les aspects techniques et administratifs, d'autres insistent sur l'ingénierie sociale, d'autres encore adoptent le point de vue d'un acteur unique (par exemple la commune).
- La littérature fournit différentes définitions, contenant plusieurs éléments pertinents liés au concept de maîtrise d'ouvrage : implication de divers acteurs, compétences requises au niveau technique, politique et social, implication de différents niveaux de gouvernement, interaction entre les acteurs, idée de processus...

ACE Europe s'est efforcé de réaliser la synthèse des divers éléments, conceptions et perspectives, débouchant sur les notions suivantes :

- La maîtrise d'ouvrage implique d'abord une habilité, notamment l'habilité d'un organe politique ou administratif (par exemple : la maîtrise d'ouvrage communale ou départementale), d'une communauté, d'une organisation communautaire, d'une organisation de base, d'une entité privée ou d'un individu, à :

1. penser un programme de tâches et des travaux, en concevoir l'organisation et les méthodes ;
  2. déléguer des tâches et passer des commandes, en indiquant la destination (bureau de l'administration municipale, fournisseur, entrepreneur de travaux, bureau d'études, association de quartier, opérateur professionnel d'aménagement urbain, entreprise concessionnaire d'un service marchand, autres...) et en utilisant la formulation adéquate pour la délégation (décision unilatérale réglementaire ou individuelle, marché public ou contrat ou même simple convention informelle) ;
  3. gérer l'identification, la collecte et la dépense des ressources financières ;
  4. contrôler la bonne exécution des commandes ainsi que la qualité des services et prestations.
- La maîtrise d'ouvrage implique aussi un processus où plusieurs parties prenantes locales assument différentes responsabilités (positionnement institutionnel), processus qui comporte différentes étapes, de la décision politique à l'exploitation et l'entretien des ouvrages, reliant le niveau local à d'autres niveaux de gouvernement et supposant différents types de compétences (sociales, politiques, techniques).

ACE Europe entend privilégier la dimension « processus » du concept, d'une part en raison du contexte de décentralisation des pays où sont localisés les projets (voir plus loin), et d'autre part en raison de l'approche intégrée adoptée par PROTOS sur le terrain.

On distinguera les étapes suivantes dans le processus :

- Définition de l'agenda politique et sectoriel : qui est impliqué dans l'établissement de l'agenda et quelles sont les procédures suivies pour ce faire ? Est-ce qu'il existe un plan de développement (et un plan d'investissement) ? Comment ce plan a-t-il été élaboré et avec qui ?
- Étude des besoins prioritaires qui nécessitent des investissements et des ouvrages (diagnostic, étude de faisabilité, compétences internes) et prise de décisions (sur les problèmes prioritaires, les interventions et l'organisation) : qui est impliqué dans la prise de décision ? Quelles sont les institutions impliquées ? Quelles sont les procédures ? La prise de décisions porte également sur les aspects suivants : procédures d'attribution, cadre institutionnel, positionnement des acteurs (maître d'ouvrage délégué, maître d'œuvre, rôle des services publics déconcentrés, rôle de l'administration communale...) ; elle doit également se fonder sur une analyse des questions de propriété (statut juridique des ouvrages, titre de propriété des ouvrages...). Comment tout cela s'articule-t-il avec la politique d'approvisionnement en eau ?

- Identification (et mobilisation) des ressources (financières) : cette étape implique une analyse des moyens des usagers (sont-ils disposés à contribuer aux ouvrages ou à payer pour les services ?).
- Conception et choix des solutions et technologies appropriées par site (études techniques de faisabilité), et identification des exigences en matière d'accompagnement et de suivi. Cela implique une analyse d'approvisionnement en pièces détachées.
- Planification : qui est responsable de la planification, de l'élaboration des programmes de travaux, des chantiers... ?
- Attribution des travaux (système d'appel d'offres ou autre), réalisation des ouvrages et mesures d'accompagnement.
- Suivi des travaux : pour cette responsabilité technique spécialisée, il importe de définir clairement à qui l'instance de suivi doit rendre compte.
- Réception des travaux : qui est impliqué ?
- Fonctionnement : qui est responsable du fonctionnement, en ce compris la gestion et le recouvrement des frais ? Comment seront financées les charges récurrentes ?
- Entretien et réparation : importance des relations contractuelles.

L'exercice des responsabilités est généralement défini par des cadres législatifs et des réglementations. Ces cadres ne couvrent pas toujours toutes les étapes, ni le niveau d'implication des différents acteurs. Les aspects qualitatifs sont souvent négligés, par exemple : le niveau de participation des bénéficiaires (le cadre administratif légal décrivant rarement le rôle des usagers-consommateurs dans le processus, il n'est pas simple de développer cette approche) ; le dialogue entre acteurs et médiation ; la nécessité de tenir compte de la GIRE ; le respect de la diversité et du genre (comment garantir que les ouvrages réalisés n'auront pas d'effet néfaste sur l'environnement et ne perturberont pas l'équilibre hommes-femmes ?).

*Si on utilise dans ce rapport l'abréviation 'MDO', nous référons au processus de la maîtrise d'ouvrage.*

Le maître d'ouvrage (délégué)
-------------------------------

Le maître d'ouvrage est la personne ou association physique ou morale pour le compte de laquelle l'ouvrage – bâtiment, infrastructure ou étude – est réalisé. Dans le contexte qui nous occupe, le maître d'ouvrage privé représenté par une personne individuelle n'entre pas dans le champ d'investigation de ACE Europe. S'agissant des collectivités territoriales (voir plus loin), associations, groupes de base, etc., la maîtrise d'ouvrage est assurée par un organe délibérant (conseil communal, association...), avec comme responsable, un président (maire de la commune, président de l'association...).

On distingue deux types de maîtres d'ouvrage : le maître d'ouvrage public (soumis au droit public ou droit administratif) et le maître d'ouvrage privé (collectivité soumise au droit privé ou droit civil). Le maître d'ouvrage public peut être soit l'État et les établissements publics qui en dépendent, soit les collectivités territoriales (communes, districts, départements) et les établissements publics qui en dépendent.

Le maître d'ouvrage (privé ou public) opère toujours dans un cadre juridique et administratif donné. Pour ce qui concerne le maître d'ouvrage public, ce sont les lois sur la décentralisation (notamment au Bénin, en Haïti, en Equateur ou au Burundi) qui désignent les conseils communaux comme étant les organes de mise en œuvre de la maîtrise d'ouvrages relatifs aux services décentralisés (voir dans le rapport de démarrage, le concept de décentralisation). En d'autres termes, dans les pays décentralisés ou entrés dans un processus de décentralisation, ce sont les collectivités territoriales, élues et non élues, qui sont responsables des programmes de développement de leurs localités. Le préfet d'un département ou le maire d'une commune (dans le cas d'un système d'élection de représentants locaux et d'installation d'un conseil communal) remplit une fonction d'intérêt général. La municipalité n'est pas seulement un appareil de gestion, elle exerce aussi un pouvoir politique. La politique locale a pour objet de mettre la ville et la collectivité qui la compose sur une trajectoire de développement.

Le maître d'ouvrage public peut déléguer la maîtrise d'ouvrage à une collectivité (maîtrise d'ouvrage déléguée). Mais même dans ce cas, le préfet ou le maire et le conseil doivent exercer un contrôle sur cette délégation. La maîtrise d'ouvrage déléguée est toujours partielle. En tous cas, et également en cas de maîtrise d'ouvrage privée, les responsables des collectivités territoriales doivent s'assurer que les ouvrages dans leurs localités renforcent la cohésion sociale et que les infrastructures socio-économiques prennent en compte les plans de développement directifs, le cas échéant, ainsi que le cadre légal (rôle de régulateur).

Le maître d'œuvre
-------------------

Le maître d'œuvre (bureau d'étude, ONG, ...) qui coordonne la mise en œuvre pour le compte du maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué. Parfois, plusieurs maîtres d'œuvre sont impliqués dans le processus. Les responsabilités du maître d'œuvre peuvent être déléguées à leur tour à une organisation spécifique ou spécialisée. Cette délégation est fréquente et pas toujours formalisée.

<i>Table 1 : traduction des termes</i>
--

L'étude a montré que les termes liés à la maîtrise d'ouvrage ne se traduisent pas facilement. Même si les termes sont moins importants que le contenu, ACE Europe présente ci-dessous les termes qui peuvent être utilisés dans les pays différents.

Français	Nederlands	English	Espagnol
Maitrise d'ouvrage	Bouwheerschap	(Néant)	(Néant)
Maitre d'ouvrage	Bouwheer	any natural or legal person for whom a building project is carried out	Constructor ( <u>note</u> : ce terme est parfois compris comme constructeur, celui qui construit. Le terme (Maestro de obra" existe également (Espagne), mais dans le contexte d'Amérique Latine on l'utilise pas vraiment, parce que le mot 'maestro' désigne plutôt le chef maçons qui commende plusieurs maçons.
Maitre d'oeuvre	Bouwmeester (architect)	Architect: the person who is responsible for the technical implementation of the works.	Arquitecto Note: en Equateur (projets PROTOS), l'exécution même est en mains d'un "maestro" (maçon, voir en haut) qui a conclu un contrat avec la communauté

### 1.3 Approche et méthodologie de l'étude : modèle 'institution-citoyen'

L'étude s'est déroulée en trois étapes :

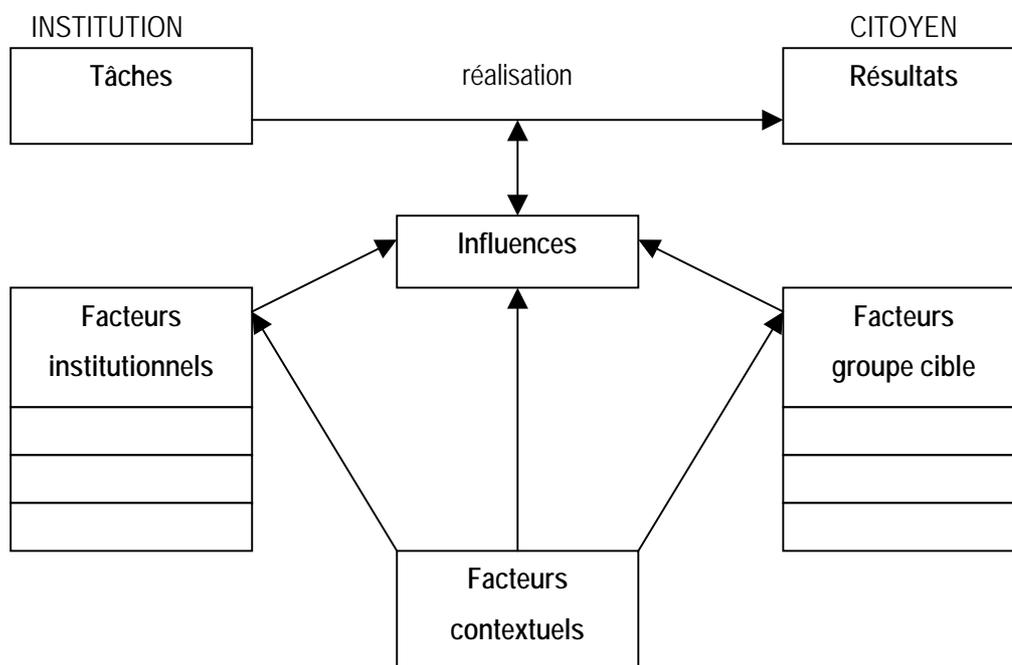
1. étude de la littérature (voir le rapport de démarrage, qui définit également le cadre de l'analyse) ;
2. missions sur le terrain : ces missions ont été effectuées par ACE Europe et par des consultants locaux en Haïti, au Burundi, en Ouganda et au Mali. Les consultants ont travaillé sur la base de termes de référence précis et fournis, pour chacun des pays, un rapport dans la langue véhiculaire de ces pays. Chaque rapport s'accompagne d'une description et d'un inventaire de l'approche et de la méthodologie suivies ainsi que des outils mis en œuvre dans le cadre des principaux projets dans le pays concerné ;
3. analyse et rapport final : ce rapport fait la synthèse du contenu des rapports nationaux. Les rapports nationaux constituent un annexe au rapport final.

Un comité de lecture belge a assuré le suivi de chaque étape. PROTOS Belgique s'est chargée de l'organisation du feed-back et de l'interaction avec les antennes nationales.

Dans ce rapport, nous voudrions revenir sur le cadre dans lequel les consultants ont procédé à l'analyse. Le schéma de réflexion au centre de cette analyse est le « modèle institution-citoyen »<sup>1</sup>. ACE Europe a présenté ce modèle dans le rapport de démarrage pour garantir qu'une attention suffisante soit accordée aux aspects politiques et administratifs dans l'analyse de l'« approche PROTOS ». Dans un contexte de décentralisation croissante, ces aspects jouent un rôle de plus en plus important et peuvent avoir un impact déterminant sur la réussite des projets liés à l'eau.

Le point de départ de ce modèle est simple : toute politique des autorités – celle en matière d'eau et d'assainissement, en l'occurrence aussi – doit en définitive trouver un cadre d'exécution quelconque. La mise en œuvre de ces politiques incombe de plus en plus aux pouvoirs locaux, dans les pays concernés par l'étude également. Cela signifie qu'au niveau local, plusieurs institutions et structures publiques sont chargées de la réalisation de certaines tâches. En s'acquittant de leur mission de manière optimale, ces institutions contribuent à la réalisation des objectifs politiques, comme la garantie de l'accès à l'eau salubre pour tous les habitants. Le modèle « institution-citoyen » définit les principaux facteurs qui jouent un rôle dans la mise en œuvre des tâches – voir schéma.

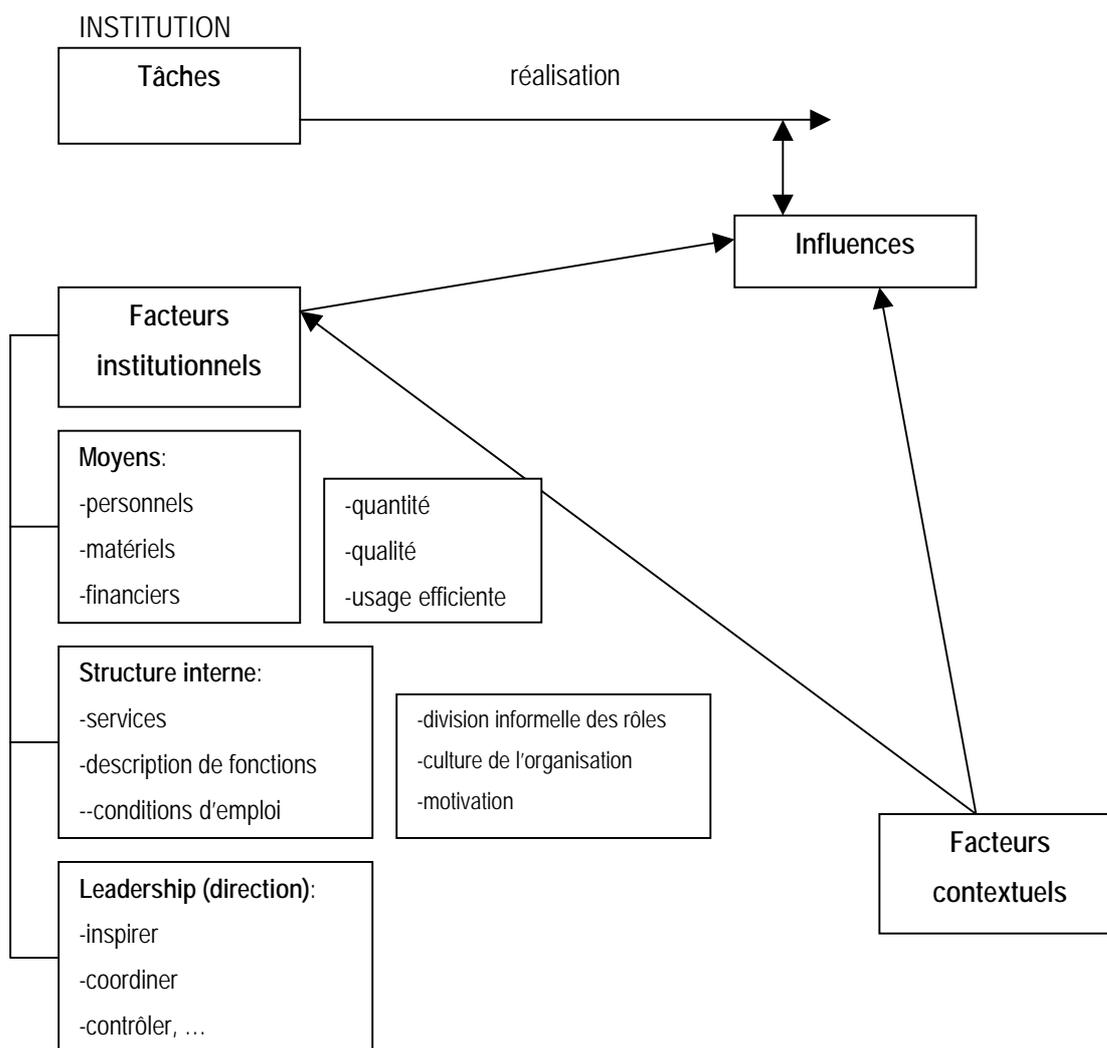
**Schéma 1: Modèle institution citoyen**



<sup>1</sup> Ce modèle, développé par Jan Michiel Otto, est défini dans: Otto, J.M. *Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking*, Bussum, 1999.

Le processus d'analyse démarre de ce fait au niveau des institutions elles-mêmes, qu'il y en ait une seule ou plusieurs. Toute institution a des besoins spécifiques – en moyens financiers, personnels et matériels – sans lesquels elle ne peut fonctionner. Parallèlement, sa structure interne (services, description de fonctions, processus de planification, conditions de travail, etc. mais aussi culture organisationnelle, méthodologies informelles, motivation) et les caractéristiques de leadership (coordination, inspiration, protection des objectifs du pouvoir local...) constituent deux autres aspects importants. Ce sont là les trois principales caractéristiques qui déterminent dans quelle mesure une institution réussira ou échouera dans sa mission.

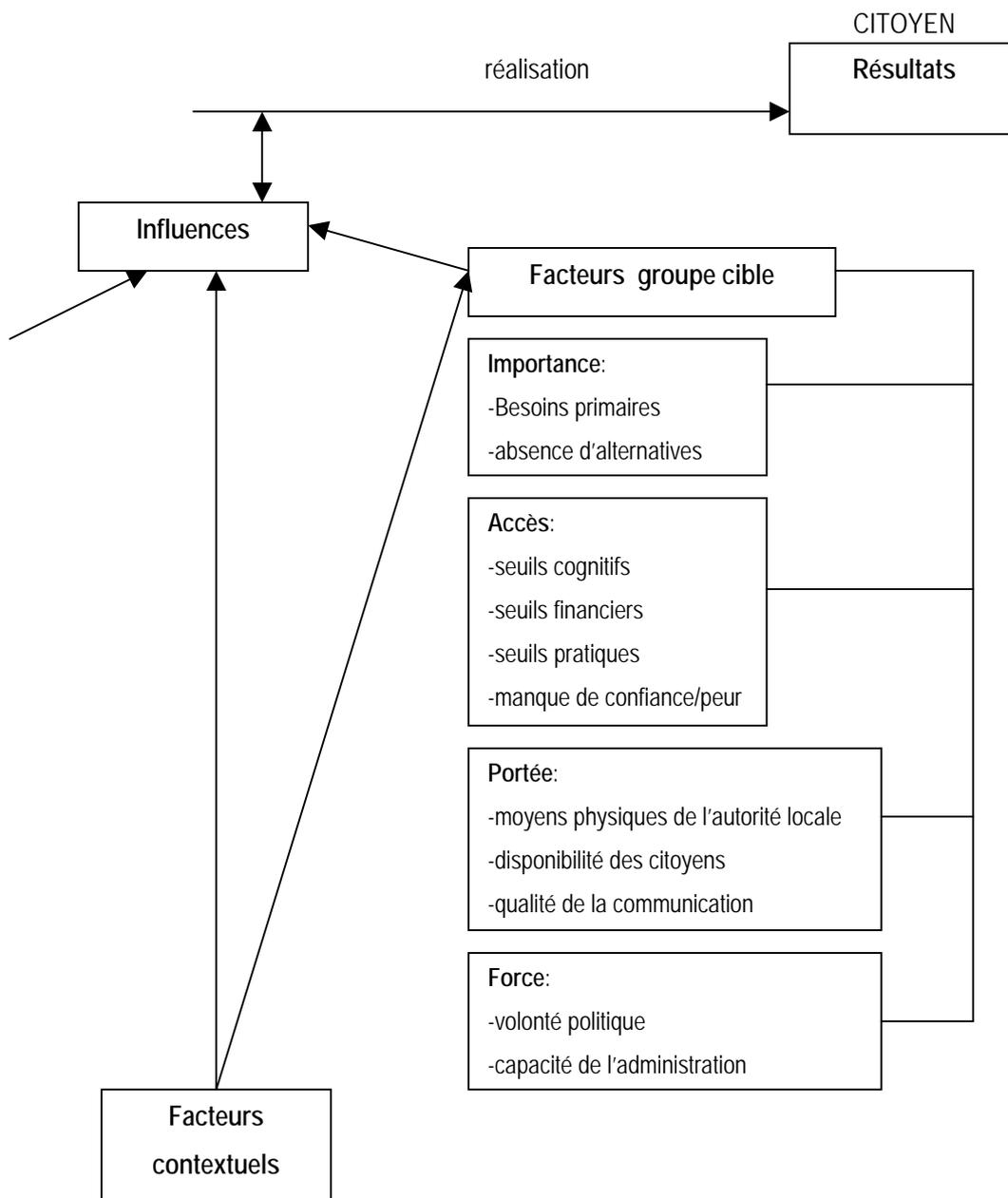
*Schéma 2: modèle institution citoyen: côté institution*



En second lieu, nous nous intéressons au groupe cible, c'est-à-dire aux citoyens auxquels la politique est destinée et qui devraient donc être les bénéficiaires de telle ou telle mesure prise par les autorités, dans le domaine de l'eau. L'expérience nous apprend que, telles qu'elles sont assurées par les autorités, les tâches ne correspondent pas toujours aux besoins et aux intérêts des citoyens. Les facteurs déterminants, dans ce cas, sont l'accès (dans quelle mesure les citoyens ont-ils accès à l'institution pour obtenir d'elle les biens ou services qu'ils peuvent revendiquer ? Quels sont les obstacles à cet accès ?), la portée (dans quelle mesure l'institution est-elle capable d'atteindre le citoyen, par ex. dans le cas de problèmes de mobilité, dans le cas où le citoyen se cache des autorités...), l'intérêt (le succès des autorités dans leur mission dépend en grande partie de l'intérêt qu'éprouvent les citoyens par rapport à ce qu'elles leur proposent ; dans le cas de l'approvisionnement en eau potable, cet intérêt est généralement manifeste mais la mobilisation est moins évidente dans le cas de projets d'assainissement et d'hygiène) et la contrainte (tout état de droit suppose la

possibilité pour les autorités d'imposer aux communautés des obligations citoyennes ; la volonté politique/administrative et/ou la capacité administrative sont-elles suffisantes pour cela ?).

*Schéma 3: modèle institution citoyen: côté citoyen*



L'institution comme le groupe cible s'intègre dans un contexte ou un environnement social plus large : quel est le schéma des relations sociales, culturelles, économiques et politiques ? Dans quel contexte historique et géographique se situe-t-on ? Quelles sont les possibilités technologiques ? Dans quelle mesure la société civile et le secteur privé sont-ils organisés ? Dans chaque pays, une multitude de facteurs contextuels influencent l'exécution des tâches dévolues aux autorités.

ACE Europe utilise le modèle ci-dessus pour examiner de quelle manière PROTOS met en place et exécute le processus de maîtrise d'ouvrage. Nous allons nous intéresser d'abord aux facteurs contextuels.

## **2 LES PAYS : FACTEURS CONTEXTUELS ET CONCEPT DE LA MDO**

---

### **2.1 La décentralisation et autres facteurs contextuels**

**Décentralisation** – Les six pays de l'étude se trouvent tous en ce moment dans un processus de décentralisation qui a conduit à la création de nouvelles autorités légitimes au niveau local : au Mali et au Bénin, ce processus a été lancé au début des années 90, en Ouganda, à la fin des années 90. En Haïti, la décentralisation est à l'ordre du jour des débats politiques depuis les années 80 et a été inscrite dans la constitution en 1987 mais aucun arrêté d'exécution n'a jamais été pris ni a fortiori appliqué en raison des troubles politiques qui secouent le pays. En Equateur, le principe de la décentralisation de l'administration est inscrit dans la constitution mais une certaine incohérence préside à sa mise en œuvre (qui n'est que partielle), mélange de déconcentration et de décentralisation. Au Burundi, l'année 2005 a été marquée par la mise en place des institutions démocratiques pour le remplacement des institutions de transition qui ont géré le pays depuis 1993. Ainsi, aujourd'hui le pays est gouverné par des institutions élues depuis la colline jusqu'au sommet de l'Etat.

Cela signifie que, dans la plupart des pays, plusieurs échelons de pouvoir ont été mis en place au plan local – ce qui a souvent eu des répercussions sur l'agencement territorial de ces pays – et que des tâches ont été transférées du niveau central à un niveau plus proche du citoyen. Dans les six pays concernés, ce processus n'est pas encore achevé ; les arrêtés d'exécution fondamentaux font défaut (en Haïti, par ex.), le processus a des ratés (voir la décentralisation financière au Bénin, par ex.), la délimitation des compétences entre l'autorité déconcentrée locale et l'instance élue n'est pas encore tout à fait au point... Ces ballottements

jettent un flou sur les missions qui incombent aux diverses autorités, nuisent aux relations interinstitutionnelles et à l'image qu'a le citoyen des instances nouvellement mises en place.

**Lois communales et MDO** – Dans le cadre du processus de décentralisation, des lois communales ont aussi été édictées – l'initiative est souvent très récente – pour assurer le fonctionnement des nouvelles instances (voir Burundi en 2005) et le déroulement des (premières) élections locales (voir Bénin en 2003 et Mali en 2004). Dans tous les pays, ces lois attribuent à la commune ou autorité locale la responsabilité de l'approvisionnement en eau potable, de l'hygiène et de la salubrité publique. En Equateur, la situation est cependant différente. Les entités/communautés qui y sont chargées de l'approvisionnement en eau et qui bénéficient souvent d'un financement externe (via PROTOS notamment), en l'occurrence les communautés, n'ont pas de reconnaissance légale dans le système administrative et ne font pas partie de la structure administrative du pays. En principe, ce sont les communes, auxquelles ressortissent ces communautés, qui doivent assurer l'approvisionnement en eau sur leur territoire.

En outre, la commune est désignée comme étant propriétaire de l'infrastructure mise en place sur son territoire et considérée, aux yeux de la loi, comme le MDO et responsable juridique final du processus de MDO. Dans le cas de l'Equateur, ce point est assez confus : dans ce pays, le processus de privatisation est une volonté politique et une réalité. Ici, l'infrastructure n'est pas la propriété de la commune. Entre législation et réalité subsiste bien sûr un important fossé dans ce pays et les systèmes d'approvisionnement en eau potable installés en milieu rural sont considérés d'office comme étant la propriété des communautés et des comités de l'eau (juntas de aguas).

En règle générale, la législation ne se prononce pas sur l'éventuelle implication des citoyens dans le processus de maîtrise d'ouvrage, même si, dans certains pays, d'autres lois prévoient la participation des usagers dans l'exploitation des points d'eau (voir au Burundi, la gestion mixte des points d'eau dans les communes, en tandem avec les Régies Communales de l'Eau, RCE).

***Encadré: la décentralisation et la gestion de l'eau au Burundi*** (source : rapport du pays)

Le seul texte qui régleme le secteur de l'hydraulique rurale au Burundi est la note d'instructions du gouvernement à l'intention des gouverneurs de province de 1990. La commune doit veiller à la disponibilité d'eau potable pour la population et à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique. La loi précise que la commune est propriétaire des ouvrages hydrauliques de son ressort ; elle doit donc en organiser la gestion. En théorie, chaque commune devrait posséder un service chargé de l'eau. Actuellement, compte tenu des contraintes budgétaires, ce service n'existe plus ou est réduit à un seul fontainier. En fait, pour cette question précise de l'eau, le gouvernement a

mis en place une politique de promotion des Régies Communales de l'Eau. Chaque commune doit déléguer la gestion des ouvrages à la RCE. Cependant la nouvelle loi communale de 2005 n'est pas tout à fait claire à ce sujet.

Il convient ici de faire une remarque concernant la situation en Ouganda. La législation de ce pays ne fait aucune mention explicite du concept de MDO, dont il n'existe du reste aucun équivalent précis en anglais (raison pour laquelle PROTOS n'a jamais utilisé ce terme en Ouganda). Par ailleurs, en Ouganda, le pouvoir local est aux mains de plusieurs niveaux d'instances élues. Selon la loi, les pouvoirs locaux au niveau des districts et « sub-counties » assument conjointement la responsabilité de la planification, de la budgétisation, de la mobilisation des moyens et de la fourniture de services en matière d'eau. En Equateur, le système fonctionne sur la base de « droits à l'eau » : une fois qu'elles ont reçu la permission d'utiliser une source d'eau par le Conseil national en ressources hydriques, les communautés deviennent les maîtres d'ouvrage des infrastructures. S'il existe des contacts préliminaires avec les municipalités quand on intervient au niveau des communautés rurales, les municipalités ne jouent toutefois pas un rôle d'acteur actif dans la mise en œuvre des travaux, ni dans la gestion initiale.

**Politique nationale en matière d'eau** – Le processus de MDO dans le secteur de l'eau est évidemment fortement balisé par la politique définie en la matière par chaque pays. D'une manière générale, nous pouvons affirmer que l'accès à l'eau potable dans les pays concernés est souvent très précaire (42,3 % en Ouganda, 46 % au Bénin, 57 % au Mali...); une grande partie des maladies et des cas traités dans les centres de santé locaux sont liés au manque d'eau potable ou à de mauvaises conditions d'hygiène. La population n'a qu'une connaissance limitée du lien entre l'eau et l'hygiène. Tous les pays disposent d'un cadre administratif relativement clair dans le domaine de l'eau (nous ne nous prononçons ni sur la mise en œuvre ni sur l'efficacité et l'efficience de ce cadre administratif) et dans la plupart des cas, il existe une réelle volonté politique de réaliser l'objectif de l'accès à l'eau potable pour tous (contexte favorable). La plupart des pays parviennent difficilement à faire le lien entre politique de l'eau et politique d'assainissement car il suppose l'implication d'autres ministères.

**Décentralisation et pierres d'achoppement au niveau de la fourniture locale de services** – La décentralisation crée de nouvelles opportunités pour une organisation ciblée et efficace des services au citoyen. Celles-ci ne sont toutefois pas systématiquement transcrites dans les faits. Pour être couronné de succès, le processus de décentralisation doit s'appuyer nécessairement sur un transfert de moyens financiers, de personnes et de compétences vers les pouvoirs locaux et sur la mise en place d'un contrôle régalien fort au niveau de l'autorité centrale.

**Encadré : le Mali et la maîtrise d'ouvrage** (source : rapport du pays)

La maîtrise d'ouvrage peut être déléguée à toute structure, institution ou organisme faisant preuve d'une bonne capacité technique pour la réalisation des activités prévues :

- une structure publique
- une organisation non gouvernementale
- un organisme autonome public ou privé
- un opérateur privé
- une association formelle reconnue.

Les maires, qui sont l'émanation du pouvoir des communes, peuvent déléguer partiellement ou entièrement la maîtrise d'ouvrage pour des activités spécifiques (gestion d'adduction d'eau, gestion de marchés, gestion de point d'eau, etc.). La personnalité juridique du maître d'ouvrage pour le niveau d'intervention de PROTOS est le maire de la commune en tant que collectivité territoriale, avec son organe élu, le conseil communal.

Les tâches et responsabilités du maître d'ouvrage sont les suivantes :

- élaboration et mise en œuvre du plan de développement social, économique et culturel de la commune (PDSEC) ; identification et hiérarchisation des besoins et desiderata des populations, programmation et planification de la mise en œuvre du PDSEC ;
- mobilisation des compétences nécessaires à l'élaboration et mise en œuvre du PDSEC ;
- recherche de financement ;
- mise en œuvre d'actions de développement ;
- mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités communales ;
- suivi et contrôle des travaux de réalisation ;
- réception des travaux ;
- mise en consommation des installations, affectation ou délégation de la gestion à des associations ou autres organismes jugés compétents sur place.

Pour chacune des activités précitées, le maître d'ouvrage peut soit se faire assister, soit sous-traiter la réalisation, soit déléguer la mise en œuvre à une structure ou un organisme tiers sur la base d'une convention.

Cependant, la plupart des pouvoirs locaux sont encore très faibles et manquent de capacités et de moyens financiers pour assurer dûment leur mission. Ces lacunes les contraignent de facto à rechercher des alternatives, que ce soit pour financer les travaux d'infrastructure (participation des usagers, donateurs internationaux et ONG), les réaliser (avec l'aide du secteur privé ou d'ONG spécialisées) et les exploiter (gestion partagée comme au Burundi avec les RCE, privatisation...). Sur le fond, ces alternatives ne sont pas malvenues mais il n'est pas toujours évident d'obtenir l'implication active des citoyens. Or, des études ont démontré que pareille mobilisation est essentielle pour garantir la durabilité de l'infrastructure en place. À travers leur politique de l'eau, les autorités essaient d'obtenir cette mobilisation, essentiellement en organisant la demande et en incitant la population à participer activement à la réalisation du projet (l'infrastructure est

réalisée à la demande d'un groupe plus ou moins organisé d'individus capables de prendre en charge un certain pourcentage du coût global, comme au Bénin, au Mali et au Burundi) et en institutionnalisant des structures de gestion des usagers (comités de suivi au Bénin, RCE au Burundi, Water User Committees en Ouganda...). Suite à la décentralisation, l'organisation de cette mobilisation est passée sous la responsabilité des communes. Dans le cadre de cette mission, celles-ci doivent cependant faire face à un très vif sentiment de défiance des habitants à l'égard des instances locales nouvellement élues, encore mal à l'aise dans leur rôle et auxquelles il appartient, entre autres, d'aller elles aussi à la rencontre des gens sur le terrain. La faiblesse des pouvoirs locaux dans ces pays ne tient pas seulement au fréquent manque de moyens, financiers et autres, pour mener à bien leur politique mais aussi très souvent à leur grand isolement par rapport à la population, qui ne comprend pas très bien leur mission. Dans la plupart des pays, le manque de cohésion sociale dans les villages (ethnies différentes, réfugiés, conditions économiques difficiles...) constitue un obstacle supplémentaire à l'organisation de cette mobilisation. Sur ce plan, l'Equateur fait exception à la règle. Dans ce pays, les communautés se caractérisent par une forte cohésion sociale qui permet d'organiser l'appui à la maîtrise d'ouvrage sur un mode participatif. Toutefois, l'organisation dichotomique de la société en communautés rurales et urbaines ne permet pas de mettre en place une véritable collaboration positive tenant compte des intérêts de tous.

**Organisation du secteur privé local** – Au niveau des facteurs contextuels, il convient de s'intéresser aussi au degré d'organisation du secteur privé (en ce comprises les ONG prestataires de services). Dans la plupart des pays, on trouve du personnel qualifié pour les réparations élémentaires et la maintenance, à l'exception du Burundi, où cette compétence doit encore être totalement mise en place. L'Ouganda a entrepris à grande échelle de former des maçons et d'autres ouvriers mais manque totalement d'infrastructures pour organiser et gérer cette main-d'œuvre. Au Bénin, on assiste au développement de certaines formes d'entrepreneuriat privé, avec la création de bureaux d'études, d'ONG et d'entreprises de construction susceptibles de décrocher valablement des contrats publics. Pour sa politique de l'eau, le Bénin fait d'ailleurs le choix explicite des ONG locales comme intermédiaires pour mobiliser les communautés locales (intermédiation sociale). C'est le cas également en Haïti, où la mobilisation et les opportunités de mobilisation sont en fait relativement limitées. Au Mali, on travaille également en collaboration avec des organisations locales pour les volets d'exécution et d'intermédiation sociale. En Equateur, ce sont les communautés qui détiennent le pouvoir d'initiative en matière d'approvisionnement local en eau potable, par l'intermédiaire des « juntas de aguas ». Dans les endroits où on met également en place un réseau d'égouts, on constate que les communes s'impliquent activement, ces travaux étant réalisés dans des centres urbains, où les liens entre administration et citoyen sont typiquement plus étroits. Au Mali, c'est le constat inverse : dans les villes, les pouvoirs locaux mobilisent et se mobilisent moins tandis que dans les campagnes,

pouvoirs locaux, organisations locales et organisations externes manifestent une plus grande propension à la collaboration.

En ce qui concerne l'organisation de la société civile et la collaboration au sein des communautés, l'Equateur apparaît comme un cas à part dans l'étude. L'esprit d'initiative, la mobilisation de la population locale et finalement, la gestion des installations y sont en effet « dynamisés » par la forte cohésion sociale qui règne au sein des communautés. En certains endroits, elle peut être affaiblie mais uniquement du fait de facteurs externes (rivalité entre églises protestantes et église catholique, par ex.).

Soulignons enfin l'incidence majeure du contexte socio-politique haïtien (climat d'instabilité) et burundais (situation de post-conflit) sur la mise en œuvre des projets dans ces pays. Dans le cas du Burundi, le programme PROTOS évolue dans des conditions socio-politiques particulières, la réhabilitation des ouvrages d'alimentation en eau s'inscrivant dans le cadre des activités d'urgence et de reconstruction nationale. Ce qui fait que la question de la gestion qualitative des ressources en eau n'est pas une préoccupation majeure. Le pays sort de la guerre, les institutions de transition viennent de laisser la place aux institutions démocratiques, les membres des nouvelles institutions, en particulier les communes, n'ont pas d'expérience dans le domaine.

Le texte qui suit donne un aperçu des cadres dans lesquels il convient d'agir dans les différents pays.

## **2.2 La situation dans les différents pays : sommaire par pays**

### **2.2.1 OUGANDA**

Sur la base de chiffres de juin 2001, l'accès de la population à l'eau dans le district de Kyenjojo peut être résumé comme suit :

- 42,3 % de la population a accès à l'eau
- 50 % des maladies traitées dans les centres de santé sont d'origine hydrique
- connaissances insuffisantes en matière d'hygiène et d'assainissement
- 60 % de la population n'a pas accès à des latrines.

En Ouganda, le secteur de l'eau et de l'assainissement est défini par un triple cadre : le Poverty Eradication Plan, la décentralisation, la politique nationale en matière d'eau.

**Le Poverty Eradication Plan (PEAP) (dernière version de 2004)** – Ce plan sert de cadre à tous les plans sectoriels et décentralisés de développement, à la mobilisation des fonds publics et à l'affectation des moyens. L'accès à l'eau salubre et l'assainissement sont des priorités majeures des autorités. La politique définie réserve un rôle concret au secteur privé et à la société civile dans l'exécution de travaux et l'entretien des infrastructures. Les autorités doivent se concentrer sur la planification, le contrôle et la garantie de qualité.

**La décentralisation** - Les structures de pouvoir sont fortement décentralisées (depuis 1993). Le Local Governments' Act (1997) définit les modes de planification, le déroulement des transferts financiers et la responsabilité des différents niveaux de pouvoir en matière de fourniture de services. On dénombre cinq niveaux de pouvoir local : le village, le « parish » (sorte d'arrondissement), le « sub-county », le « county » et le district. Chaque district se compose de plusieurs counties (entités purement administratives), à leur tour divisés en sub-counties. Ces derniers sont responsables de la planification et de la budgétisation des services à tous les niveaux de pouvoir inférieurs. Chaque sub-county dispose d'un plan de développement basé sur l'apport des villageois, via le « council » au niveau du village (local council) et via le « Parish Development Committee » au niveau de la paroisse (identification des besoins et des priorités). Le plan lui-même est soumis à la décision politique du « sub-county council » (composé de représentants élus). Au niveau du district (dont les instances sont également élues), les décisions relatives aux priorités et à l'affectation des moyens sont prises dans le cadre des District Development Plans.

**La politique nationale en matière d'eau (1995)** – La politique sert de cadre à la prise de décisions dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. L'accent est mis davantage sur l'eau que sur l'assainissement. Ce décalage est dû à un manque de coordination institutionnelle entre le ministère de l'eau et le ministère de la santé. Le ministère de l'eau, du territoire et de l'environnement est responsable de la politique, de la normalisation et du contrôle et son organe exécutif est le Directeurat de l'eau. Ce directeurat met en œuvre un système de gestion des usagers des infrastructures hydriques, sous la forme de water user committees. Au niveau des instances de district, plusieurs fonctionnaires de l'eau (County Water Officers) ont en charge différents sub-counties. Ces fonctionnaires prêtent serment devant le « head of department of water and sanitation », qui est responsable de l'ensemble des activités de planification, de budgétisation et de contrôle dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Au niveau du district, ces responsabilités sont gérées par une « commission de l'eau et de l'assainissement ». La politique nationale en matière d'eau aborde la problématique de l'eau sous quatre angles différents : (1) comme un bien public, (2) comme une affaire d'infrastructure, (3) comme un service social, (4) comme un atout économique. En 2000, une stratégie à long terme a été définie (2000-2015), qui accorde une grande importance à l'« engagement des parties

prenantes » et au dialogue avec les groupes de base, parallèlement aux aspects techniques liés à la gestion de l'eau.

Dans le district de Kyenjojo (où est mis en œuvre le projet concerné par l'étude), on compte environ 10 ONG actives dans le secteur de l'eau, regroupées dans un réseau, « Uganda Water and Sanitation Network » UWASNET), qui fait office de forum national pour les ONG actives dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Ce forum est reconnu comme un interlocuteur légitime, au niveau du district également, par le gouvernement local. Au niveau du district, les ONG sont représentées dans la commission de l'eau et de l'assainissement, ce qui facilite la coordination à ce niveau. Aux échelons de pouvoir inférieurs, la coordination est plutôt limitée. Le district compte un grand nombre de techniciens qualifiés mais le secteur privé n'est pas organisé.

## 2.2.2 MALI

Dans le domaine de l'hydraulique villageoise on compte un parc de 28045 points d'eau dont 15154 forages assurant un taux de couverture de 57% sur la base de 20 litres par habitant et par jour. Quand à l'hydraulique urbaine et semi-urbaine, la situation est la suivante : 16 centres urbains dont la gestion est concédée à EDM sa (Société Energie du Mali), avec un taux de couverture estimé à 60% en 2002 et 241 centres équipés de systèmes AEP/AES, avec un taux de couverture de 47%.

Le Mali qui a entamé un processus de décentralisation depuis 1991 dispose à présent d'une organisation territoriale administrative qui permet d'identifier les maîtres d'ouvrage et d'intervenir à leur niveau. Les trois principaux textes qui fixent le cadre législatif de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali sont :

1. la loi 93/08 définissant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;
2. la loi 95/034 portant code des collectivités territoriales en république du Mali ;
3. la loi 95/022 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Selon la législation actuelle qui organise la décentralisation, les collectivités territoriales ont la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de leurs investissements (secteur eau, éducation, santé, etc.). La mobilisation du financement pour la mise en œuvre des investissements se fait suivant le mécanisme de l'ANICT (adoption d'un PDSEC<sup>2</sup> et mobilisation de la participation locale). L'ANICT ou Agence Nationale d'Investissement des

---

<sup>2</sup> PDSEC: *plan de développement social économique et culturel de la commune*

Collectivités Territoriales gère un fonds alimenté par l'État et des donateurs pour effectuer des investissements au niveau des communes, portant notamment sur l'eau potable, les bâtiments administratifs et autres infrastructures publiques.

Les textes relatifs à la décentralisation définissent une collectivité territoriale comme une entité administrative et territoriale ayant une autonomie de planification et de mise en œuvre de son développement, en harmonie avec les autres programmes nationaux, régionaux, locaux et communaux.

L'objectif premier de toute collectivité est l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement social, économique et culturel – PDSEC.

La loi définit une collectivité comme suit : « La collectivité territoriale est un regroupement humain organisé, uni par des liens de solidarité, d'entraide mutuelle localisée sur une portion du territoire national qui a reçu de la part de l'État une reconnaissance de sa personnalité juridique et qui dispose à cet effet de pouvoirs propres pour s'auto-administrer par des organes élus. »

On distingue les collectivités territoriales suivantes :

- la région (qui compte plusieurs cercles)
- le district de Bamako
- le cercle (qui compte plusieurs communes)
- et la commune (qui compte plusieurs villages<sup>3</sup>).

En outre, il n'existe en fait ni découpage administratif ni structure officielle pour les systèmes d'approvisionnement en eau potable : la structure locale est fonction dans une large mesure de la situation concrète du village. Dans tel village équipé de plusieurs pompes manuelles, la gestion de chaque pompe pourra être confiée à un comité de gestion distinct alors que dans tel autre, équipe de la même façon, on pourra envisager un comité faitier... Souvent, ces modalités sont imposées par les donateurs (et les organisations locales qui coopèrent au projet).

### 2.2.3 BENIN

En ce qui concerne l'accès à l'eau potable au Bénin, voici quelques faits :

- L'approvisionnement en eau potable en milieu rural est de 46% (2003).
- La situation est marquée par (1) un faible taux de couverture en ouvrages d'assainissement, (2) la méconnaissance des pratiques élémentaires d'hygiène et (3) la résistance au changement de comportement favorable à l'hygiène et à l'assainissement, entretenue par les tabous et certaines pratiques socio-culturelles.

Le cadre présidant aux initiatives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est défini par le processus de décentralisation, la stratégie de réduction de la pauvreté et la stratégie nationale pour l'alimentation en eau potable.

**La décentralisation** - Les premières étapes de la décentralisation datent de 1990, année où est adopté le principe de la décentralisation comme système d'administration territoriale du pays. Dès 1996, la réforme de l'administration territoriale s'articule sur deux niveaux : (1) un niveau de déconcentration : 12 départements, dirigés par des préfets nommés ; (2) un niveau de dévolution : 77 communes/collectivités locales, divisées en 546 arrondissements, ces derniers étant des unités administratives sans personnalité juridique ni autonomie financière. En décembre 2002, le Bénin organise les premières élections communales et l'installation des conseils communaux élus (organes délibérants) a lieu au cours du premier semestre 2003. Ces conseils sont présidés par le maire et ses adjoints (organe exécutif). Les communes disposent d'un budget propre. Les mairies sont dotées de responsabilités importantes puisqu'elles sont maîtres d'ouvrage de toutes les actions de développement au niveau local intervenant sur leur territoire – y compris les actions relatives à l'eau et l'assainissement. Des élus sont mis en place comme chefs d'arrondissement. Il ne manque plus que l'élection des chefs de village/de quartier pour achever l'organisation de la représentation de la population. Les communes comptent à ce jour 2 années et demie d'expérience. Le transfert effectif des compétences et surtout la problématique de l'allocation des ressources restent à l'ordre de jour.

**Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP 2003-2005)** - Les objectifs spécifiques pour cette période étaient notamment la construction de points d'eau pour alimenter en eau potable 878.500 personnes de plus en zone rurale, l'amélioration de la gestion des ressources en eau et l'augmentation de l'efficacité des services publics du secteur. Le secteur est placé sous l'autorité du ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique ; la direction de l'hydraulique est chargée de proposer la politique du gouvernement dans le secteur de l'eau et d'en assurer la mise en œuvre. Les services départementaux de l'hydraulique constituent la structure déconcentrée au niveau des 12 départements. Le rôle essentiel des services départementaux est

---

<sup>3</sup> *Les villages ne sont pas des collectivités territoriales mais peuvent avoir des représentants dans les conseils*

(1) l'appui-conseil aux communes, (2) le suivi du secteur et (3) la maîtrise déléguée des ouvrages hydrauliques si sollicitée. Ils peuvent également intervenir comme prestataires de services en l'absence de compétences requises dans le secteur privé.

Le secteur de l'assainissement est sous l'autorité du ministère de la santé publique ; la direction de l'hygiène et de l'assainissement de base est chargée de l'application de la politique nationale en la matière. Au niveau départemental, la direction est représentée par le service hygiène et assainissement de base des départements. Pour les structures de soins (au niveau des communes), la direction dispose d'agents d'hygiène exerçant dans les centres de santé et dans les communautés.

**Horizon 2004-2015** - La stratégie nationale pour l'alimentation en eau potable. Cette stratégie n'a pas encore été totalement adaptée à la politique de décentralisation qui accorde plus de compétences aux communes. Elle conserve un rôle essentiel aux services déconcentrés, notamment dans le cadre du programme PADEAR, soutenu par plusieurs donateurs (bilatéraux). Ces services s'adressent directement aux villages et installent eux-mêmes des comités de l'eau qu'ils contrôlent. Le manque de clarté dans la répartition des rôles et des tâches crée toutefois des conflits avec les communes, qui estiment que les échelons de pouvoir supérieurs doivent se limiter à leur mission de contrôle régalien (voir la provision de trois scénarios dans le rapport de Bénin). La politique d'alimentation en eau potable a un caractère très pragmatique, axé sur les différentes étapes de la réalisation d'un point d'eau : le processus est lancé par une demande formelle de la part de la population, suivie d'une analyse technique au niveau communautaire afin de confirmer la motivation des demandeurs, de mesurer la capacité de prise en charge du système, de définir la faisabilité technique et d'évaluer les coûts. Une participation villageoise substantielle est demandée selon le niveau de service souhaité. Les points d'eau sont conçus de telle sorte que la gestion, l'entretien et la maintenance puissent être assurés par une association d'usagers. Il est prévu d'établir un contrat liant cette association à une société de maintenance. La politique menée privilégie les adductions d'eau villageoises, au détriment des puits et forages. La gestion des ressources en eau est à un stade embryonnaire et un cadre politique clair reste à définir.

Les programmes du secteur font appel aux ONG pour les activités de maîtrise d'œuvre sociale, couvrant les domaines de l'information et de la communication, de la mobilisation et de la formation des populations et associations. Nous parlons ici des ONG locales et des ONG internationales, intervenant généralement en appui aux ONG locales. Le secteur privé est encore jeune et sa capacité peu développée.

---

*communaux.*

La loi dispose que les communes – dans la fonction du maire – sont les maîtres d'ouvrage de toutes les actions de développement au niveau local intervenant sur leur territoire, y compris dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. La loi confie entre autres à la commune la charge de la fourniture et de la distribution d'eau, et celle de veiller à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publiques. Elle doit exercer ces compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et les normes en vigueur. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat avec des prestataires privés, les services publics ou l'État. Les mairies sont dotées ou en train d'être dotées d'une cellule technique communale ou de conseillers techniques ; elles sont représentées au niveau de l'arrondissement par un chef, qui devrait être élu dans le futur. Dans le secteur, le transfert des compétences vers les communes n'est pas encore une réalité.

#### 2.2.4 EQUATEUR

En Equateur, l'accès à l'eau potable est un droit légitime que toute personne peut revendiquer. Le droit à l'eau est accordé par le « Conseil national de l'eau », à perpétuité lorsqu'il est question d'eau potable, de manière limitée dans le temps lorsqu'il s'agit d'eau d'irrigation. Ces droits peuvent être concédés à des individus, des communautés, des communes, etc. En ce qui concerne les zones rurales en particulier, ce sont les communautés (par l'intermédiaire d'une sorte de société coopérative) qui introduisent la demande relative à l'utilisation des sources pour l'alimentation des adductions d'eau gravitaires.<sup>4</sup> Le cadre présidant aux initiatives en Equateur se définit comme suit :

**Le décret réglant l'organisation de l'approvisionnement et l'assainissement** : comme dans d'autres pays du monde, l'eau est considérée comme l'une des principales ressources naturelles, dont l'État est propriétaire. L'État a l'obligation de gérer cette ressource de manière à satisfaire les besoins essentiels de la population. Le conseil national des ressources hydriques est l'instance « suprême » qui gère l'utilisation de l'eau. Le conseil est composé d'une très large représentation des différents ministères et instances. Le secteur de l'approvisionnement en eau potable fait actuellement l'objet d'une réorganisation, qui a été discutée pendant plusieurs années avant de déboucher sur un projet de loi. Actuellement, le décret n° 2766/2002 règle l'organisation de l'approvisionnement et l'assainissement. L'analyse du décret sur l'eau révèle les inconvénients suivants :

---

<sup>4</sup> *Ce n'est qu'à la condition de disposer de pareils droits que la communauté pourra solliciter la collaboration de PROTOS.*

- l'accès à l'eau n'est pas encore considéré comme un droit universel mais plutôt comme une faveur basée sur des principes de clientélisme ;
- la couverture est insuffisante ;
- l'approvisionnement est irrégulier ;
- l'accès est difficile pour les populations les plus pauvres ;
- la structure des systèmes de gestion est disparate et incohérente.

Le projet de décret prévoit des solutions globales pour les problèmes mentionnés (trois niveaux indépendants : politique, mise en œuvre et contrôle), des modèles qui collent à la réalité et qui ne sont pas dirigés par des concepts théoriques, ainsi que la participation et la responsabilisation des différents niveaux.

Les critiques fondamentales sur ce projet de décret (critiques d'un grand nombre d'organisations ONG, consommateurs, universités et écologistes, voir leurs interventions dans le FORO de AQUA, émises dans le cadre de cette étude), sont les suivantes :

- les structures sociales et politiques des communautés traditionnelles locales ne sont pas prises en compte. Les niveaux de responsabilité les plus bas sont les municipalités, qui sont composées de communautés qui n'ont pas de statut formel dans le système administratif ;
- les communautés se montrent méfiantes vis-à-vis des structures municipales qui seront dotées d'une grande autonomie ;
- s'agissant des systèmes d'eau, l'accent est mis sur l'utilisation des prestataires de services, sans considérer la capacité mobilisatrice des communautés locales.

**La décentralisation** - Aux termes de la constitution, l'Equateur se compose d'entités décentralisées qui doivent faciliter la participation directe des populations locales. La division administrative de l'Equateur compte trois niveaux : les provinces, les cantons ou municipalités, et les paroisses. La viabilité (financière) des structures municipales, surtout dans les zones rurales, n'est pas toujours garantie, ce qui remet en question les obligations des municipalités vis-à-vis de leurs populations.

La décentralisation s'est mise en place au coup par coup, répondant le plus souvent aux aspirations politiques locales et ne prenant pas en compte les capacités locales disponibles. Si dans les zones urbaines, la décentralisation est perçue comme un système qui permet d'accroître l'autonomie de gestion, dans les zones rurales par contre, elle fait craindre aux populations de passer au second plan des priorités politiques.

En principe, la décentralisation offre des opportunités intéressantes, favorisant l'élaboration de plans stratégiques locaux. Toutefois, la mise en œuvre de ces plans est trop souvent confrontée à un manque de capacités – ressources humaines, finances, volonté politique...

## 2.2.5 BURUNDI

Le cadre dans lequel s'inscrivent les interventions (concernées par cette étude) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est défini par la politique nationale, la loi de 1990 relative à la gestion des infrastructures d'alimentation en eau potable en milieu rural et la nouvelle loi communale de 2005.

**La politique nationale** - La politique du gouvernement du Burundi dans le secteur de l'eau en milieu rural telle qu'elle a été définie au cours des années 1990 visait principalement un double objectif. Le premier objectif consistait à améliorer la qualité et à augmenter la quantité d'eau potable à fournir aux populations grâce à la mise à disposition de chaque ménage d'un point d'eau potable à une distance inférieure à 500 mètres là où les conditions techniques le permettent. Le deuxième objectif visait l'organisation des bénéficiaires des infrastructures d'eau potable afin qu'ils en assurent eux-mêmes l'exploitation et le maintien en bon état de fonctionnement, en vue de leur pérennisation.

**La loi de 1990** - D'après la loi de novembre 1990 publiée sous forme de note d'instructions aux gouverneurs de province et administrateurs communaux sur l'organisation du secteur de l'approvisionnement en eau en milieu rural et signée conjointement par trois ministres (Intérieur, Développement rural et artisanat, Énergie et mines), les infrastructures d'alimentation en eau potable en milieu rural sont la propriété de la commune et leur gestion est confiée à la Régie Communale de l'Eau (RCE), une structure dotée de l'autonomie financière. Cette structure est mise sur pied via un processus démocratique qui part de chaque point d'eau (public ou privé) : chaque point d'eau est géré par un comité élu (de 3 personnes, dont 1 femme au moins), qui participe à l'assemblée générale des usagers. Cette assemblée élit le comité communal des usagers (12 membres), qui désigne à son tour les quatre personnes qui composent le bureau. Ce bureau collabore avec un représentant du Service Communal de l'eau (fonction de contrôle). Ensemble, tous ces intervenants constituent la Régie Communale de l'Eau, chargée notamment de fixer le prix de l'eau. La loi impose donc à chaque commune de disposer d'une telle structure au sein de laquelle sont représentés à la fois la commune et les usagers. Pour l'heure, dans l'attente de la réhabilitation des ouvrages et des nouvelles élections, ces structures sont peu ou pas actives (situation inchangée depuis 12 ans). Il existe cependant ici et là des Régies provisoires. Dans les villages, on note une très vive réticence des habitants à payer l'eau qu'ils consomment. La loi de 1990 n'a pas encore été adaptée à la nouvelle loi communale (voir ci-dessous). Les

autorités et les donateurs internationaux partagent l'idée selon laquelle la régie communale de l'eau fonctionnerait dans le futur comme une association sans but lucratif (ASBL) dont les projets de statuts et de règlement d'ordre intérieur ont été également approuvés par les participants.

Chaque province possède un coordinateur provincial qui doit rendre compte de ses activités au service public responsable, à savoir la Direction Générale de l'Hydraulique et des énergies Rurales. En réalité, le secteur relève de la compétence de différents ministères. Cependant, la question de l'eau potable en milieu rural est coordonnée par la Direction de l'hydraulique et des énergies rurales, structure para-étatique du ministère de l'énergie et des mines. Le rôle essentiel des coordonnateurs provinciaux des RCE est (1) l'appui au conseil communal sur les questions en rapport avec hydraulique rurale, (2) le suivi du secteur eau et (3) le renforcement des capacités pour la maîtrise des ouvrages par les RCE.

**La loi communale de 2005 et la décentralisation** - L'année 2005 a été marquée par la mise en place des institutions démocratiques qui ont remplacé les institutions de transition qui administraient le pays depuis 1993. Ainsi, aujourd'hui, le pays est gouverné par des institutions élues – de la colline jusqu'au sommet de l'État. Les subdivisions administratives sont la province, la commune, la zone, le secteur et la cellule. La province compte plusieurs communes, la commune 2 à 3 zones, la zone 3 à 4 secteurs et le secteur plusieurs cellules.

Depuis quelque temps, certains bailleurs de fonds ont commencé à initier de façon informelle des Comités de Développement Communautaire (CDC), comités qui existent dans les deux provinces d'intervention de PROTOS. Ils sont constitués de membres élus par la population elle-même mais sont souvent en conflit de pouvoir avec la structure étatique de la commune. C'est pourquoi la nouvelle loi communale prévoit en son chapitre 2, Organes consultatifs, article 39, qu'un « Comité Communal de Développement Communautaire (CCDC), organe consultatif composé de personnes engagées dans le développement communautaire de la commune, est institué par le Conseil communal sur proposition de l'Administrateur communal ».

Le rôle du CCDC est d'apporter une expertise technique aux autorités communales lors de la préparation du programme de développement communautaire et de toute autre question touchant au développement de la commune. Dans ce contexte, le CCDC joue un rôle de conseiller technique auprès du conseil communal pour les questions de développement et on peut penser que la RCE devra automatiquement faire partie du CCDC pour les questions de gestion de l'hydraulique rurale. Mais la chose n'est pas encore claire.

Il faut signaler que la politique de décentralisation se trouve inscrite dans la loi communale. Cette loi précise que la commune est une entité autonome. Subdivisée en zones, secteurs et collines, la commune est

gouvernée par 25 conseillers communaux élus par la population. Ce groupe de conseillers choisit en son sein les membres du comité exécutif constitué d'un président, un vice-président, un secrétaire exécutif qui est en même temps l'administrateur de la commune et deux conseillers. L'administrateur correspond au maire de district dans le contexte ougandais. Sur le plan budgétaire et financier, les communes sont dites autonomes mais l'administrateur communal et les deux conseillers sont payés par l'État. Les ressources financières proviennent des taxes communales.

Le seul texte qui régit le secteur de l'hydraulique rurale au Burundi est la note d'instructions du gouvernement à l'intention des gouverneurs de province de 1990. La commune doit veiller à la disponibilité d'eau potable pour la population et à la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique. La loi précise que la commune est propriétaire des ouvrages hydrauliques de son ressort ; elle doit donc en organiser la gestion. En théorie, chaque commune devrait posséder un service chargé de l'eau. Actuellement, compte tenu des contraintes budgétaires, ce service n'existe plus ou est réduit à un seul fontainier. En fait, pour cette question précise de l'eau, le gouvernement a mis en place une politique de promotion des Régies Communales de l'Eau. Chaque commune doit déléguer la gestion des ouvrages à la RCE. Cependant la nouvelle loi communale de 2005 n'est pas tout à fait claire à ce sujet. Dans les communes urbaines, la distribution de l'eau potable ainsi que les infrastructures sont gérées par la REGIDESO, société publique de gestion de l'eau et d'électricité.

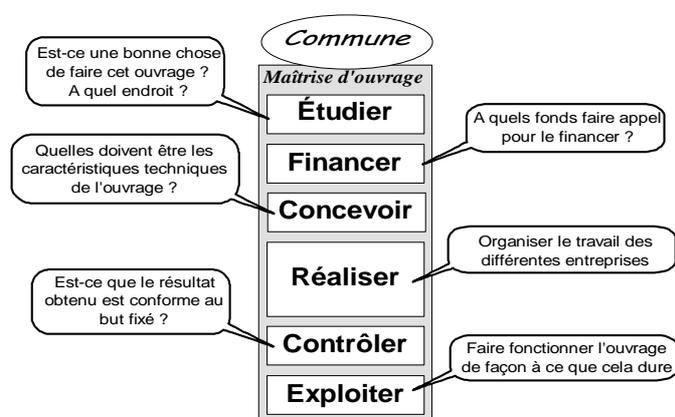
## 2.2.6 Haïti

**La décentralisation** - Le processus de la décentralisation est inscrit dans l'agenda politique depuis les années '80 et a pris forme pour la première fois dans la constitution de 1987, dans ses articles 61 et suivants. Les articles décrivent les trois niveaux (communale, commune et département) administratives. Ceci reste cependant lettre morte et il n'y a pas eu de décrets ou lois d'exécution, à l'exception d'un décret fiscal qui prélève des impôts sur le revenu pour les collectivités territoriales (2%), prélèvement qui est entièrement géré par Port au Prince.

Il y a cependant une proposition de loi ou de décret sur la décentralisation qui a été soumise aux autorités compétentes, mais qui attend les nouvelles chambres législatives pour être débattu et éventuellement approuvée. Elle prévoit les fonctions des administrations communales et des sections communales et assigne le rôle de maître d'ouvrage en matière d'eau potable et d'assainissement aux mairies

**Cadre pour l'eau potable** - La section communale reçoit les compétences de participation à la protection et à l'entretien des sources et à la conservation des cours d'eau et de la participation à la réalisation et à l'entretien des retenues, des systèmes d'irrigation, des puits et forages. La commune reçoit les compétences suivantes liées à la production et distribution de l'eau potable : la participation à l'élaboration du schéma communal d'adduction d'eau; la mise en oeuvre du schéma communal d'adduction d'eau; l'entretien et conservation des cours d'eau ;

*Schéma 4: les responsabilités des communes dans l'avenir* (source: Mathurin, 2003).



Une nouvelle loi cadre sur la gestion des ressources en eaux de l'assainissement a été élaboré (avec la collaboration de PROTOS et de CPH), mais n'est pas encore entrée en vigueur par manque de traitement par le parlement. La loi est basée sur les principes suivants :

- La séparation des responsabilités de réglementation, d'une part et celle de la maîtrise d'ouvrage et de fourniture des services d'autre part;
- La constitution d'une entité publique nationale forte, chargée d'assurer la régulation des intervenants, principalement les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires. Cette entité devra établir une politique tarifaire ainsi que des normes diverses ;
- Décentraliser la maîtrise d'ouvrage afin qu'un organisme public garde la responsabilité finale du service de l'eau potable, mais que cet organisme soit le plus proche possible des usagers ;
- Ouvrir les possibilités de délégation de gestion et d'exploitation pour en améliorer la professionnalisation.

La loi cadre même prévoit :

- De créer un « Office Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement » (ONEPA), regroupant les compétences des actuels CAMEP, SNEP et POCHEP. Cette entité publique aurait les capacités techniques nécessaires à la maîtrise d'ouvrage des programmes d'investissements dans le secteur.
- De confier aux communes la maîtrise d'ouvrage finale des systèmes d'eau potable et d'assainissement, lorsque ces collectivités territoriales auront développé les compétences nécessaires à cette responsabilité. Dans un premier temps, cette maîtrise d'ouvrage serait assurée par l'ONEPA.
- De créer un organisme de régulation du secteur, le « Conseil de Régulation de l'Eau Potable et de l'Assainissement » (CREPA) qui attribuera aux communes qu'il aura reconnues avoir les capacités nécessaires, une licence d'exercice complet de la maîtrise d'ouvrage. Cet organisme orchestrera le transfert de maîtrise d'ouvrage depuis l'ONEPA vers les communes.
- D'imposer aux maîtres d'ouvrage l'obligation de faire approuver par l'organisme régulateur tous contrats de délégation et de l'exploitation (contrats de gestion, d'affermage ou de concession) qu'ils souhaitent signer avec des exploitants privés ou communautaires.
- De mandater l'ONEPA<sup>5</sup> pour assumer le contrôle et le suivi des contrats de gestion, d'affirmage et de concession ainsi que la gestion de réseaux urbains pour les communes et la coordination des services de support aux petits réseaux, plus particulièrement les réseaux ruraux.

### **2.3 Les projets de PROTOS dans les pays concernés**

Au total, 15 projets ont été analysés, dont 11 conduits par PROTOS (et/ou ces partenaires). En Equateur, les visites de terrain et les analyses ont essentiellement concerné des systèmes plutôt que des projets. Dans la mesure du possible, dans chacun des pays concernés, ces visites ou analyses ont porté sur des projets d'autres donateurs ou ONG, principalement en Haïti, au Bénin et en Ouganda. Les projets de PROTOS sont financés de diverses manières, ou sur la base de son programme de fonctionnement (plan d'action), ou par des fonds mis à disposition par le Fonds belge de Survie ou par des subventions de la Commission européenne.

---

<sup>5</sup>*Pour Port-au-Prince, l'ONEPA devra assurer la maîtrise d'ouvrage jusqu'à ce qu'un organisme intercommunal couvrant la capitale puisse être mise en place.*

Dans leurs objectifs généraux et spécifiques (structuration), les projets de PROTOS sont très comparables : ils visent l'amélioration de la santé et de l'accès à l'eau (à des fins de consommation et/ou de production) par le biais d'actions de sensibilisation et de formation dans le domaine de l'assainissement, la réalisation d'infrastructures hydriques et le renforcement des capacités des acteurs clés à travers une approche sensible aux problèmes de genre et ce, généralement dans le contexte d'un processus de décentralisation. La plupart des projets sont axés aussi sur le renforcement des liens entre les secteurs de l'eau et de l'assainissement.

En résumé, les axes d'action de PROTOS concernent les infrastructures hydrauliques (et d'assainissement), les comportements en matière d'hygiène et la gestion durable, équitable et participative de l'eau. En ce qui concerne le rôle de PROTOS, des nuances importantes sont à noter (voir plus loin). L'étude a davantage mis l'accent sur l'eau que sur l'assainissement et sur les infrastructures d'alimentation en eau potable que sur celles destinées à des fins agricoles, essentiellement en raison même de la nature des projets menés par PROTOS. Dans la mesure du possible, nous avons toutefois examiné l'homogénéité de l'approche globale de l'appui à la maîtrise d'ouvrage, dans le domaine de l'eau potable comme dans celui de l'eau agricole (au Bénin et en Equateur, par ex.).

La plupart des projets analysés ne sont pas encore achevés. Cela signifie que, dans les pays concernés, la réalisation des infrastructures dans ces projets est encore toute récente et que dans la plupart des cas, il faut à présent se concentrer sur l'élaboration de mesures visant à l'exploitation et à la gestion saines des points d'eau. L'Equateur est le seul pays de l'étude où le consultants à étudier certains acquis en termes d'exploitation, de gestion et de maintenance des infrastructures.

<i>Tableau</i>	<i>Aperçu des projets (analysées dans le cadre de cette étude)</i>	
<i>Pays</i>	<i>Présence de PROTOS</i>	<i>Projets</i>
Ouganda	Pas de présence dans le pays	L'étude se fonde sur les expériences de quatre projets, dont un soutenu par PROTOS (dans le district de Kyenjojo) : « Enhancement of community health through integrated, water, environment, hygiene and sanitation in Nyantungo sub-county (2003-2006) ». PROTOS ne possède pas d'antenne en Ouganda. Ce projet est exécuté par l'ONG ougandaise JESE.  L'analyse détaillée concernait surtout le projet de PROTOS et un projet des autorités ougandaises (avec MISEREOR comme donateur principal), « Health through Water and Sanitation (2004-2005) », exécuté par l'ONG locale HEWASA.
Bénin	Présent dans différentes régions	L'étude se base sur trois projets, dont deux sont exécutés par PROTOS et un par l'ONG Helvetas : 1. Haadi-Sud (2002-2007) – eau potable et assainissement dans

		<p>le Sud-Ouest du Bénin (départements du Mono et du Couffo)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. PAHA (2002-2004 phase pilote I, 2005 phase pilote II) – aménagement hydro-agricole dans le Sud-Ouest du Bénin (départements du Mono et du Couffo)</li> <li>3. Projet de HELVETAS, PACEA (2004-2006) à Parakou</li> </ol> <p>Remarque : au Bénin, l'un des deux projets analysé est axé sur la maîtrise d'ouvrage communale et l'autre, sur la maîtrise d'ouvrage privée.</p>
Burundi	Pas de présence dans le pays	<p>Le rapport concernant le Burundi se fonde sur l'analyse de deux projets :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Appui aux régies communales d'eau potable dans la province de Karuzi (2003-2007), exécuté par une ONG italienne possédant une antenne à Bujumbura.</li> <li>2. Appui au secteur de l'eau potable et assainissement en province de Gitega (2003-2006), exécuté par l'organisation locale ODAG (Organisation de Développement de l'Archidiocèse de Gitega).</li> </ol> <p>Pour bien comprendre, il est important de savoir que les interventions de PROTOS sont diffusées dans les autres activités d'alimentation en eau pour le cas de GITEGA et constituent une petite intervention dans le cas de CISV qui exécute des programmes importants en province de Karuzi dans le domaine des infrastructures, de l'agriculture et de l'élevage. CISV en est du reste encore à la phase de planification et de réhabilitation des points d'eau existants.</p>
Haiti	Présence dans le pays	<p>Le rapport concernant Haiti se fonde sur l'analyse de quatre projets :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CPH ; Camp Perrin, Eau Potable</li> <li>2. GTIH, Cap Haïtien, Assainissement</li> <li>3. UEBH/ODRINO, Moustiques, eau potable et irrigation (GIRE)</li> <li>4. Et un projet avec une autre ONG internationale, exécuté en consortium avec PROTOS et CPH : CONCERN/PROTOS/CPH, Saut d'Eau, eau potable et irrigation (GIRE)</li> </ol>
Mali	Présence dans le pays	<p>Le rapport concernant Mali se fonde sur l'analyse de deux projets :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Banconi-Bamako: une intervention dans un quartier urbain à Bamako (eau et assainissement)</li> <li>2. Le projet GIRENIN Mopti situé dans un environnement rural et urbain.</li> </ol>
Equateur	Présence dans le pays	<p>Le rapport concernant l'Equateur se fonde sur l'analyse de 6 systèmes d'eau potable, un projet eau potable et assainissement, un projet d'assainissement, un projet d'irrigation (Les projets en eau potable et assainissement sont mis en œuvre en collaboration avec le partenaire local CEDIR, les interventions en irrigation sont mises en œuvre avec la collaboration de Sendas (et indirectement VECO)</p>

En ce qui concerne les projets financés par ou via PROTOS, nous constatons que PROTOS est impliqué à divers titres :

- Bénin : dans le rôle de facilitateur et d'exécutant (en collaboration avec une ONG internationale pour un projet). Au Bénin, PROTOS est très présent sur le terrain.
- Equateur : exécution par l'intermédiaire d'une ONG locale; le rôle de facilitateur mais acteur également (voir équipes mixtes).
- Mali : surtout dans le rôle de facilitateur et de gestionnaire de projet (présence moindre sur le terrain pour le projet à Bamako).
- Haïti : exécution par l'intermédiaire d'ONG locales (organisations intermédiaires) soutenues dans le pays par le Comité de PROTOS en Haïti (CPH); plutôt dans le rôle de responsable technique et financier devant les bailleurs, et de facilitateur (veillant à la cohérence du programme et jouant le moteur en ce qui concerne l'élaboration des plans directeurs pour la GIRE).
- Burundi : PROTOS n'est pas présente dans le pays. L'exécution est assurée par une organisation locale (ODAG), créée en 1976, active dans trois provinces et depuis 1992, dans le secteur de l'eau potable, et une ONG internationale (CISV), active au Burundi depuis 1973 dans différents domaines mais surtout l'infrastructure et l'agriculture. Récemment, des activités ont été lancées par CISV autour du VIH/SIDA.
- Ouganda : PROTOS n'est pas présente dans le pays. L'exécution est assurée par l'ONG ougandaise JESE.

Dans les pays où PROTOS ne possède pas d'antenne, l'approche adoptée dérive de celle adoptée en Haïti et au Mali (et dans un certain sens aussi, en Equateur) : en Ouganda et au Burundi, PROTOS ne mène aucun projet en son nom propre (pas d'appui de proximité) mais soutient les ONG locales. Le but est que ces ONG s'inspire pour leur approche sur celle de PROTOS et développent leur propre vision de la problématique (en matière de décentralisation, problèmes de genre, privatisation...). Il est clair que les résultats et les effets dépendent de la qualité des relations entre PROTOS et son partenaire et de l'appui pour bien faciliter le processus de la maîtrise d'ouvrage.

Dans chaque pays, un très grand nombre d'autre donateurs/ONG sont actifs dans le secteur. Mais la grande majorité d'entre eux estiment trop risquer de travailler directement avec les communes. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

### **3 L'ORGANISATION DE L'APPUI A LA MAITRISE D'OUVRAGE**

---

Les points abordés successivement ci-après concernent :

1. la répartition des rôles entre les différents acteurs au niveau de la structuration du projet selon concept (et le maintien de cette répartition des rôles dans la réalité), ce dont nous pouvons tirer des enseignements sur l'approche de PROTOS ;
2. l'appui à la maîtrise d'ouvrage (par pays), ce dont nous pouvons tirer des enseignements sur les méthodologies mises en œuvre concrètement par PROTOS ;
3. Y a-t-il une méthodologie PROTOS pour appuyer la MDO : pouvons-nous parler de méthodologie spécifique et dans l'affirmative, quels en sont les fondements ?

Nous nous référons à la définition de la MDO comme étant un processus en plusieurs étapes impliquant divers acteurs.

### 3.1 Répartition des rôles dans le processus de la maîtrise d'ouvrage (selon concept)

Tableau	Répartition des rôles dans le processus de la MDO							
Rôle	Ouganda	Bénin (projet Haadi-Sud)	Burundi	Mali Giredin**	Equateur	Haïti Camp Perrin	Haïti Cap Haitien	Haïti Moustiques
MDO	citoyens	Communes	Communes	Communes	Structures de base	Service National de l'eau potable	Structures de base	Pas spécifier
MDO déléguée	Structure de base 'village development committees'	Structure de base: Comités d'eau (pas encore formellement)	Structure au niveau communale (avec représentations des structures de base pour l'eau)	Structure de base: Comités d'eau (pas encore formellement)	Structures de bases, Junta de aquas	Commune (mairie)	Structures de base (pré-existantes)	Communes
Maître d'oeuvre	ONG (partenaire de PROTOS)	Bureau d'étude (prestataire de service)	ONG, partenaire de PROTOS	Bureau d'étude (prestataire de service)	Equipe mixte (PROTOS et CEDIR) = CAR PROTOS	ONG (partenaire de PROTOS) et structures de base	Structures de base et entreprises (contrats privés)	PROTOS ONGs (partenaire de PROTOS et son partenaire) Structures de base (comité d'irrigants, pré-existantes)
Régulateur/ contrôle de l'Etat/contrôle normatif	Etat (déconcentré)	État (déconcentré)	État (déconcentré: coordinateur provinciale)	Services techniques de l'état	ONG partenaire de PROTOS	Service national/ONG (partenaire de PROTOS*)	/	/
Conseil technique	ONG (partenaire de PROTOS)	État (déconcentré) et PROTOS	État (déconcentré: coordinateur provinciale) et ONG (partenaire de	PROTOS	CAR PROTOS		ONG (partenaire de PROTOS)	ONG (partenaire de PROTOS)

			PROTOS)					
<b>faciliteur</b>	PROTOS	PROTOS	PROTOS	PROTOS	CAR PROTOS	PROTOS	PROTOS	PROTOS ONG (partenaire du partenaire de PROTOS)
<b>Intermédiati on sociale</b>	ONG (partenaire de PROTOS)	Différentes ONGs locales (prestataires de service)	ONG, partenaire de PROTOS	Différentes ONG locales (prestataires de services)	ONG, partenaire de PROTOS	ONG (partenaire de PROTOS)	ONG (partenaire de PROTOS)	ONGs (partenaire de PROTOS et ses partenaires)

\* PROTOS en Haiti : le Comité PROTOS Haiti, une structure indépendante en Haiti (ONG) qui existe depuis 2000.

\*\* Pour le Mali, on a pris seulement le projet GIRENIN dans le tableau.

Le schéma ci-dessus donne un aperçu de la structuration des projets telle que décrite dans chacun des dossiers. Dans plusieurs pays, nous constatons sur ce plan certaines divergences avec la réalité, comme au Burundi, en Ouganda, au Mali et Haïti. Du reste, il n'y a qu'au Bénin et en Equateur que la structuration est entièrement traduite dans la réalité; dans les autres pays, le processus semble beaucoup plus difficile. Prenons l'exemple du Burundi : les deux projets confient la mission de contrôle régalien aux autorités (voir schéma ci-dessus). Dans la pratique – le coordinateur provincial intervenant dans le projet pris en charge par CISV est directement payé par cette ONG (partenaire de PROTOS) et exécute le projet pour le compte de cette ONG (qui ne possède qu'une antenne dans la capitale Bujumbura), ce qui peut évidemment compromettre la mission de contrôle. En règle générale, les autorités sont trop faibles pour exercer dûment leur mission de contrôle.

Prenons un autre exemple de Haïti, le projet de Camp Perrin : en réalité la maîtrise d'ouvrage est encore dans les mains de PROTOS et son partenaire, le CPH, bien qu'avec un transfert progressif vers la mairie (en préparation de la nouvelle Loi Cadre régissant la matière), voir aussi le cas du projet Bassin Bersant des Moustiques exécuté par un autre partenaire de PROTOS, UEBH. Dans le projet Cap Haitien, le rôle du maître d'ouvrage est encore assumé par le partenaire de PROTOS, le GTIH en phase de préparation et d'exécution avec transfert aux structures de base une fois les travaux sont réalisés.

### **3.2 Approche de PROTOS (dans la pratique)**

L'analyse fondée sur le 'modèle citoyen-institution' (voir le début de ce rapport) met en évidence l'existence de deux points de départ fondamentalement différents choisis pour l'exécution des interventions : partant du côté des citoyens (Ecuador) et partant de l'interaction entre côté institution et côté citoyen (les autres pays et l'Equateur pour les interventions de 'deuxième ligne. Nous nous proposons à présent de décrire les deux points de départ. Nous ne maintenons ici cette distinction que pour faciliter la description, sans tenir compte de l'évolution de chacun des projets (ce point sera abordé plus loin)

Nous constatons que PROTOS est néanmoins fidèle aux choix stratégiques qu'elle s'est définie et que nous avons décrits dans le rapport de démarrage. Ces choix, que l'on retrouve plus ou moins dans tous les projets, sont les suivants :

- Renforcement des utilisateurs
- Renforcement des entités intermédiaires (surtout les ONG)
- Approche multi-acteurs et mobilisation sociale et institutionnelle en vue d'une collaboration
- Intervention régionale (pas de projets isolés)

- Attention au rôle du secteur privé (sans dire que PROTOS s'occupe vraiment du développement du secteur privé)
- Reconnaissance de l'importance de la commune

### 3.2.1 POINT DE DEPART : COTE CITOYENS (DEMARCHE 1)

Nous retrouvons cette démarche en Equateur. PROTOS y démarre à partir des communautés locales disposant de droits à l'eau et chemine à leurs côtés tout au long du processus, mission dans laquelle les pouvoirs locaux ne souhaitent du reste pas s'investir. Dans la phase d'exploitation, en revanche, les pouvoirs locaux ont un rôle à jouer, en l'occurrence dans le cadre de structures de gestion communautaire pour l'exploitation et la maintenance des infrastructures hydriques (PROTOS parle à cet égard de « structure de deuxième ligne », voir 3.2.2.). Au cours de cette phase, les pouvoirs locaux ont pu être mobilisés. Cette démarche est en harmonie avec le cadre légal dans le domaine de l'eau. Elle fonctionne parce qu'il règne en Equateur une très forte cohésion sociale au sein des communautés locales. Les résultats sont convaincants et les pouvoirs locaux sont contraints de le reconnaître. Le choix de structures de gestion communautaire pour l'exploitation des ouvrages constitue, dans le contexte politique actuel, la bonne option (politisation minimale, garantie de pérennité). En privilégiant dans ce pays la démarche par le côté des citoyens/usagers, PROTOS prend également position contre la discrimination dont sont victimes les indigènes. Par ailleurs, avec le concept de structure de deuxième ligne, l'Equateur glisse vers un point de départ qui vise l'interaction entre côté institution - côté citoyen (voir ci-dessous).

#### *Encadré : Description de l'organisation de l'appui à la maîtrise d'ouvrage en Équateur*

Le côté gauche du schéma (cadres bleu ciel) reflète grosso modo la structure des autorités. Pour des raisons pratiques et la présentation, deux structures (le Ministerio de Bienestar Social et le Ministerio de Cooperacion Internacional) figurent plus à droite. Il s'agit en l'occurrence des structures locales fixes. L'élément « comunidad » est encadré en bleu plus clair et relié par un pointillé aux « parroquias ». En fait, les « comunidades » (communautés) ne sont pas officiellement reconnues en tant que structures administratives. On peut les définir comme des groupes de familles caractérisés par une forte cohésion sociale, qui entreprennent des activités ensemble et possèdent leurs propres structures traditionnelles élues (cabildos).

Le centre du schéma est réservé à la description du processus de l'appui. Il se compose d'une phase préparatoire et d'un certain nombre d'activités décrites dans la méthodologie, depuis le diagnostic jusqu'à la gestion, en passant par la mise en service et la réparation. La préparation est surlignée en jaune et les activités au sein de la méthodologie appliquée en Équateur sont encadrées en jaune. La durabilité (durabilidad, sostenibilidad) se situe dans le prolongement

des activités de méthodologie. Elle constitue une activité distincte, découlant de l'ensemble de la méthodologie et bénéficiant d'un soutien particulier de la part de CEDIR-PROTOS, structure dite de deuxième ligne. Chaque encadré a son output ; par ex. l'activité de diagnostic débouche sur une carte, une petite banque de données... (voir aussi, plus loin dans ce rapport, la description des 24 étapes de la méthodologie).

À droite dans le schéma figurent les résultats des activités de projet. Trois résultats sont directement liés à la méthodologie suivie dans le cadre de chacune des interventions : les systèmes d'approvisionnement en eau potable eux-mêmes (l'infrastructure), les Juntas Administrativas de Agua Potable (JAAP), qui gèrent l'infrastructure, et enfin, le fonctionnement, la maintenance et la réparation de l'infrastructure (les aspects techniques par un technicien). Sous ces résultats figure un encadré distinct qui regroupe les structures mises en place pour garantir la durabilité des résultats du projet (Cenagrap et Tukyak) et pour continuer et formaliser les activités d'appui. Outre ces résultats directs, il faut également souligner le rôle important joué par divers forums de discussion et par la diffusion de l'information (voir le forum national et régional de l'eau). Siaguas est un organe dérivé de ce forum régional qui est chargé de diffuser l'information sur la problématique de l'eau (voir plus loin sous relations et communications).

Dans le haut et dans le bas du schéma, des encadrés verts indiquent les facteurs qui influencent le fonctionnement du projet (et des effets secondaires comme les forums). Les facteurs directs et sectoriels figurent dans le haut du tableau : les activités dans le secteur de l'eau potable (ainsi que dans d'autres secteurs, comme l'agriculture) sont directement soumises aux dispositions légales et à la politique gouvernementale en la matière. Vu la relative instabilité de la situation politique en Équateur, il n'est pas toujours possible d'établir un lien direct entre politique et législation ; en d'autres termes, la législation n'est pas toujours adaptée à la réalité ou la réalité n'est pas toujours le reflet de la législation. Néanmoins, cet élément doit être pris en compte. Parallèlement aux facteurs contextuels spécifiques au secteur de l'eau potable, la législation et la politique en matière de décentralisation ont également une influence déterminante sur les activités en matière d'eau. Disons plutôt qu'elles devraient avoir une influence (positive). Pour ce secteur, c'est surtout au niveau du canton (ou « municipio », commune) que la décentralisation revêt une importance particulière.

Dans l'encadré en dessous figurent les facteurs d'ordre politique, économique, culturel, social ou historique. Parmi ces facteurs, certains sont spécifiques au domaine du projet. Quelques exemples : la province de Cañar connaît un taux élevé de migration à l'étranger (de l'argent est investi de manière improductive dans des maisons alors qu'une partie importante de la « population instruite » a quitté la zone) ; les relations entre population indigène et métisse ne sont pas « optimales » et dans la plupart des endroits, on assiste à une dichotomie politique (on est pour ou contre le maire en place ; comme on collaborait avec l'ancien maire, le maire en place refuse de coopérer avec l'ancien maire).

Dans le secteur de l'eau potable, deux entités jouent un rôle important : (1) le ministère du développement urbain et du logement (MIDUVI) et (2) le conseil national des ressources hydriques (consejo nacional de recursos hídricos ou CNRH). Au sein du Miduvi, c'est le « Subsecretaria para aguas y asaniamiento » qui est responsable de l'eau potable et

par extension, de l'assainissement également. Les services opérationnels sont responsables de la reconnaissance légale des comités de l'eau (juntas de aguas). Le CNRH est responsable de l'octroi des droits de l'eau aux communautés. En ce qui concerne l'eau potable, ceux-ci leur sont octroyés « à perpétuité ». Le CNRH autorise l'utilisation d'une quantité déterminée d'eau en fonction d'une extrapolation de la consommation future (effectuée notamment sur la base de données démographiques). Bien que les « comunidades » ne soient donc pas officiellement reconnues comme faisant partie de la structure d'état, elles n'en ont pas moins des droits et sont les interlocuteurs pour le gouvernement.

Les comunidades, mentionnées dans le coin inférieur gauche du schéma, figurent à nouveau dans la colonne consacrée à l'exécution (côté droit du schéma) parce qu'elles sont au centre du projet et de la méthodologie. En ce qui concerne l'exécution du projet, CEDIR et PROTOS travaillent en consortium (cadre orange). Les deux organisations, reconnues par deux ministères différents, sont soumises formellement aux réglementations qui en émanent. Toute activité au niveau des communautés fait d'abord l'objet d'une phase préliminaire impliquant essentiellement les ONG (locales et PROTOS). Cette phase consiste en l'établissement d'une vue d'ensemble de la situation dans la commune concernée et en la définition des priorités. Après cette phase et une fois la certitude établie que les communautés bénéficiaires possèdent le droit à l'eau, les activités peuvent être planifiées et peuvent commencer réellement. Les comunidades sont alors totalement au centre du processus. L'exécution des activités, basée sur la méthodologie participative, donne lieu à une interaction constante entre CEDIR-PROTOS et les comunidades. Cette méthodologie désigne les comunidades comme les responsables du processus, ces dernières déléguant à leur tour cette responsabilité aux Juntas de Agua (qui constituent donc un output intermédiaire permettant la poursuite du processus). CEDIR-PROTOS apporte les « correctifs » nécessaires aux capacités des communautés et de certaines personnes pour leur permettre d'assumer la responsabilité du processus de maîtrise d'ouvrage. Le soutien apporté est relativement important ; il ne se limite pas à une mission de formation mais aussi de conseil technique. Ces conseils sont toujours discutés et optimisés si nécessaire mais dans tous les cas, ils s'avèrent absolument déterminants. La plus grande part des coûts liés aux travaux et à toutes les activités du cycle méthodologique sont supportées par le consortium (en fait, par PROTOS, par le biais des subventions belges et européennes). Les communautés apportent une contribution (main-d'œuvre et participation financière limitée). Dans plusieurs projets, la commune a apporté sa contribution également.

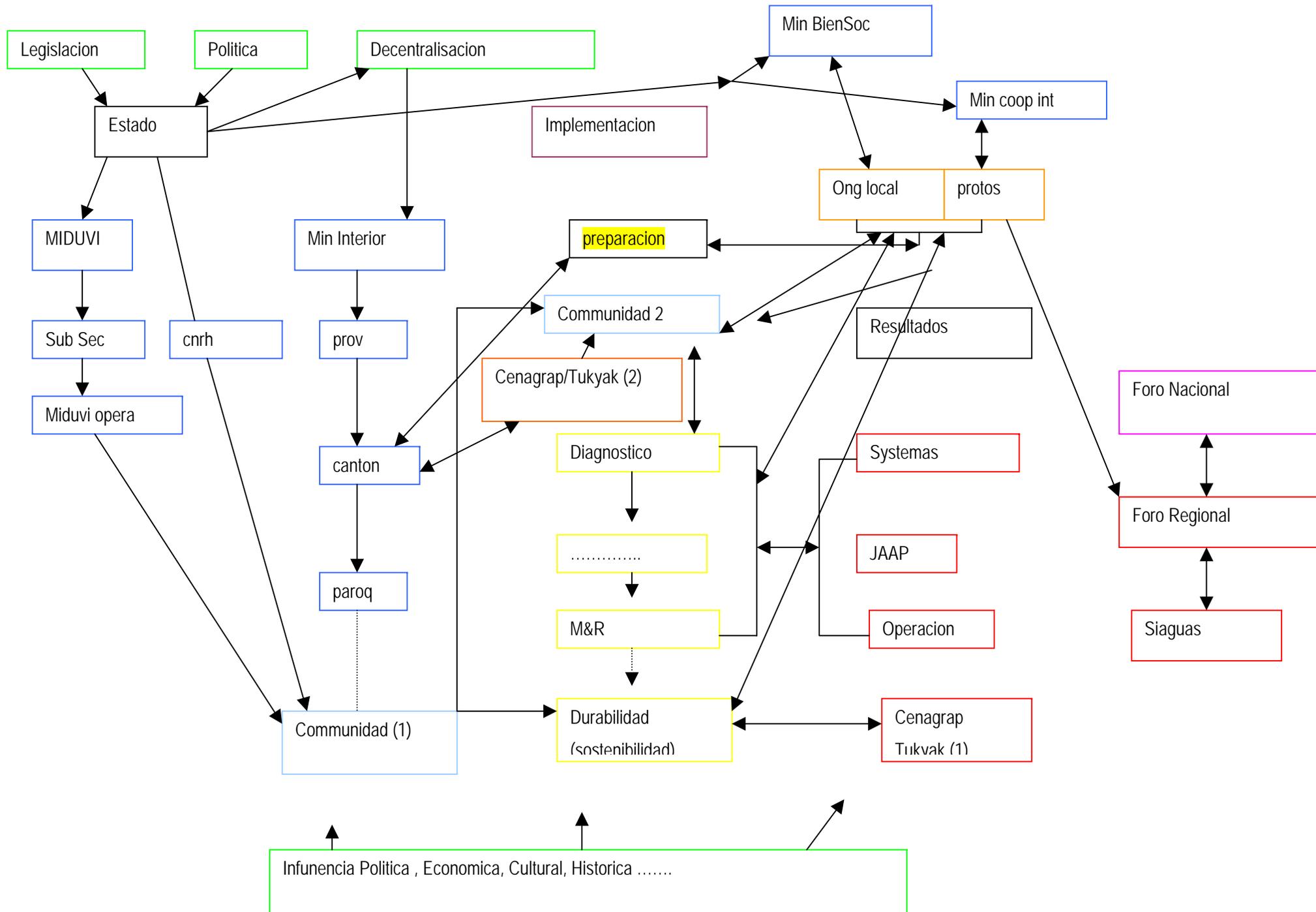
La durabilité des systèmes constitue une part essentielle des objectifs du projet mais le processus (pour assurer la durabilité à travers des structures appropriées) ne s'inscrit pas à proprement parler dans le volet exécutif de la méthodologie. D'où la flèche en pointillé qui relie les blocs du volet exécutif de la méthodologie et le processus censé conduire à la durabilité. La durabilité est représentée par un cadre mais en réalité, elle constitue également un processus, plus précisément un processus de négociation entre trois acteurs clés (les communautés, les municipios et le consortium CEDIR-PROTOS) sur le financement des points et systèmes d'eau potable, la composition des membres, les contributions, la répartition des tâches et le planning. Ce processus a débouché sur la création de CenAGRAP et Tukyak, deux organisations de deuxième ligne réunissant communautés et communes et qui ont pour objectif de garantir la durabilité des systèmes d'approvisionnement en eau potable. Dans le schéma, CenAGRAP et Tukyak figurent une première fois à gauche, sous les résultats (CenAGRAP et Tukyak 1). D'un point de vue opérationnel, ces organisations s'insèrent en fait entre les communautés et les communes (CenAGRAP et Tukyak 2). En d'autres termes, il s'agit d'une

initiative communautaire qui bénéficie (ou devrait bénéficier) à la fois aux communautés et aux communes. La construction des deux centres (avec une dépendance) ainsi que le processus ont été financés par CEDIR-PROTOS, grâce à une subvention européenne. Les frais de fonctionnement du centre sont pris en charge par les communautés (contribution de chaque famille d'usagers qui est reversée à Cenegráp ou Tukyák par l'intermédiaire des « juntas » locales), de plus en plus par les communes et de moins en moins par PROTOS (qui tend à s'effacer comme bailleur de fonds).

Le forum régional de l'eau (eau potable et d'irrigation) est une structure de concertation locale qui se réunit à intervalles réguliers à l'instigation de CEDIR-PROTOS et organise des activités. Pour l'heure, le réseau est animé par PROTOS-CEDIR. Comme le forum régional prépare le forum national, il fournit également à ce titre des contributions sur la problématique de la région tout en jetant un éclairage sur le thème du forum national à travers un ensemble de cas. Le forum national est organisé et animé par CAMAREN (Centre pour le soutien de la gestion de ressources renouvelables). Il s'agit d'une plate-forme de discussion ouverte qui aborde divers thèmes. Les contributions sont fournies par des représentants des divers forums régionaux et/ou par des représentants d'organisations ou d'institutions qui ont un intérêt où peuvent faire valoir un certain savoir-faire dans le secteur de l'eau (de consommation ou d'irrigation). Le forum a également une fonction de lobbying, notamment en ce qui concerne la législation relative aux « services de l'eau ». La proposition de loi « Proyecto de ley para los servicios del agua » est controversée parce qu'elle ouvre la voie à la privatisation jusqu'à l'échelon le plus bas. SIAGUAS est un centre d'information régional (provincial) sur l'eau (potable) créé à l'initiative du forum régional et géré par SENDAS. Il vient de démarrer ses activités et ne tourne pas encore à plein régime. Il dispose d'un local, d'une documentation (jusqu'à présent limitée), de matériel informatique et de personnel (SENDAS). PROTOS a joué un rôle stimulant important dans les trois canaux de communication (et de lobbying) et soutient financièrement les trois initiatives.

### *Schéma 5: l'appui à la maîtrise d'ouvrage en Equateur*







### 3.2.2 POINT DE DEPART : COTE INSTITUTION ET COTE CITOYENS Y INCLUS LES INTERACTIONS ENTRE CES DEUX POLES (DEMARCHE 2)

**Exemples dans les pays** – le point de départ est à la fois la commune à qui incombe l'offre de services et les citoyens qui ont droit à ces services et en font usage (offre et demande) et par les interactions entre ces deux pôles : nous retrouvons cette démarche dans la plupart des autres pays. Nous constatons néanmoins qu'il n'y a qu'au Bénin qu'elle est mise en œuvre de la manière la plus systématique. Le projet GIRE DIN, au Mali, offre un autre exemple représentatif de cette démarche ; le fait que PROTOS soit moins présente sur le terrain au Mali (présence limitée dans le temps) explique que les résultats dans ce pays soient encore moins convaincants. Un troisième exemple se présente en Haïti, dans le cadre de la coopération avec la Mairie du Camp Perrin (partenaire CPH) ou la 'cellule d'accompagnement à la mise en œuvre' ou le CAMO met ensemble un membre du conseil municipal, les structures locales de gestion, des représentants des usagers et des cadres superviseurs décentralisés. En théorie les administrations communales devraient être les maîtres d'ouvrage et PROTOS a opté de travailler dans ce sens en Haïti. Le CPH les suit clairement dans cette voie (ainsi que le UEBH). La volonté de chercher à collaborer avec les autorités (centrales et) décentralisées a augmentée considérablement chez les partenaires de PROTOS ces dernières années bien que, l'autre partenaire (GTIH) est encore hésitant. Il faut noter que ces ONG locales prennent encore une place trop importante dans les programmes et se comportent beaucoup plus comme propriétaire et responsable final que comme intermédiaire. Conclusion pour Haïti : on cherche en attendant l'application de la nouvelle loi à monter des structures et mécanismes de substitution 'temporaires' avec, dans la mesure du possible (et ça semble dépendre beaucoup de l'esprit de la commune en question) et selon la situation locale, l'implication de la mairie.

**Complexité** - Cette démarche 'offre-demande' est très complexe : en l'occurrence, il ne s'agit pas seulement de réaliser des infrastructures hydrauliques et d'assainissement en collaboration avec les communautés bénéficiaires (renforcées par cette collaboration) mais aussi d'analyser et de soutenir les processus décisionnels locaux (formulation politique, planification, budgétisation, exécution, encadrement), qui sont caractérisés par une forte connotation politique (car ils supposent des considérations politiques, économiques et techniques, des choix et des prises de décisions dans l'intérêt de la communauté dans sa globalité) et qui posent des exigences particulières en termes de participation et d'interaction entre les différents acteurs (dont les bénéficiaires).

Signalons à cet égard que les projets au Bénin sont encore récents et qu'il n'est pas encore possible de capitaliser pleinement sur les interactions entre l'offre et la demande. Cependant, on constate qu'une bonne base est en place dans ce sens, à travers le processus performant de l'intermédiation sociale – qui est précisément le point faible du projet malien – et les rencontres sur le terrain entre divers acteurs (voir schéma ci-dessous). Actuellement, le Bénin travaille également à la mise en place de « Cadres de Concertation », forums de dialogue entre les différents acteurs dont la raison d'être et l'impact dépassent ou du moins devraient dépasser le simple cadre d'exécution d'un projet. Notons que ce genre de cadre est déjà en place au Mali (projet GIREVIN) et dans le projet de Camp Perrin en Haïti.

**En harmonie avec les stratégies nationales** - Cette deuxième approche est en harmonie avec le cadre légal du secteur de l'eau et avec celui de la décentralisation. Vu l'ambiguïté notoire de la plupart des textes législatifs en ce qui concerne les pouvoirs locaux et régionaux (délimitation des compétences, relations avec d'autres autorités ou acteurs, etc.), elle représente un choix audacieux. Là où cette ambiguïté est trop flagrante, on constate souvent (du côté de l'offre comme du côté de la demande, c'est-à-dire de la part des citoyens comme de la part des pouvoirs locaux) une tendance à rejeter la pertinence des textes législatifs, ce qui se traduit par une certaine forme d'indifférence et de désinvolture à l'égard de la loi et par un certain climat de permissivité propice à la corruption, aux abus de pouvoir, etc. Au Bénin, PROTOS fait le choix d'œuvrer pour la légalité et dans la légalité (loi sur les pouvoirs locaux et conventions sur l'eau), même si, au niveau communal, le cheminement est difficile et semé d'embûches (pesanteurs bureaucratiques, corruption, processus décisionnels fastidieux...). PROTOS est convaincue que cette voie offre de multiples avantages et crée de nouvelles opportunités de développement local. Reste encore souvent à en convaincre les pouvoirs locaux et les citoyens, ce qui ne semble pas chose facile. La situation en Haïti diffère un peu : ici, la longue marche vers la démocratie cependant, n'ayant pas encore abouti à un gouvernement fonctionnel, a empêché une approche de décentralisation et coopération avec les autorités systématique.

**Risques** – La démarche n'est pas sans risques. Un risque qui n'a pas été suffisamment souligné dans les rapports des différents pays (par exemple le Bénin) est le danger réel d'instrumentaliser les usagers et de affaiblir (ou ne pas développer ou appuyer) leurs capacités de réclamer des services durables et accessibles pour tout le monde. Cette « claiming capacity » est cruciale dans un contexte de gouvernance décentralisée. On constate que les ONGs d'intermédiation sociale doivent rendre compte à la commune (qui les a contractualisées) et pas aux usagers. Leur travail est d'assurer que la commune a un interlocuteur au niveau de chaque point d'eau sous le forme d'un comité de suivi/des usagers. Le défi est maintenant de réfléchir sur une stratégie pour renforcer ces comités d'eaux (voir les idées de fédération en Haïti et Bénin), pas seulement dans le cadre de l'exécution de la politique locale mais surtout afin de permettre que ces comités

savent *mieux formuler les besoins des usagers* et savent *participer dans la formulation* d'une politique locale en matière d'eau (y inclus la *participation dans le monitoring et l'évaluation* de cette politique). Il est important que ce processus ne soit pas dominé par les ONG d'intermédiation sociale qui sont des prestataires de services pour la commune, mais qu'on trouve d'autres partenaires/structures pour appuyer l'organisation de la société civile dans le secteur d'eau.

**Encadré: description de l'organisation de l'appui à la maîtrise d'ouvrage au Bénin (projet HAADI SUD)**

Le schéma ci-dessous porte uniquement sur les phases d'identification et de réalisation, la phase d'exploitation n'ayant pas encore vraiment démarré. Le schéma est comparable à celui des projets au Mali (voir rapport Mali). À gauche, côté tâches, se trouvent tous les acteurs gouvernementaux. À droite, côté résultats, se trouvent les citoyens et les organisations de la société civile, comme les comités de suivi. En bas, dans un cadre vert, se trouvent les organisations du secteur privé et les ONG (d'intermédiation sociale) qui sont contractualisées par la commune pour l'exécution de tâches précises. Au milieu (processus de réalisation), se trouvent deux structures, établies dans le cadre du projet Haadi-Sud : le comité de pilotage départemental qui coordonne la mise en œuvre du projet Haadi-Sud (et veille à la conformité du projet) et le comité de pilotage communal (5 au total, un comité par commune) qui doit mener les activités du projet (identification, réalisation et exploitation). Les résultats concrets dans le cadre de Haadi-Sud portent sur des ouvrages pour l'eau potable et l'assainissement de différents types dans 5 communes (pour l'instant) et des comités de suivi (échelle village) pour l'exploitation et l'entretien des ouvrages.

PROTOS travaille sur la base d'une convention de financement avec le Fonds de Survie belge (FSB). PROTOS a signé un accord de partenariat avec l'ONG néerlandaise SNV pour l'appui aux communes. Il n'y a pas de stricte division des tâches : chaque mois, des réunions de planification rassemblent les maires (ou plutôt les représentants des maires) et les ONG de l'intermédiation sociale. C'est là que les tâches sont réparties.

Le comité de pilotage départemental a été créé par le préfet (par un arrêté, comme cela se faisait avant la décentralisation) et tous les acteurs en bleu en font partie (ou sont représentés). PROTOS joue le rôle du représentant du bailleur dans ce comité. Le comité se réunit au moins une fois par an. Le comité de pilotage communal a été mandaté par le conseil communal (dans chacune des 5 communes, un arrêté communal a institué le comité) pour gérer le projet Haadi-Sud. Tous les acteurs en jaune font partie de ce comité. Le niveau d'arrondissement (entre village et commune) est représenté par deux chefs d'arrondissement (CA). PROTOS joue le rôle de conseiller technique dans ce comité. Le comité se réunit au moins 3 fois par an. Les cahiers des charges, les passations de marché, les dépouillements des offres... se déroulent dans ce comité. Le comité communal d'évaluation joue son rôle pour l'analyse des offres.

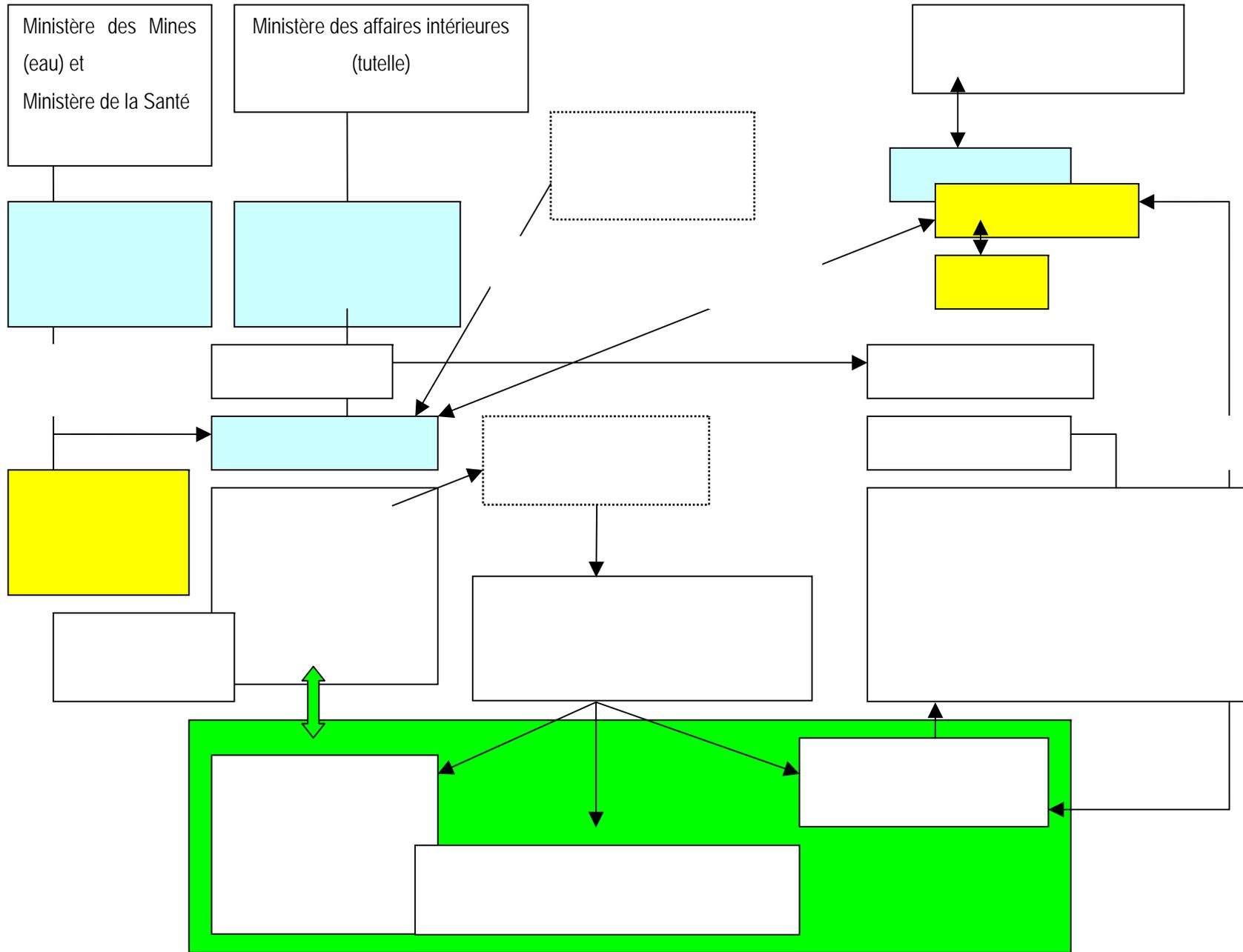
Ces structures ont été mises en place pour éviter que les pouvoirs attachés aux postes des nouveaux élus soient mal utilisés, pour associer de manière formelle les services de l'État et pour assurer la continuité des interventions de développement après les élections. L'ordre du jour est préparé par PROTOS/SNV et discuté avec le représentant du maire avant la réunion.

Le schéma montre clairement que les bénéficiaires des ouvrages ne sont pas impliqués dans les structures de gestion du programme, ni dans la gestion du processus de la MDO. Il est entendu que les bénéficiaires sont représentés par leurs élus et que les ONG d'intermédiation sociale, qui sont contractées par les communes (1 ONG par commune), fonctionnent comme relais d'information (à deux voies). Les bénéficiaires doivent fonder un comité qui rédige des statuts (en accord avec la politique nationale) avec mention des membres élus. PROTOS Bénin n'y voit pas vraiment un problème : « selon les textes législatifs ce sont les maîtres d'ouvrage qui signent les contrats aux deux phases identification et réalisation. À la phase exploitation, les représentants des bénéficiaires (dans les comités) devront signer des contrats avec des vendeurs aux points d'eau, et des exploitants, selon les conventions de délégation signées avec les mairies. »

Le financement des ouvrages. Tout commence par une demande des villageois, clairement formulée (avec l'appui des ONG d'intermédiation sociale). Ces demandes sont rassemblées par les chefs d'arrondissement. Les communes reçoivent un fonds d'investissement FSB de PROTOS qui est versé sur un compte HAADI-SUD au nom de la commune

(au Service Épargne du Trésor) et où la contrepartie des villageois est également versée. Cela représente une rupture avec les pratiques habituelles, par exemple celles suivies dans le cadre du PADEAR, où la contrepartie des villageois n'est pas versée sur un compte géré par la commune. Ce transfert financier est basé sur une convention de financement entre PROTOS et la commune. Cette convention oblige la commune à avoir un plan d'action, un cahier des charges pour l'ONG d'intermédiation sociale, à organiser l'animation et à faire des rapports d'avancement et financiers. Les contrats avec les ONG ne sont pas renouvelés automatiquement : chaque année il y a une séance d'évaluation à la mairie, en présence des chefs d'arrondissement, PROTOS et SNV. Les communes elles-mêmes ne donnent pas de contrepartie financière. Lorsque cela est nécessaire, PROTOS peut refuser un avis de non objection pour débloquer les finances. Cet avis est nécessaire pour retirer l'argent du Service Épargne du Trésor.

### **Schéma 7 : projet Haadi-Sud**



### 3.2.3 PROBLEMES POUR METTRE EN ŒUVRE DEMARCHE 2

Le fait que les mentalités ne soient pas encore toutes à fait prêtes mais aussi que, dans certains pays comme le Burundi ou l'Ouganda, PROTOS s'appuie sur des partenaires locaux qui doivent encore « mûrir », explique que PROTOS rencontre des difficultés à mettre en œuvre cette approche de façon systématique. On constate souvent que le rôle de la commune et des autorités déconcentrées est certes reconnu (par ex. signature de memoranda à l'entame du projet, implication des autorités dans des séminaires...) mais que, dans la pratique, on ne collabore pas avec elles (bien qu'il y ait des initiatives convaincantes pour remédier cette situation, voir plus loin pour le Burundi) : il y a très peu de communication ou elle circule mal (Ouganda, Burundi), le partenaire local de PROTOS prend en charge de facto le rôle de la commune en tant que MDO (choix des exécutants, signature de contrats, voir la situation au Burundi, en Ouganda et Haïti), ignore l'autorité locale dans le cadre de la création et du fonctionnement des comités locaux (Ouganda), ne se préoccupe pas d'organiser la réception formelle des travaux (Ouganda), contourne les règles en matière de marchés publics (auxquelles sont toutefois soumis les pouvoirs locaux, Ouganda et Burundi) et s'octroie même parfois la mission de contrôle régalien (contrôle de la qualité).

**Rôle dominant des partenaires locaux** - Le tableau ci-dessus met déjà en évidence le rôle très dominant des partenaires locaux de PROTOS, qui portent plusieurs casquettes et combinent des rôles fondamentalement différents. Prenons l'exemple de Haïti et surtout celui de l'Ouganda : en fait, dans ce dernier pays, l'exécution tient peu compte du cadre politico-juridique existant et travaille souvent à côté des structures existantes. La création et le mode de fonctionnement des Village Development Committees, par exemple, divergent fort de ceux des « water user committees » usuels. Le partenaire local ougandais JESE, par ex., joue plusieurs rôles : celui de facilitateur mais aussi celui de maître d'ouvrage (contractualisation et gestion financière) et de maître d'œuvre (conseiller et planificateur techniques), régulateur (contrôle de la qualité) et intermédiaire social ; c'est JESE qui sensibilise les communautés bénéficiaires et forme les membres des comités de l'eau (Village Development Committees). C'est JESE aussi qui engage les techniciens et les maçons et assure le suivi des chantiers.

Sur cet aspect aussi, on constate une différence importante avec les projets au Bénin (et au Mali, notamment le projet GIRE DIN), où PROTOS parvient à laisser divers acteurs jouer leur rôle dans le cadre du projet (il n'y a pas duplication des rôles) et à laisser une marge de manœuvre totale à la société civile et au secteur privé, ce qui transparaît sous diverses formes : des ONG locales entrent en concurrence pour l'obtention de contrats d'intermédiation sociale, des bureaux d'études concluent des contrats en tant que maîtres d'œuvre,

des promoteurs locaux réalisent les travaux... Voir l'exemple du Mali : en principe, la répartition des tâches est faite de telle manière que les communes en tant que maître d'ouvrage puissent prendre en charge les tâches qui leur ont été attribuées dans le cadre de la décentralisation. Pour la prise de décisions, les communes entrent en consultation avec les autres intervenants comme par exemple avec PROTOS, la structure d'appui. Au Mali comme au Bénin, on constate une application rigoureuse du principe d'appel à la concurrence, avec toutes les procédures appropriées.

**Le contrôle sur les budgets/dépenses** - Un point important – et de l'avis d'ACE Europe, un facteur critique de succès – est la constatation que les projets de PROTOS au Bénin sont les seuls qui accordent au mairie comme maître d'ouvrage le pouvoir de décision en matière de budget, de gestion et d'affectation des moyens destinés à la réalisation des infrastructures et à l'organisation de l'intermédiation sociale<sup>6</sup>. Il n'en va pas de même au Mali (et dans les autres pays) : en ce qui concerne la gestion financière du projet Mopti, PROTOS avait l'intention de responsabiliser les communes pour la gestion des moyens financiers. Dans la réalité, PROTOS a assumé la responsabilité de la gestion financière pour garantir la bonne gouvernance, la transparence et la mobilisation rapide des fonds. (Dans le cas du Mali, PROTOS doit encore vérifier s'il s'agit d'une impossibilité légale.)

Les principales pierres d'achoppement à une mise en œuvre systématique de l'approche dans les autres pays sont :

- Éventail plus restreint d'ONG prestataires de services : il y a trop peu d'organisations valables auxquelles confier les missions d'intermédiation sociale (par ex. sous la forme d'un contrat) (voir le Burundi).
- Faiblesse du secteur privé : il y a trop peu de main-d'œuvre qualifiée et lorsqu'il y en a, elle manque cruellement d'organisation, de sorte qu'elle est incapable de réagir de manière adéquate aux appels d'offre ou de respecter un cahier des charges concret (voir Ouganda). Divers partenaires locaux de PROTOS (au Burundi et en Haïti, projet Camp Perrin par ex.) utilisent aussi leurs propres équipes (maçons, ouvriers spécialisés).
- Méfiance à l'égard des pouvoirs locaux et de leurs capacités : ce qui conduit par ex. GIRE DIN et PROTOS, au Mali, à décider de ne pas confier la gestion financière aux communes. Cette méfiance est souvent justifiée et il importe de rester vigilant ; les infrastructures hydrauliques, tout comme les infrastructures routières, sont très sensibles aux influences politiques parce que les efforts consentis dans ce domaine peuvent aisément se monnayer en voix lors des élections. Qui plus est, la corruption représente un problème majeur dans la plupart des pays. Ainsi, en Ouganda, JESE choisit de contourner

---

<sup>6</sup> Ceci est également le cas pour les communautés MDO en Equateur.

les communes et de ne pas suivre les procédures bureaucratiques pour les adjudications publiques. Pour conclure : souvent les structures de base sont très sceptiques sur la volonté des communes et leur bon foi et n'y croient pas à moyen terme (voir le projet Cap-Haïtien en Haïti).

- Rythme d'exécution : dans le cadre de projets financés par d'autres donateurs, des résultats concrets doivent être obtenus dans un délai déterminé. Au Burundi, le fait que les interventions revêtent plus une forme d'aide d'urgence constitue un problème supplémentaire. En Haïti, le rôle dominant des ONG partenaires de PROTOS est dû entre autre aux exigences et procédures imposées par les bailleurs de fonds qui rendent un transfert réel de responsabilité difficile.
- Les partenaires locaux ne sont pas tout à fait familiarisés avec l'approche de PROTOS (par ex. en Ouganda et au Burundi où PROTOS n'est pas présent) : ils ne comprennent pas vraiment le but et la finalité de l'approche et ou ont peur de revoir leur rôle et mission. A cet égard, ces organisations reçoivent manifestement un soutien insuffisant de la part de PROTOS. Chez PROTOS également, tous les collaborateurs n'ont pas encore vraiment internalisé la méthodologie. Par conséquent, PROTOS et les partenaires locaux opèrent des choix qui ne sont pas conformes à la structuration des projets et leurs choix ne sont pas toujours dictés par des considérations de fond. En Ouganda, par ex., le partenaire confirme que les choix n'ont pas été mûrement réfléchis : manquant de temps, selon ses propres dires, pour exécuter le projet, JESE a préféré se concentrer sur la réalisation de l'infrastructure. Les structures de gestion ont été mises en place en concertation avec les groupes bénéficiaires de manière précipitée et peu réfléchi. La mission de ces Village Development Committees dépasse de loin la mise en place d'infrastructures d'eau et d'assainissement (qui est un vecteur de développement local) mais cet aspect est jusqu'à présent resté en friche. À cet égard, notons qu'au Burundi certainement, les partenaires locaux ont déjà pris l'initiative d'impliquer d'autres acteurs dans les projets, en l'occurrence les nouvelles instances élues (voir initiatives de formation et tables rondes).

### **3.3 L'appui au processus de la maîtrise d'ouvrage : constats généraux et sommaire par pays**

Sur l'ensemble des projets, nous constatons que, dans la pratique – et indépendamment de la démarche que l'on prend – PROTOS concentre l'appui au processus de MDO davantage sur des groupes cibles que sur des acteurs (appelés à jouer un rôle déterminé et à exécuter un ensemble de tâches en principe connu des autres acteurs et dont ils peuvent avoir à rendre compte). À cet égard, le projet HAADI-SUD au Bénin (et dans une moindre mesure, le projet burundais axé sur les Régies Communales d'Eau) constitue la seule exception à la règle : au Bénin, PROTOS soutient trois acteurs clés du processus de MDO : les communes, les ONG d'intermédiation sociale et les comités de l'eau (indirectement, via les ONG). Le soutien des groupes cibles

est une caractéristique typique des projets et de la gestion de projets. Le soutien des acteurs relève davantage de la gestion de processus et de processus de développement local.

Deuxième constat : le projet HAADI-SUD est le seul à reposer sur une stratégie bien définie et compréhensive de soutien des différents acteurs. La plupart des autres projets sont axés sur un seul groupe cible. Nous constatons qu'aucun projet n'est axé sur le soutien des autorités centrales (et déconcentrées), ce qui semble un choix délibéré de PROTOS en tant qu'ONG.

Troisième constat : il est clair que PROTOS vise un rôle comme facilitateur dans les différents pays. Plus loin (voir 3.4.) on verra que ce choix implique qu' PROTOS intervient de plus en plus sur les niveaux régionaux et nationaux.

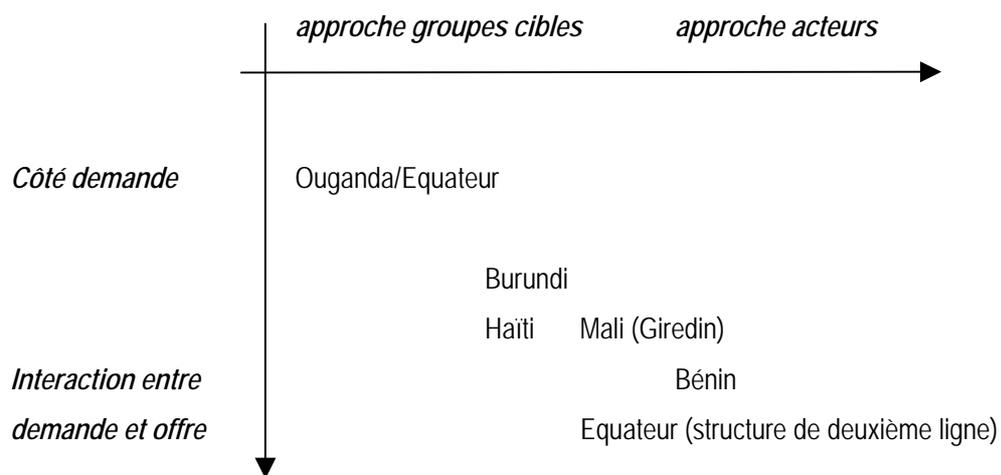
Dans les cas de Haïti (et dans une certaine mesure les cas au Burundi et Ouganda), on constate aussi un appui de PROTOS envers les ONG qui exécutent les projets. Cet appui est surtout un appui administratif et gestionnaire. On a l'impression que l'appui pour la gestion du processus de la maîtrise d'ouvrage manque encore de systématisation. Par contre, en Haïti (où PROTOS est présent), on constate un appui déjà plus pensé (par des séminaires thématiques et à travers la présence de PROTOS dans les comités de pilotage). Cet appui ne se limite pas aux ONG intermédiaires mais en quelque sorte s'éteint aussi à l'ensemble d'acteurs (donc base, structures locales, services étatiques). Le rapport d'Ouganda a relevé des points faibles dans l'appui et l'accompagnement de PROTOS vis-à-vis le partenaire local.

Tableau	Appui aux acteurs/groupes cibles dans le processus de la MDO (les acteurs qui reçoivent un appui systématique sont marqués en jaune)							
Rôle	Ouganda	Bénin (projet Haadi-Sud)	Burundi	Mali Giredin	Equateur	Haiti Camp Perrin	Haiti Cap Haitien	Haiti Moustiques
MDO	citoyens	Communes	Communes	Communes	Structures de base (= Junta de aqua)	Service National de l'eau potable	Structures de base	Pas spécifier
MDO déléguée	Structures de base 'village development committees'	Structures de base: comités d'eau (pas encore formellement)	Structure au niveau communale (avec représentations des structures de base pour l'eau)	Structure de base: comités d'eau (pas encore formellement)	Structures de bases	Commune (mairie)	Structures de base (pré-existantes)	Communes
Maître d'oeuvre	ONG (partenaire de PROTOS)	Bureau d'étude (prestataire de service)	ONG, partenaire de PROTOS	Bureau d'étude (prestataire de service)	Equipe mixte	ONG (partenaire de Protos) et structures de base	Structures de base et entreprises (contrats privés)	PROTOS ONGs (partenaire de PROTOS et son partenaire) Structures de base (comités d'irrigants, préexistantes)
Régulateur/ contrôle de l'Etat/contrôle normatif	Etat (déconcentré)	État (déconcentré)	État (déconcentré: coordinateur provinciale)	Services techniques de l'état	ONG partenaire de PROTOS	Service national/ONG (partenaire de PROTOS*)	/	/
Conseil technique	ONG (partenaire de PROTOS)	État (déconcentré) et PROTOS	État (déconcentré: coordinateur provinciale) et ONG (partenaire de	PROTOS	CAR PROTOS		ONG (partenaire de PROTOS)	ONG (partenaire de PROTOS)

			PROTOS)					
faciliteur	PROTOS	PROTOS	PROTOS	PROTOS	ONG partenaire de PROTOS	PROTOS	PROTOS	PROTOS ONG (partenaire du partenaire de PROTOS)
Intermédiati on sociale	ONG (partenaire de PROTOS)	Différentes ONGs locales (prestataires de service)	ONG, partenaire de PROTOS	Différentes ONG locales (prestataires de services)	ONG, partenaire de PROTOS	ONG (partenaire de PROTOS)	ONG (partenaire de PROTOS)	ONGs (partenaire de PROTOS et ses partenaires)

Il est clair que PROTOS et ses partenaires sont en train d'évoluer. Ce constat est important. Le schéma ci-dessous, essaie d'illustrer cette évolution vers une approche acteurs qui tient compte avec l'interaction entre offre et demande de services locaux.

**Schéma : résumé de l'approche et du soutien dans un cadre évolutif**



Nous décrivons ci-après la manière dont les groupes cibles ou les acteurs sont soutenus dans le processus de la MDO dans chacun des pays. Dans chacun de nos rapports nationaux, le lecteur trouvera des tableaux détaillés fournissant de plus amples informations sur chaque projet. Nous allons retravailler plus en détails les cas de l'Equateur (soutien des groupes cibles) et du Bénin (soutien des acteurs). Pour chaque pays, les points suivants sont abordés : description du processus de l'appui à la MDO, le mesure de s'inscrire dans le cadre politico légal existant, 'qui est soutenu ?', comment ?, quels sont les motivations pour les choix faits ?, où en est dans le processus ?

### 3.3.1 OUGANDA

Description du processus – La réalisation des infrastructures hydrauliques, telle que prise en charge dans le projet par le partenaire local JESE, se déroule en 9 étapes environ :

1. Identification des besoins à travers la collecte de données secondaires et des discussions avec les fonctionnaires du district – par JESE.
2. Etude préliminaire en fonction de la formulation du projet (arbre à problèmes, sélection de la stratégie d'intervention...) – par JESE.

3. Préparation du projet – par JESE et PROTOS. Information des bénéficiaires après approbation du budget par PROTOS.
4. Mobilisation des communautés villageoises et sensibilisation. La priorité a été accordée aux villages qui étaient disposés à assurer le cofinancement du projet – par JESE.
5. Mise en place de structures d'exécution et de gestion, comme les Village Development Committees et désignation des Community Development Promoters (voir plus loin) – par JESE.
6. Pilotage et renforcement des capacités de ces structures par le biais de la formation – par JESE.
7. Appels d'offre et réalisation des travaux – par JESE (sélection et attribution, contrôle de la qualité) et par les Village Development Committees (suivi des travaux).
8. Contrôle et suivi participatifs au moyen de formats de rapportage et de sessions conjointes de contrôle – par JESE et les Village Development Committees.
9. Stratégie de sortie et garanties de durabilité à travers le développement d'un « maintenance and repair toolkit » et la rémunération (pendant deux ans) d'un technicien – par JESE.

Cadre politico-légal – En réalité, l'exécution ne tient pas compte du cadre (politico-légal) existant et travaille à côté des structures existantes. La création et le mode de fonctionnement des Village Development Committees, par exemple, divergent fort de ceux des « water user committees » usuels. Il n'y a aucune collaboration active avec d'autres acteurs malgré que JESE assure la présidence du forum de dialogue entre les ONG actives dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Les relations avec les pouvoirs locaux sont limitées : un protocole d'intention a été signé par JESE, le sub-county chief (niveau 3) et le local council, au niveau du village (niveau 1). Les autres échelons du pouvoir ne sont pas impliqués, même s'ils sont invités à participer à des réunions et à des séminaires. Le projet est axé nettement plus sur la réalisation d'infrastructures hydrauliques et d'assainissement en collaboration avec les communautés bénéficiaires que sur l'analyse et le soutien du processus global de formulation politique, de planification, de budgétisation et d'exécution. JESE remplit plusieurs rôles : celui de facilitateur mais aussi celui de maître d'ouvrage (contractualisation et gestion financière), de maître d'œuvre (conseiller et planificateur techniques) et de régulateur (contrôle de la qualité).

Qui est soutenu ? – La réalisation des infrastructures hydrauliques et d'assainissement suit une logique de projet stricte et repose essentiellement sur la relation entre JESE et les villageois (facility level). C'est JESE qui sensibilise les communautés bénéficiaires et forme les membres des Village Development Committees. C'est JESE aussi qui engage les techniciens et les maçons et assure le suivi des chantiers. JESE part du principe que les communautés villageoises locales sont les maîtres d'ouvrage. Au niveau du village, le

président du local council (niveau 1) n'assume le rôle de « conseiller » des communautés locales que pour un nombre limité d'activités.

Comment se déroule l'appui à la MDO ? – L'appui à la maîtrise d'ouvrage au niveau des communautés locales s'est essentiellement traduit par des formations, la mise à disposition de directives et une approche participative du contrôle et de l'évaluation. Il n'y a aucune autre forme de rémunération (financière ou autre) des efforts des villageois (contrairement à d'autres projets d'autres donateurs). Les communautés sont soutenues dans les processus suivants :

- Influence de l'agenda de l'eau à travers des actions de formation et de sensibilisation : si les villageois prennent conscience que l'eau salubre représente un enjeu et une priorité, ils feront part de leurs besoins dans ce domaine à l'autorité locale.
- Mobilisation et gestion de fonds pour la maintenance des points d'eau à travers des formations en comptabilité et en gestion financière.
- Contrôle des sources et des conditions d'hygiène dans les foyers par la mise à disposition de formats de rapportage et l'établissement de programmes de contrôle.
- Planification des travaux de maintenance et prise d'initiatives en matière d'hygiène et d'assainissement par la mise à disposition de directives relatives à la répartition des tâches et des responsabilités.
- Participation aux phases d'élaboration et d'exécution par l'encadrement de la sélection du site et des conseils en matière de meilleures technologies.
- Garantie du fonctionnement des points d'eau par la formation de maçons et de fontainiers locaux.

Motivation des choix – Les choix n'ont pas été tout à fait mûrement réfléchis. Manquant de temps, selon ses propres dires, pour exécuter le projet, JESE a préféré se concentrer sur la réalisation de l'infrastructure. Les structures de gestion ont été mises en place de manière précipitée et peu réfléchie. La mission des Village Development Committees dépasse de loin la mise en place d'infrastructures d'eau et d'assainissement (qui est un vecteur de développement local) mais cet aspect a été laissé en friche. JESE avait conclu de l'appui offert par PROTOS que les communautés locales devaient en réalité être considérées comme les maîtres d'ouvrage. Enfin, JESE a contourné la structure locale pour exclure toute influence politique, s'épargner des procédures administratives fastidieuses et se soustraire aux tentatives de corruption (par ex. dans le cadre des adjudications).

Où en est le processus ? L'exécution du projet durera encore 1 an (2006). L'essentiel des infrastructures sont aujourd'hui en place (42 sur les 44 points d'eau prévus). Actuellement, les Village Development Committees

ne sont pas encore prêts pour remplir le rôle de maître d'ouvrage ou assumer la responsabilité de la maintenance et de la gestion durable des points d'eau. Il n'y a eu aucun transfert officiel des infrastructures, pour aucun des points d'eau. JESE a développé un outil (toolkit) pour la maintenance et la réparation des points d'eau mais il n'apparaît pas clairement à qui il est destiné et comment il doit être utilisé (y compris pour les acteurs sur le terrain).

### 3.3.2 MALI

Le processus - Au niveau de Mali, PROTOS ne travaille pas avec une méthodologie très élaborée ou systématisée par rapport à l'appui à la maîtrise d'ouvrage en général. L'approche varie d'un projet à un autre. Il n'existe pas un document cadre qui détaille la méthodologie et qui est accessible à l'ensemble des intervenants. Il n'y a pas une approche systématisée qui met l'accent sur les différences entre l'environnement rural et urbain.

Les projets de PROTOS sont mis en œuvre dans le cadre institutionnel suivant :

- Le Conseil communal étant considéré comme cadre légal de mise en œuvre du projet ,avec pouvoir de décision sur son programme de développement communal et les activités y afférentes ;
- Un comité de pilotage, pour assurer la cohérence et l'intégration des activités au programme régional de développement, est mis en place au niveau régional et reçoit des dossiers techniques des microprojets ;
- Un conseil de concertation au niveau régional qui assiste le comité de pilotage (analyse des dossiers techniques à soumettre au comité de pilotage) ;
- Un comité de gestion, au niveau du village ou du quartier pour la gestion du microprojet.

PROTOS ne retient que des projets déjà sélectionnés dans les plans communaux de développement socioéconomique et culturel (PDSEC) des Communes où on intervient, mais en même temps PROTOS appuie les communes dans l'élaboration des PDSEC. Les propositions sont toujours évaluées par les différentes entités du dispositif institutionnel.

Le cadre de la décentralisation - L'approche dans le projet GIRENIN cadre bien avec la décentralisation, notamment :

- la forte implication de la commune en tant que maître d'ouvrage,
- en se basant sur le PDSEC, outil de planification destiné à orienter le développement de la Commune. Le PDSEC est élaboré sur la base des besoins et desiderata des populations avec l'implication et l'appui des services techniques d'appui (notamment pour la formulation des besoins et des projets). L'activité

d'élaboration des PDSEC étant à ses débuts, comme la décentralisation, le PDSEC ressemble aujourd'hui à une « short-list » d'activités ponctuelles destinées à satisfaire les besoins de base ; des efforts restent cependant à faire pour que les activités réalisées à travers les PDSEC puissent servir de moteur ou d'incitation à d'autres investissements.

- en utilisant la même forme de participation locale fixée par l'Etat pour les communes, à travers l'ANICT-agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (le taux de participation est passé de 20 à 10% par activité).

Qui est soutenu et comment ? – En principe la répartition des tâches est faite d'une telle manière que les communes en tant que maître d'ouvrages puissent prendre en charge les tâches qui ont été attribuées aux communes dans le cadre de la décentralisation. PROTOS appuie l'élaboration des PDSEC, qui sont pilotés par les CCC (Centre de Conseils des Collectivités). Pour la prise des décisions les communes entrent en consultation avec les autres intervenants comme par exemple avec PROTOS, la structure d'appui.

Dans la pratique on constate que les capacités des conseils communaux sont assez limitées pour assumer toutes leurs responsabilités. Bien que les communes sont en fait le partenaire privilégié de PROTOS, les ONG locales partenaires semblent être plus occupées d'atteindre les objectifs et les résultats de protocole d'accord avec PROTOS que les communes pour lesquelles aucune disposition de sanction est prévue. Si, dans le projet GIREDDIN l'approche semble bien élaborée et chaque acteur semble connaître sa place, ce n'est pas tellement le cas à Bamako où c'est plutôt l'ONG partenaire qui est au centre du projet. Même au sein du projet GIREDDIN on constate que l'essentiel du travail de contrôle de la qualité de l'implication est assuré par PROTOS. Seule la commune de Mopti, avec un service technique compétent et quelques personnels très qualifiés, assure réellement son rôle de maître d'ouvrage.

Pour le projet GIREDDIN à Mopti, on constate une application assez rigoureuse du principe de faire appel à la concurrence avec toutes les procédures appropriées. Pour la réalisation des infrastructures en milieu urbain (projet Bamako) un appel aux capacités locales est fait, mais le rôle de maître d'ouvrage reste plutôt avec le partenaire local qu'avec la commune sans avoir une vraie délégation formelle, ce que ne correspond pas vraiment avec les principes de la décentralisation.

L'appui de PROTOS ne se limite pas aux aspects techniques, mais comme l'accent est surtout mis sur la réalisation des ouvrages et les résultats à atteindre, l'appui technique et l'appui à des éléments du processus de la maîtrise d'ouvrage, qui sont liés à des aspects techniques et des réalisations, reçoit plus d'attention que les autres éléments. Dans ce sens l'appui vers des prestataires de service est moins intensif. Il reste une

véritable facilitation à faire avec les principaux acteurs responsables pour la gestion de l'eau et pour la maintenance des ouvrages techniques afin de garantir que les protocoles ou contrat par délégation deviennent la réalité. La responsabilisation des bénéficiaires et leur implication dans la réalisation et la gestion de ouvrages reste limités.

PROTOS et les communes travaillent avec des bureaux d'études ou des structures d'appui publiques (Direction Régionale du Génie rural, Office du Riz, Direction Régionale de l'hydraulique) comme maître d'œuvre qui dans le cadre du Mali veillent à la qualité des réalisations, mais surtout sur les aspects techniques des réalisations.

On constate une certaine contradiction entre la « vision de PROTOS » qui est à long terme et qui dépasse aussi la mobilisation des bénéficiaires pour une meilleure approvisionnement en eau potable. Au niveau local, les communes comptent plutôt de renforcer leurs propres capacités que de responsabiliser les bénéficiaires. Leur intérêt est à court terme et ne convient pas directement avec une approche qui vise la durabilité. Bien que PROTOS et ses partenaires locaux soient conscients de l'importance de l'implication à la base, une réflexion structurée et systématisée n'a pas été entamée. Pour le travail à la base, PROTOS compte plutôt sur les partenaires locaux et prestataires de services et sur leur connaissance du milieu local.

Où on est dans le processus ? - La formalisation des liens contractuels par un acte communal écrit n'est pas encore réalisée pour le projet GIRE DIN (Mopti) ni pour les communes urbaines de Bamako, ce qui met en cause les objectifs voulus des projets PROTOS. La participation financière pose encore des problèmes dans les projets. En milieu urbain le paiement des services posent moins de problèmes mais une contribution financière (ou en main d'œuvre) est plus difficilement mobilisée. En milieu rural, les populations sont plus disposées de contribuer, mais par manque des moyens financiers, les contributions pour la mise en œuvre restent limitées. La collecte des contributions pour l'utilisation des installations reste difficile. Il est difficile de motiver les populations rurales de payer pour l'eau ou d'utiliser l'eau payante, souvent à cause des alternatives (plus risquant du point de vue santé) qui se présentent dans leur environnement.

### **3.3.3 BENIN**

Description du processus – PROTOS Bénin distingue trois étapes dans la réalisation des infrastructures hydrauliques et de projets :

1. identification
2. réalisation

### 3. exploitation

Pour chaque phase, PROTOS Bénin distingue plusieurs étapes et activités et introduit des outils spécifiques (voir schéma ci-dessous).

<i>Tableau</i>			
<i>l'appui à la maîtrise d'ouvrage au Bénin</i>			
PHASES	ETAPES	TACHES/ACTIVITES	OUTILS
Identification	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Définition du cadre légal de collaboration (ex. convention de partenariat)</li> <li>▪ Planification des actions</li> <li>▪ Analyse de l'impact des actions prévues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sensibilisation de tous les acteurs et bénéficiaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan d'action</li> <li>▪ Outils pour faciliter le processus de sélection des villages</li> <li>▪ Fiche d'appréciation in situ et autres outils pour rassembler des données</li> <li>▪ Fiche de demande de microprojet</li> <li>▪ Installation comités de suivi à l'échelle des villages (y compris documents juridiques)</li> <li>▪ Outils de mobilisation de la contrepartie financière</li> <li>▪ Grille d'identification des ONG d'intermédiation sociale</li> </ul>
Réalisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formulation des microprojets de réalisation des ouvrages</li> <li>▪ Recherche de financement</li> <li>▪ Exécution des projets</li> <li>▪ Évaluation du processus de l'exécution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse des demandes de microprojets et de la pertinence de leur éligibilité</li> <li>▪ Sélection des microprojets</li> <li>▪ Élaboration des dossiers d'appel d'offres pour entreprises, bureaux d'étude et ONG d'intermédiation sociale</li> <li>▪ Identification et sélection des entrepreneurs, bureaux et ONG et signature de contrats</li> <li>▪ Mise en place du dossier de financement</li> <li>▪ Envoi copie des dossiers de financement à PROTOS Cotonou</li> <li>▪ Examen des dossiers par le représentant du bailleur</li> <li>▪ Demande avis de non-objection au financement du représentant du bailleur</li> <li>▪ Formation des comités de gestion des microprojets</li> <li>▪ Financement du microprojet et exécution du microprojet</li> <li>▪ Contrôle technique des chantiers (et contrôle du contrôle)</li> <li>▪ Formations intégrées à la réalisation des microprojets, formations pour un changement de comportement en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement</li> <li>▪ Réception provisoire et définitive et justification de l'utilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modèle d'acte de donation de terrain</li> <li>▪ Différents types de Termes de Référence</li> <li>▪ Différentes grilles d'évaluation des offres et entreprises</li> <li>▪ Modèles de contrats (dans le cadre du projet)</li> <li>▪ PV de réception provisoire et définitive</li> <li>▪ Outil PHAST et suivi PHAST</li> </ul>

		des fonds	
Exploitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exploitation de l'ouvrage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exploitation, entretien et maintenance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Différentes fiches d'évaluation, outils pour le planning</li> <li>▪ Outils de formation et de suivi de la gestion des ouvrages</li> <li>▪ Outils d'activité de renforcement des capacités des communes</li> </ul>

Dans la pratique, les projets au Bénin n'en sont pas encore à la troisième phase. Notre étude s'est surtout concentrée sur la maîtrise d'ouvrage communale, qui est le processus le plus complexe et le plus délicat. La comparaison avec l'autre projet, le projet PAHA (secteur agricole et MDO privée, projet de PROTOS) a révélé certaines différences entre la MDO communale (ouvrages publics) et la MDO privée. Les plus importantes de ces différences se situent dans (1) la priorisation des ouvrages et interventions : la commune a un budget propre (limité) qui doit servir la communauté dans sa globalité et (2) les mécanismes par lesquels la commune doit rendre des comptes – à la tutelle, aux bénéficiaires directs (consommateurs) mais aussi à l'ensemble de la population de la commune (l'électorat).

Cadre politico-légal – PROTOS Bénin respecte strictement toutes les obligations légales et administratives et dans l'esprit, sa démarche s'inscrit totalement dans celle de la loi sur la décentralisation (le bât blesse dans la pratique et le projet tente d'en tenir compte). Toutes les instances compétentes ont une place dans le cadre institutionnel et le volet exécutif du projet et cette place est conforme au rôle et à la tâche qui leur sont attribués par le cadre administratif et légal. PROTOS est certes le représentant du donateur (Fonds belge de Survie) mais elle apparaît néanmoins davantage comme facilitateur et conseiller des communes et ONG d'intermédiation sociale. PROTOS n'est pas impliquée en tant que telle dans la contractualisation des travaux et services. Elle est uniquement liée par un contrat avec chacune des cinq communes concernées, qui stipule ses devoirs et ceux de la commune.

Qui bénéficie de l'appui ? – PROTOS Bénin soutient les communes en tant que maîtres d'ouvrage et les villageois en tant que futurs maîtres d'ouvrage délégués et ce, de façon conjointe et parallèle. Le soutien aux communes est direct, celui aux villageois, plutôt indirect, confié aux ONG d'intermédiation sociale, qui sont engagées par les communes mais soutenues et encadrées par PROTOS.

Comment se déroule l'appui à la MDO ? – PROTOS Bénin part du côté de l'institution: la commune chargée d'offrir des services aux habitants. PROTOS Bénin estime que chaque commune doit être en mesure d'assurer et d'assumer le rôle de maître d'ouvrage des ouvrages à caractère public devant les autres acteurs/intervenants dans le secteur et devant les citoyens. Dans la pratique, PROTOS Bénin travaille surtout sur les aspects liés au fait d'« assurer » ce rôle. En tant que maître d'ouvrage, la commune doit pouvoir assurer les éléments suivants :

1. Les besoins et les attentes dans les secteurs sont identifiés et clairement formulés, conformément au plan de développement communal et à la politique sectorielle (nationale) en matière d'eau et assainissement.

2. La commune peut prendre une décision informée (informed decision) sur la technologie, les compétences et le prix de ce qu'elle va réaliser, la priorité des ouvrages et les communautés bénéficiaires.
3. Les moyens financiers (endogènes) sont identifiés et mobilisés.
4. Ces décisions sont en cohérence avec la politique locale et nationale.
5. Les ouvrages sont techniquement en règle.
6. L'exécution par les tâcherons est conforme aux accords.
7. Les autres acteurs institutionnels peuvent être associés (par obligation ou par nécessité).
8. La commune peut rendre compte des activités et dépenses vis-à-vis du conseil, de la tutelle et de la population - pour la MDO privée, voir le programme PAHA plus loin : remplacer « population » par « membres ».
9. Elle peut évaluer les réalisations.
10. Elle dispose de personnel pour l'organisation et le suivi du processus.

PROTOS Bénin soutient la commune sur chacun de ces points et ce, de quatre manières différentes :

- L'accompagnement des acteurs communaux élus, comme les chefs d'arrondissement et les adjoints au maire, et des fonctionnaires, à travers le comité de pilotage communal mais aussi individuellement : apprentissage par expérimentation du processus de planification, sélection, priorisation, prise de décision. Le ciblage actuel vise les fonctionnaires plutôt que les élus. L'approche personnalisée plutôt axée sur l'équipe exécutive du projet de la commune de plus en plus disponible, permet d'influencer (voire exercer des pressions en douceur) pour obtenir des changements d'attitude.
- La formation (membres du comité de pilotage communal et comité exécutif).
- La proposition et l'élaboration des outils et documents adaptés (tous les exemples sont là).
- Last but not least : le transfert de moyens (fonds) sur le compte de la commune.

Pour chacun de ces points, une composante du côté de la demande (des villageois) est prise en charge par les ONG d'intermédiation sociale (soutenues par PROTOS). Nous constatons que le projet qui concerne l'appui à la maîtrise d'ouvrage privée suit en grande partie la même voie. PROTOS applique une approche intégrée, qui touche tous les aspects permettant d'assurer le rôle de MDO. Deux remarques : le consultant conclut que l'appui relatif aux aspects financiers est trop peu développé (excepté pour la mobilisation des ressources au niveau des villages), de même que l'appui aux capacités de compte-rendu et d'évaluation (sauf pour les ONG d'intermédiation sociale).

<i>Encadré: l'appui parallèle au Bénin</i>	
Côté institution (commune)	Côté citoyens
1. Les besoins et les attentes dans les secteurs sont identifiés et clairement formulés (conformément au plan de développement communal et la politique sectorielle (nationale) en matière d'eau et assainissement)	Les citoyens sont invités à formuler leurs besoins et à introduire une demande concrète pour un point d'eau. À cet effet, ils s'organisent en un comité de l'eau et bénéficient d'un soutien en la matière.
2. La commune peut prendre une décision informée (informed decision) sur la technologie, les compétences et le prix de ce qu'elle va réaliser, la priorité des ouvrages et les communautés bénéficiaires	Les citoyens peuvent indiquer quelle technologie ils préfèrent (après échange d'informations avec un expert et explications par un animateur).
3. Les moyens financiers (endogènes) sont identifiés et mobilisés	Via le comité de suivi, les usagers de l'eau sont incités à rassembler les moyens nécessaires et à participer activement à la réalisation.
4. Ces décisions sont en cohérence avec la politique locale et nationale	Les citoyens sont informés sur la politique de l'eau et sur la manière de collaborer avec l'autorité locale.
5. Les ouvrages sont techniquement en règle	Les citoyens sont encouragés à signaler de façon formelle tous les problèmes et vices éventuels et peuvent refuser de donner leur approbation au moment de la réception des travaux. Ils bénéficient pour cela du soutien d'un animateur.
6. L'exécution par les tâcherons est conforme aux accords	Les citoyens reçoivent des explications sur le contenu des contrats et sur les obligations des contractants. Ils sont encouragés à signaler les problèmes éventuels (le contractant ne se présente pas, leur refuse l'accès au chantier, refuse de leur parler...). Ces problèmes sont débattus en première instance avec l'animateur.
7. Les autres acteurs institutionnels peuvent être associés (par obligation ou par nécessité)	Les citoyens reçoivent des explications sur la répartition des tâches et des rôles entre les divers acteurs institutionnels et peuvent consulter l'animateur pour se faire préciser tel ou tel point ou porter à sa connaissance tel ou tel conflit sur le terrain.
8. Elle peut rendre compte des activités et dépenses vis-à-vis du conseil, de la tutelle et de la population - pour la MDO privée : remplacer « la population » par « les membres »	Les citoyens sont informés en détail sur le budget de la réalisation et la structure de coûts ; ils assistent et participent à la réception et bénéficient du soutien total de l'animateur. Les citoyens sont encouragés à faire part des éventuels problèmes à leur chef d'arrondissement.
9. Elle peut évaluer les réalisations	Voir ci-dessus (réception), plutôt limité.
10. Elle dispose de personnel pour l'organisation et le suivi du processus	Les tâches et responsabilités sont confiées à un comité élu. Ce comité reçoit une formation sur la manière de rédiger des statuts, tenir des livres comptables et organiser des réunions avec les autres villageois.

Si nous analysons cette approche sur la base du modèle citoyen-institution (voir plus haut dans ce rapport), nous arrivons aux conclusions suivantes :

- L'approche est menée en parallèle côté institution et côté des citoyens. PROTOS est consciente du rôle joué par divers facteurs liés aux institutions et aux groupes cibles, ce dont elle essaie de tenir compte.

- PROTOS travaille nettement moins sur des facteurs contextuels. Quelque part, elle peut se le permettre vu les circonstances (contexte favorable, présence d'ONG valables, organisation opérationnelle du secteur privé) et son expérience du passé.
- Travail sur les facteurs institutionnels : PROTOS tient compte à la fois des moyens (encouragement à l'embauche, disponibilité d'un budget sur le compte de la commune), de l'utilisation efficiente de ces moyens (voir procédures d'appel d'offre), de la structure interne (en réunissant les conditions pour qu'il existe un service technique actif sur le terrain, en se penchant sur la répartition informelle des rôles dans les comités) et des caractéristiques de leadership (responsabilisation du maire et des maires adjoints, délégation de l'ensemble du processus de la MDO).
- Travail sur les facteurs liés aux groupes cibles : PROTOS travaille tant sur l'accès (abaissement des seuils cognitifs par la formation et la fourniture systématique d'explications sur chacune des mesures prises dans le cadre du processus de MDO, sur le mode de fonctionnement d'un pouvoir local, sur les procédures, etc., maintien d'un seuil financier le plus bas possible, règlement immédiat des conflits et discussion...) que sur la portée (prise en charge des frais de carburant liés aux déplacements, attribution de responsabilités au sein du comité de suivi en matière de relations avec les autorités, garantie d'une communication réciproque via les ONG) et sur la contrainte (en facilitant les échanges au sein des divers comités du projet à travers des réunions et des débats).

Motivation des choix – Au Bénin, PROTOS a choisi délibérément cette démarche par respect pour le cadre législatif et l'esprit de la loi. PROTOS Bénin reconnaît les communes dans leur nouveau rôle, accepte la nécessité de collaborer immédiatement avec elles, même si elles sont faibles (présentation d'exemples de bonnes pratiques). Ce faisant, elle répond à la nécessité d'appuyer davantage l'offre (l'offre de services) sans pour autant négliger la demande (les citoyens) : identification des besoins, organisation sur un mode formel, formulation des besoins et notification à l'autorité des besoins et priorités ainsi définis.

Où en est le processus ? Fin 2005, il était prévu de travailler plus intensivement sur la phase d'exploitation et de gestion des points d'eau, afin de mettre davantage en contact l'offre et la demande dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Dans la réalité, tous les contacts passent actuellement par le relais des ONG. Le risque de substitution semble cependant relativement faible (le travail des ONG est contrôlé et évalué régulièrement par la commune à la faveur des renouvellements de contrats). PROTOS Bénin ne veut rien brusquer et tient compte du rythme chaotique de la décentralisation (par ex. aucun arrêt d'exécution n'a encore été pris pour permettre aux communes de transférer la MDO déléguée aux comités de suivi, décentralisation financière inexistante) et du rythme suivi par les acteurs dans leur processus de construction de capacités (par ex. il n'y a encore aucun lien réciproque fort entre l'administration et les citoyens parce que

ni d'un côté ni de l'autre, les mentalités ne sont encore tout à fait prêtes pour cela). Le fait de suivre le rythme des acteurs est une caractéristique typique de la gestion de processus (et non de la gestion de projets).

### 3.3.4 EQUATEUR

Les interventions de PROTOS sont basées sur une expérience de plusieurs années avec une capitalisation dans une méthodologie commune qui est la base pour tous les projets qui ont été mis en œuvre par CEDIR-PROTOS. La méthodologie couvre toutes les étapes de l'approche « maîtrise d'ouvrage » comme décrit dans le rapport de démarrage.

La méthodologie part du point de vue (contrairement à la réalité administrative) qu'une fois qu'elles ont reçu la permission d'utiliser une source d'eau par le Conseil national en ressources hydriques, les communautés sont les maîtres d'ouvrage des infrastructures. Il y a des contacts préliminaires avec les municipalités quand on intervient au niveau des communautés rurales, mais les municipalités ne sont pas un acteur actif pour la mise en œuvre des travaux ni pour la gestion initiale.

Les projets de CEDIR-PROTOS apportent un appui à la maîtrise d'ouvrage adapté aux différentes étapes de la mise en œuvre. Cet appui est organisé en 24 phases, fondées sur l'apprentissage populaire avec une participation maximale des communautés et, là où c'est utile, avec la participation des personnes élues par les communautés. La méthodologie reconnaît l'autonomie de chacun et l'intégrité des personnes et des communautés. La méthodologie est également ouverte sur le contenu des différentes phases en fonction du contexte et reconnaît que chaque individu contribuera au développement du groupe auquel il appartient.

Les étapes ou phases peuvent être classées en quatre catégories :

- phases de collecte et de traitement des informations
- phases techniques
- phases de renforcement des capacités locales
- phases de concertation et de prise de décision

**Encadré : Résumé de la méthodologie utilisée par PROTOS en Equateur**

Remarque préliminaire: la commune n'apparaît à aucun moment dans ce schéma. En fait, elle n'intervient qu'en début de projet, au cours d'une phase sommaire de concertation préliminaire (qui sommes-nous ? ; qu'allons-nous faire ?, où se situent les problèmes ?, etc.). Les véritables parties prenantes sont les communautés et non la commune. Ce n'est qu'à la mise en place de la structure faitière (de deuxième ligne) qu'il y a concertation avec la commune et qu'elle prend une part active au projet. Le travail de CEDIR-PROTOS a débuté à la base pour finalement déboucher sur la participation des municipalités dans des structures cantonales de maintenance (Cenegrab et Tuk Yak). On peut dire que si les municipalités ont été convaincues de participer à ce niveau de pouvoir, c'est en raison des prestations de CEDIR-PROTOS. Le rôle de CEDIR-PROTOS est multiple : facilitateur, conseiller, protagoniste, initiateur, communicateur, bailleur de fonds (intermédiaire), contrôleur. Malgré cette concentration, les communautés ont été respectées dans leur autonomie et leurs décisions. La méthodologie ne sert pas uniquement à construire des infrastructures durables ; elle vise aussi à la prise de conscience par les communautés de leurs propres capacités et de leurs droits en tant que collectivité.

Ce résumé se base sur la version de 2000 de CEDIR-PROTOS. Bien qu'il s'agisse d'un instrument de travail à utiliser de manière flexible, la méthodologie reste la structure essentielle de la mise en œuvre des projets d'approvisionnement en eau potable. Les principes de base ont été abordés dans le rapport de terrain concernant l'Equateur et se fondent sur l'apprentissage social. Cette méthodologie se caractérise par « los 24 pasos » ou les 24 étapes – des étapes plutôt théoriques ou même symboliques. Dans la réalité, il faut ajouter ou supprimer certaines étapes, et prévoir encore le processus de négociation qui doit déboucher sur la création des structures cantonales de gestion et d'entretien. Ce dernier processus n'est pas encore documenté en détail et il est différent pour les deux communes en question (voir rapport de visite de terrain) bien que les résultats soient plus ou moins identiques. L'introduction à la méthodologie met l'accent sur le fait qu'il s'agit d'une méthodologie participative et que les collaborateurs de CEDIR-PROTOS doivent contribuer au processus de la mise en œuvre uniquement comme facilitateur. Ce résumé fournit une synthèse des différentes étapes, qui ont été regroupées là où cela était possible.

Étapes	Résultats attendus	Activités	Méthode/outils	Acteurs
<b>1. Rencontre de négociation</b>	- la situation en EP est connue - les éléments clés pour la construction sont connus - les éléments clés de la négociation sont connus	- présentation de l'équipe et délimitation de l'intervention de l'équipe	- exposé sur CEDIR-PROTOS - dynamique de groupe - présentation graphique du cycle d'intervention	équipe CEDIR-PROTOS population
		- diagnostic socio-économique	- diagnostic participatif et rapide (cartes, diagramme de Venn, historique...) - travail en groupe par thème - représentation graphique - présentation en séance plénière par les participants	idem
		- promenade	- transect	idem
		- négociation initiale	- présentation globale des résultats et conclusions	idem
<b>2. Fiche de démarrage</b>	- données	- faire la synthèse	- dossiers de projet	équipe CEDIR-

	<ul style="list-style-type: none"> <li>systematisées</li> <li>- fiche avec les données de base sur la communauté</li> <li>- vue globale de la communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>de l'information</li> <li>- organiser l'information selon des rubriques déterminées</li> </ul>		PROTOS
<b>3. Étude topographique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- information topographique et information complémentaire au diagnostic</li> <li>- accord sur des éléments clés</li> <li>- connaissance partagée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation et discussions</li> <li>- étude topographique</li> <li>- conversation avec les bénéficiaires (confirmation de l'information)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation des hommes et des femmes lors de l'étude participative</li> <li>- formation essentielle sur le tas</li> </ul>	ingénieur CEDIR – PROTOS représentation de la communauté membres contactés de la communauté
<b>Réunion de « validation »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vérifier l'information nécessaire pour les plans et la planification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vérification, discussion</li> </ul>	réunion de l'équipe de terrain	membres de l'équipe de terrain.
<b>4&amp;5. Calculs topographiques et plans</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- étude topo complète</li> <li>- plan établi pour être présenté à la communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- systématisation des informations en termes de calculs et plans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation des logiciels Autocad, Apu, Watercad</li> </ul>	techniciens de l'équipe
<b>6. Budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- établissement du projet de budget</li> <li>- compris par l'équipe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- calculs sur base des plans et des accords avec la communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation des logiciels</li> <li>- réunion avec l'équipe</li> </ul>	équipe technique
<b>7. Réunion d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les rôles des acteurs sont connus</li> <li>- l'information du diagnostic est partagée</li> <li>- un accord est conclu</li> <li>- la planification générale est faite</li> <li>- idées pour le contrôle financier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion avec les bénéficiaires (en groupe, en plénière)</li> <li>- négociation d'un accord</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brainstorming</li> <li>- maquette</li> <li>- exposé et visualisation (fiche de démarrage)</li> <li>- présentation des éléments d'un accord et négociation</li> <li>- répondre par groupe d'âge à des questions précises</li> </ul>	CEDIR – PROTOS (équipe technique y compris les promoteurs sociaux) et communautés
<b>8. Budget final, mémoire technique, manuel de construction</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plans</li> <li>- liste de matériaux</li> <li>- profil main-d'œuvre</li> <li>- estimation du facteur temps par activités et artisans</li> </ul>	voir 4 et 5 rédaction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- logiciels appropriés</li> <li>- document mémoire et manuel</li> </ul>	équipe technique
<b>9. Atelier de renforcement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conscientisation des femmes</li> <li>- communauté prête à participer</li> <li>- augmentation de l'estime de soi (identité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organisation d'un atelier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ice breaker</li> <li>- photographies</li> <li>- plans</li> <li>- théâtre</li> <li>- témoignage</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipe technique</li> <li>- femmes de la communauté</li> </ul>
<b>10. Règlement interne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- définition des apports, besoins pratiques</li> <li>- partage du contenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- préparation d'un projet de règlement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jeux</li> <li>- présentation</li> <li>- utilisation des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipe technique</li> <li>- communauté</li> </ul>

	du règlement interne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lecture avec responsable</li> <li>- présentation règlement</li> <li>- analyse règlement</li> <li>- adaptation règlement</li> </ul>	graphiques - travail en groupe	
<b>11. Comité d'eau, tarif d'eau, opérateur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comité d'eau installé et concept de leaders accepté</li> <li>- opérateur engagé</li> <li>- tarif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation de l'importance du concept de gestion</li> <li>- importance de la participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion avec la communauté</li> <li>- travail en groupe</li> <li>- exposés par l'équipe</li> <li>- élection comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipe technique</li> <li>- communauté</li> </ul>
<b>12. Formation des membres du comité d'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion efficace et efficiente</li> </ul>	formation administrative et technique formation de gestion (contrats, etc.)	- session de formation en groupe restreint	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comité d'eau</li> <li>- équipe technique</li> </ul>
<b>13&amp;14. Ouverture compte bancaire du comité de gestion</b>  <b>Achat des matériaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comité dispose d'un instrument de gestion</li> <li>- les matériaux sont disponibles au niveau de la communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contact avec banques et fournisseurs</li> <li>- demandes de prix</li> <li>- prise de décisions</li> <li>- concertation entre équipe et communauté</li> </ul>	procédure bancaire procédure d'achat	équipe et comité
<b>15. Planification de la mise en œuvre et chronogramme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- revalorisation du travail communautaire</li> <li>- appropriation de la part de la communauté des phases de la mise en œuvre</li> <li>- attribution des responsabilités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expliquer l'importance du travail communautaire</li> <li>- planifier</li> <li>- préparer suivi et évaluation</li> </ul>	brainstorming théâtre carte participative de planification et de suivi calendrier des saisons matrice de contrôle social	communauté et équipe technique
<b>16&amp;17. Formation du magasinier et de l'artisan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion des matériaux mis à la disposition du village</li> <li>- l'artisan est familiarisé avec le manuel et les travaux à mettre en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- préparation de la formation et définition des thèmes de formation</li> <li>- mise en œuvre de la formation</li> </ul>	- rencontres de formation	magasinier, artisans et représentants de la communauté
<b>18. Support et suivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le personnel du projet est familiarisé avec le système de S&amp;E</li> <li>- le système de S&amp;E est appliqué</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation des concepts théoriques et formats</li> <li>- mise en place des indicateurs</li> <li>- mise en place</li> </ul>	réunion de travail	personnel du projet, participants aux travaux, comité de gestion et équipe technique

		des instruments de S&E		
<b>19. Contrôle communautaire</b>	- la communauté est informée de l'avancement des travaux	- motivation des membres des communautés - familiarisation avec l'outil de suivi - information sur les aspects économiques	- exposé avec support des plans - matrice d'évaluation normative	équipe technique et communautés
<b>20. Formation organisationnelle</b>	- renforcement des capacités des femmes (femmes leaders) et participation dans la prise de décision	atelier de formation	ice breaker travail en groupe conversation jeux de rôle construction en groupe simulation de radio locale problem solving	équipe technique et femmes de la communauté
<b>21. Analyse du règlement interne</b>	- adaptation et validation des règlements internes - approbation du règlement - mise en place des organes	- reconnaissance du règlement - analyse du règlement - élection comité d'eau	- réunion et travail en groupe - réunion plénière - critère d'élection	équipe technique et communauté
<b>22-23-24. Contrôle final, inauguration, suivi</b>	- la communauté dispose d'un système d'approvisionnement en eau - la communauté dispose d'un règlement interne - la communauté dispose un système de suivi	- identifier risques pour suivi et entretien - indiquer quoi faire - indiquer qui doit faire quoi - support nécessaire - fréquence d'intervention	- actes officiels de « transfert » - matrice de suivi - exposé et conversation	équipe technique et communauté

Bien que CEDIR-PROTOS détiennent une grande responsabilité dans les domaines techniques et comme conseillers, ce sont les communautés qui exercent, dès le début de la mise en œuvre des projets, la responsabilité de la prise de décision finale et de la gestion quotidienne (par exemple la gestion des magasins des matériaux de construction).

Chaque collaboration entre une communauté et CEDIR-PROTOS implique l'acceptation de cette méthodologie par ladite communauté. Cette méthodologie peut être utilisée dans le futur par d'autres organisations, notamment les municipalités ou les superstructures de gestion cantonales qui ont été créées avec l'appui de PROTOS (CenAGRAP et Tuk Yak).

### 3.3.5 BURUNDI

Il faut rappeler à ce stade que :

- l'étude menée au Burundi porte en fait sur deux petits projets ; à vrai dire, PROTOS a apporté un appui financier à deux ONG partenaires dans le domaine de l'approvisionnement eau ;
- l'évaluation des interventions sur le budget PROTOS n'a pas été simple dans la mesure où les activités ne se sont pas nécessairement déroulées comme prévues dans le document du projet.

L'appui de PROTOS s'inscrit dans le cadre institutionnel du renforcement des RCE d'une part et dans la construction et la réhabilitation des ouvrages d'alimentation en eau potable d'autre part. Ce choix s'inscrit dans le cadre juridico-administratif existant (et dans les plans d'avenir) mais ne tient pas compte pour l'instant du lien entre les Régies et les comités communaux de développement communautaire prévus, la loi communale manquant de clarté sur ce point également. Par le biais de leurs programmes, les ONG locales essaient de réhabiliter les ouvrages gérés (gérables) par les usagers en collaboration avec l'autorité locale : des régies provisoires sont mises en place et bénéficient d'un soutien pour être reconnues comme asbl. Autour de chaque nouveau point d'eau, les animateurs mettent en place un comité (élu) qui peut faire partie de la régie. Les régies provisoires ne sont impliquées qu'indirectement dans le processus de MDO, les nouvelles instances communales (administration et conseil communal) n'ont pas encore été complètement informées mais on leur reconnaît un rôle fondamental dans le bon fonctionnement des régies.

On observe toutefois que des initiatives sont prises progressivement en direction des autorités communales, par ex. en matière de planification et de collaboration avec divers acteurs, et ce, en concertation avec les autorités provinciales, notamment par le biais de tables rondes et de sessions. Ces sessions entendent attirer l'attention des communes sur leur responsabilité dans la dynamisation des régies. Les communes sont invitées à participer à des séminaires. Toutefois, aucune mesure n'a encore été prise pour organiser une collaboration formelle (et structurelle) avec l'administration communale et le conseil communal.

Le soutien aux usagers est plutôt limité ; il s'exprime essentiellement à travers la mobilisation d'un apport local (matériel et main-d'œuvre) pour la réalisation de l'infrastructure, l'élection d'un comité impliqué dans la réception des travaux et la mobilisation pour le paiement de l'eau. L'accent est donc mis sur la réalisation et, dans une mesure beaucoup moindre, sur la planification de la gestion et de la maintenance à travers la création d'un comité de développement (les travaux d'aide à la décision, la formulation politique, l'identification, etc. ne sont donc pas pris en compte). Les habitants connaissent certes le fontainier, qui travaille pour le compte de la régie mais sont peu conscients de tout le processus sous-jacent à la réalisation

des travaux. Les comités locaux n'ont qu'une conscience limitée de leur rôle et de ce que l'on attend d'eux. Les groupes locaux qui formulent une demande (et dont la demande est soutenue par la commune et/ou le président de la régie dans le cas de l'organisation ODAG) et qui sont disposés à prendre en charge une partie des frais, entrent en ligne de compte pour la réalisation d'un point d'eau. Le but poursuivi est de faire comprendre à la population que l'infrastructure leur revient (et que de ce fait même, ils en sont responsables).

Burundi CISV a engagé 19 animateurs qui travaillent sous le contrôle du coordinateur provincial. Ceux-ci sont chargés d'identifier les sites pour la construction et de mobiliser la population à payer pour l'eau qu'elle consomme. ODAG dispose d'une équipe interne de 10 personnes (impliquées aussi dans la réalisation des travaux). Deux animateurs assurent la formation d'un comité de l'eau qui interviendra au moment de la réception des travaux. Dans la pratique, les rôles de MDO et de maître d'œuvre sont remplis par CISV et ODAG :

- CISV rédige elle-même des contrats et il n'est nullement question de procédure de passation de marché.
- ODAG utilise ses propres techniciens.

En fait, la phase d'exploitation et de gestion (au plan communal) n'est pas encore au point, vu le petit nombre de comités actifs (au moment de l'étude).

Motivation des choix – Au Burundi, aucun choix n'a été mûrement réfléchi : les interventions y ont été dictées par l'urgence (aide d'urgence). Les deux organisations partenaires responsables de l'exécution du projet ne se sont pas encore tout à fait approprié la méthodologie de PROTOS : cette méthodologie manquait de clarté et/ou était difficilement intégrable, même si un premier pas a été fait en ce sens. Il n'a pratiquement pas eu de communication avec d'autres acteurs compétents à propos d'une éventuelle approche PROTOS caractéristique.

Finalité – Où en est le processus ? L'aménagement des points d'eau a été réalisé avec une rapidité remarquable. Il est clair néanmoins qu'au Burundi, il va falloir faire marche arrière pour mettre en œuvre une approche plus intégrée, impliquant tous les acteurs locaux.

### **3.3.6 HAÏTI**

Description du processus – Il n'y a pas un document stratégique sur l'approche MDO de PROTOS en Haïti. En pratique la démarche et le processus varient selon les réalités sur le terrain. Le concept MDO est présent

dans les projets, même s'il n'était pas encore appliqué sous cette appellation, mais les démarches pour arriver à une appropriation des réalisations par les (structures des) bénéficiaires s'y rapprochent énormément. L'identification est en grande partie faite par les ONG partenaires, avec un appui de PROTOS sur les choix techniques. L'ONG intermédiaire forme, appuie et encadre les structures locales de la société civile avec implication de la mairie. L'ONG est le point central pour la réalisation du projet et est en réalité maître d'ouvrage par 'auto délégation'.

Cadre politico-légal – PROTOS a choisi de travailler avec des ONG intermédiaires qui ont l'expertise en eau potable et assainissement et qui ont fait preuve de leurs capacités d'ingénierie sociale. Avec les différents projets, PROTOS essaie de travailler dans le sens de la nouvelle loi cadre en préparation qui donne la MDO aux mairies et de chercher en attendant l'application de cette loi à monter des structures et mécanismes de substitution 'temporaires' avec, dans la mesure du possible selon la situation locale, l'implication de la mairie. Cela veut dire que PROTOS respecte les choix de montage social faits par les ONG partenaires en fonction des réalités de leur zone d'intervention. Cependant, il faut noter que l'ONG du projet de Camp Perrin applique déjà les règles relatives à la délégation et contractualisation des travaux prévus dans la nouvelle Loi Cadre.

Qui bénéficie de l'appui? Pour le moment il n'y a pas d'appui direct aux communes. Les représentants communaux sont invités à siéger dans les structures de gestion des projets, mais l'appui se fait aux structures de la société civile. Les structures locales sont envisagées comme maître d'ouvrage 'en formation'. Les usagers dans certains quartiers ou localités d'une commune forment des structures locales ou dans des comités d'usagers et sont formés par l'ONG intermédiaire. Ces organisations d'usagers sont appelées à devenir des structures locales de la société civile à leur tour. Il y a peu de réflexion sur l'articulation de ces comités d'usagers et les mairies quand un jour les mairies pourraient assumer leur rôle de maître d'ouvrage. A côté des usagers, l'ONG partenaire de PROTOS reçoit des appuis de PROTOS et appui à son tour une autre ONG locale pour l'exécution du projet.

Comment se déroule l'appui à la MDO? L'appui donné aux usagers à travers les structures de la société civile est de types suivants : information/éducation, formation et renforcement organisationnel, appui technique (construction, ingénierie), financier et politique (pour plaidoyer). Le gros des interventions se situe au niveau de la réalisation et de la préparation à l'exploitation (à travers l'établissement des structures de gestion).

Motivation des choix – Les ONG intermédiaires jouent un rôle dominant, dû aux exigences des bailleurs de fonds, mais aussi dû à la longue marche vers la démocratie, cependant, n'ayant pas encore abouti à un gouvernement fonctionnel, a empêché une approche de décentralisation plus systématique. Les mairies

même ne sont pas toujours demandeurs pour être plus impliquées. Pour les projets visités en Haïti, on constate qu'il y a différentes types de relations avec les mairies, déterminées en partie par l'attitude de maires : maire opportuniste et pas intéressé dans le projet et son impact sur la population, maire intéressé par le contrôle administratif des ONG et qui insiste à être informé des activités de la société civile mais qui n'a pas les moyens pour s'impliquer dans ces projets, maire intéressé et impliqué dans la gestion systématique du projet (dans un cadre de concertation établi par le projet) et implication directe des autorités locales (à travers des relations personnelles plutôt). On constate donc que le rôle de maître d'ouvrage des mairies comme prévu par la nouvelle Loi Cadre en préparation et comme préconisé par PROTOS est encore loin d'être assumé et qu'il y a plusieurs conditions préalables à réaliser avant d'y arriver : voter et appliquer la nouvelle loi, doter les mairies de personnes ressources compétentes, allouer des budgets nécessaires aux mairies, décentraliser la planification et la coopération et décentraliser les fiscalités.

Où en est le processus ? Les projets sont encore en étape de réalisation. Dans le projet Camp Perrin on a commencé à mettre en place les structures et mécanismes qui doivent garantir l'exploitation durable (comme les Comités d'Adduction d'Eau potable et le Comité d'Appui à la maîtrise d'ouvrage). Pour le projet Cap Haïtien on constate déjà le fonctionnement d'un contrôle social et une prise en charge de responsabilité de suivi par les comités de quartier.

### **3.4 Y a-t-il une méthodologie PROTOS pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage ?**

La question est de savoir si PROTOS a développé une méthodologie spécifique d'appui à la MDO, en d'autres termes, si elle a adopté un plan systématique et mûrement réfléchi pour atteindre un but précis (à savoir la réalisation d'une infrastructure solide et durable et une gestion de l'eau participative et ouverte aux problèmes de genre). La réponse est mitigée. Nous posons les constats suivants :

- Surtout au Bénin et en Équateur, PROTOS adopte une approche (préalablement) réfléchie et systématique, qui est connue et partagée par les acteurs directement impliqués. C'est dans une moindre mesure le cas au Mali également (projet GIRENIN). Les interventions diffèrent certes dans leur point de départ (voir les descriptions des approches ci-dessus) mais dans l'exécution et la finalité, la démarche est très similaire dans les deux cas. Il faut peut-être y voir un rapport avec les efforts de PROTOS pour s'adapter au contexte de la décentralisation. C'est au Bénin que ces efforts sont les plus poussés. La grande différence avec l'approche dans les autres pays, c'est que PROTOS (PROTOS et CEDIR en Équateur) a une image très claire de la finalité des projets et

adopte une approche systématique pour la réaliser. Il est important de noter que dans les autres pays, PROTOS prend déjà timidement mais clairement des initiatives dans le même sens, c'est-à-dire dans celui d'une approche multi acteurs active, tant du côté de l'offre que de la demande, s'inscrivant dans le processus de la décentralisation.

- De toute façon, dans tous les pays, le processus pour les projets visités est encore toujours très fortement axé sur la phase de *réalisation* de l'infrastructure hydraulique et beaucoup moins sur la formulation d'une politique local. Il n'y a qu'en Équateur que l'on est en présence de lignes directrices et d'expériences plus élaborées pour la phase d'exploitation et de gestion de l'infrastructure hydraulique et d'assainissement.
- Il n'y a qu'en Équateur que la méthodologie est consignée par écrit et systématiquement documentée, bien qu'il existe déjà beaucoup de matériel au Bénin (exemples de contrats, check-lists, règlements internes...). En Équateur, la méthodologie est de ce fait facile à mettre en œuvre par d'autres acteurs, ce qui est un point important pour son transfert aux ONG partenaires par exemple. À cet égard, PROTOS a fait le choix judicieux d'une systématisation des approches dans les différents pays. La présente étude apporte une contribution dans ce sens, à travers la publication de rapports par pays et la collecte systématique de données dans des tableaux comparatifs. L'étape suivante consiste à présent à développer davantage cette méthodologie et à la faire connaître (voir aussi les recommandations).
- Sur la base des différents rapports par pays, nous concluons que la méthodologie/approche s'applique aussi à divers secteurs et à des projets ou composantes de programme qui ne concernent pas directement l'infrastructure.

Pour documenter davantage la méthodologie de PROTOS, nous nous sommes également intéressés, au cours de nos visites de terrain, aux éléments qualitatifs de l'approche PROTOS dans les différents pays et aux approches d'autres ONG et bailleurs de fonds. Cet aspect est développé ci-après.

### 3.4.1 QUALIFICATION DE L'APPROCHE SPÉCIFIQUE DE PROTOS

Parallèlement à l'aspect systématisation, ACE Europe s'est également penchée sur les aspects qualitatifs de l'approche PROTOS. Dans ce but, elle avait identifié les composantes caractéristiques du « système PROTOS » (voir le rapport de démarrage) :

1. le dialogue entre acteurs,
2. le processus d'apprentissage,
3. l'appui-conseil dans une relation personnalisée avec l'acteur concerné,

4. l'institutionnalisation des positions entre les différents acteurs et la formalisation des relations (contractualisation) (ou la redynamisation des structures prévues dans la législation),
5. les aspects liés aux problèmes de genre.

Nous retrouvons ces composantes qualitatives dans tous les pays, dans des proportions variables. Nous décrivons ci-après la manière dont PROTOS les a mises en œuvre, avec à l'appui des exemples extraits des rapports que nous avons dressés par pays, à des fins d'illustration concrète.

Le dialogue entre acteurs : pour que les intérêts de tous les acteurs concernés soient connus et reconnus, il ne faut pas seulement installer le dialogue entre l'ONG d'appui et les bénéficiaires mais aussi entre tous les acteurs. L'idée à la base d'un appui à l'apprentissage multi-acteurs est qu'un tel apprentissage peut contribuer au changement des politiques. Pour assurer des résultats concrets, l'approche est basée sur quelques principes :

- le besoin de consolider et de capitaliser les bonnes pratiques existantes,
- l'importance de créer un espace de dialogue où divers acteurs peuvent se rencontrer, échanger des vues et des expériences, interagir en vue du développement d'approches innovatrices,
- la nécessité d'identifier les outils qui permettent de tirer des enseignements des pratiques qui sont développées dans des contextes (politiques, économiques, culturels...) parfois très différents dans une région spécifique.

**Mise en œuvre dans la pratique** - PROTOS est très performante en ce qui concerne le soutien des échanges entre « homologues » (voir le soutien à l'ONG d'intermédiation sociale au Bénin par ex., la coopération au sein des comités de l'eau ou des structures de base dans tous les pays, le dialogue au sein des communautés (villages ou quartiers), les échanges entre les ONG partenaires à Haïti autour de thèmes spécifiques). Il ne s'agit pas encore tout à fait d'un dialogue multi-acteurs, qui s'appuie sur la reconnaissance que chacun possède un savoir-faire et une expérience qu'il peut/doit faire valoir dans le travail de réflexion sur de possibles solutions à des problèmes communautaires et dans la formulation de celles-ci. Dans tous les projets, des mesures sont certes prises pour rassembler autour de la table diverses parties prenantes et ce, généralement au niveau du projet. L'outil le plus utilisé dans les différents pays est le « comité de pilotage », qui est créé en fonction de l'exécution d'un projet spécifique. Cela dit, il n'atteint pas sa finalité dans tous les pays, qui est de susciter une interaction positive et de réunir concrètement les diverses parties prenantes. Dans le cadre de ces comités, l'interaction est essentiellement de nature opérationnelle. Il ne s'agit donc pas de l'outil par excellence pour créer et stimuler le dialogue sur les objectifs majeurs des projets, bien que certains résultats positifs soient déjà enregistrés au Bénin (Haadi-Sud). Les expériences avec d'autres outils

sont plutôt limitées : au Mali, le Conseil de Concertation, dont la finalité dépasse le cadre du projet (projet GIREGIN) ; au Burundi, les tables rondes avec les nouvelles instances locales élues (par les partenaires ODAG et CISV) et en Équateur, la structure (de deuxième ligne) mise en place pour la gestion durable de l'infrastructure hydrique.

Pour l'heure, peu d'attention est accordée au développement de la capacité des citoyens et des pouvoirs locaux à entrer en dialogue et au renforcement des mécanismes susceptibles de favoriser ce dialogue (entre administrateurs et administrés). Nous voyons aussi qu'au Bénin, en Haïti et au Mali, les pouvoirs locaux n'accordent aucune reconnaissance officielle aux structures de base pour la gestion de l'eau (les comités de l'eau). En Équateur, les communautés disposent certes de droits à l'eau mais il n'existe aucun lien formel entre les « juntas de agua » et les administrations communales. En Haïti et au Bénin, on essaie de stimuler le dialogue entre les ONG locales et les autorités locales, dans le cadre de projets concrets (avec succès au Bénin, de manière plus aléatoire en Haïti).

Nous constatons qu'un dialogue positif n'est pas le gage d'une absence de conflits, d'où l'importance de préciser très clairement la répartition concrète des rôles sur le terrain. C'est là que le bât blesse pour plusieurs interventions de PROTOS, où on assiste à une duplication des rôles par les ONG partenaires locales. En outre, ce type de dialogue pose aussi d'autres exigences qualitatives au personnel de PROTOS et/ou aux ONG partenaires (bonne compréhension des processus politiques, capacité à faire le lien entre exécution du projet et politique, capacité de négocier avec les autorités, plaidoyer, connaissance de, et contacts en général avec la mairie et le gouvernement local, ...).

Il n'y a pas que le dialogue au niveau du projet qui soit important. Celui à un niveau plus stratégique, impliquant les partenaires régionaux et nationaux, l'est tout autant. Sur ce plan, nous constatons que PROTOS est très présente dans ce deuxième type de dialogue en Équateur et en Haïti (voir son rôle dans plusieurs plates-formes au niveau régional et national) et que d'autre part, cela se traduit par une plus-value au niveau des interventions, en l'occurrence à travers la valorisation des expériences comme apport dans les discussions sur la politique et les modifications législatives. Nous n'observons pas ce genre de plus-value dans les autres pays. Nous constatons même qu'en Ouganda par ex., où le partenaire local joue un rôle stratégique dans les forums régionaux, cette opportunité n'est pas utilisée.

Les processus d'apprentissage (learning by doing) : la durabilité d'un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement dépend de l'appropriation des connaissances et des capacités nécessaires pour la mise en œuvre des différentes phases de ce projet. Un simple transfert de technologie et de savoir-faire est

insuffisant. Un processus de « construction du savoir-faire » avec l'implication de tous les acteurs est plus indiqué.

**Mise en œuvre dans la pratique** - dans les pays où PROTOS est présent, il existe un cadre de référence clair en ce qui concerne l'apprentissage et l'acquisition de capacités (essentiellement dans la logique du « faire faire » et du « savoir-faire »). Dans les pays où les interventions sont prises en charge par des ONG partenaires (Haïti, Burundi et Ouganda), PROTOS concentre essentiellement ses activités sur le processus d'apprentissage des ONG partenaires, à travers l'organisation de séminaires (Haïti), de missions de terrain et d'échange d'informations (Burundi et Ouganda).

Au Bénin, on travaille de manière systématique et cohérente au renforcement des capacités de trois acteurs (communes, ONG d'intermédiation sociale et comités villageois de l'eau), en s'appuyant sur une analyse participative approfondie des capacités existantes et des divers besoins de chacun des acteurs. Au Mali également, PROTOS travaille avec plusieurs acteurs (projet GIRENIN), même si le processus d'apprentissage s'y avère moins intense et de moindre qualité qu'au Bénin. Dans ce pays (Mali), l'intermédiation sociale accuse aussi un très net retard sur la réalisation de l'infrastructure. Il semble qu'au Bénin et au Mali surtout, PROTOS développe son expérience en matière de renforcement des capacités au niveau des communes (préparation d'agendas, processus décisionnel, soutien à la formulation de plans de développement locaux et définition des priorités en matière d'objectifs de développement...). Dans la phase initiale du projet Haadi-Sud au Bénin, davantage d'attention a été accordée à la capacité du secteur privé de participer aux procédures d'attribution des marchés (facilitation des contacts, conseils pour l'établissement d'offres...).

En Équateur, le processus d'apprentissage au sein des communautés repose sur des bases très théoriques (voir encadré) qui sont appliquées systématiquement dans la pratique. Au Burundi et en Ouganda, nous constatons que dans la pratique, les bénéficiaires et les structures locales sont écartées de bon nombre d'aspects du processus de maîtrise d'ouvrage (établissement d'offres, sélection, attribution, suivi et contrôle, gestion financière...).

***Encadré : le processus d'apprentissage en Équateur dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement***

La méthodologie a pour objet d'apporter aux communautés un appui à la maîtrise d'ouvrage et ce, tout au long du processus, depuis la phase d'élaboration du concept jusqu'à la mise en service et la maintenance de systèmes d'approvisionnement en eau potable, en passant par la réalisation de l'infrastructure et la mise en place d'une structure

de gestion. Cette méthodologie s'organise en 24 étapes. Même si, dans la pratique, les étapes peuvent être scindées et la consignation des expériences en matière d'assainissement conduit à l'intégration de plusieurs étapes supplémentaires (dans la pratique), on s'en tient traditionnellement à un plan en 24 étapes. Ce plan s'articule autour de quatre « parcours ou domaines logiques ». Ces parcours sont les suivants :

1. Un parcours socio-organisationnel : la connaissance de la réalité et les expériences servent de base à une réflexion dialectique censée induire des changements au niveau de la pratique réelle.
2. Un parcours technique : basé sur la conjonction entre participation, connaissance, appropriation et responsabilisation. La participation active permet de valoriser ses propres connaissances, d'en acquérir de nouvelles et de se les approprier pour ainsi assumer des responsabilités.
3. Un parcours normatif : qui fait le lien avec les deux parcours précédents, ces derniers servant de base à l'élaboration de normes qui correspondent aux besoins réels des communautés participantes.
4. Un parcours basé sur l'expérience de terrain pour l'acquisition de connaissances théoriques : au cours de l'exécution des travaux, les acteurs accumulent de nombreuses expériences qui peuvent être converties en un processus d'apprentissage permanent et de construction commune de connaissances, à travers l'utilisation d'un certain nombre d'instruments, l'expérimentation conjointe de la réalité par les techniciens et les promoteurs sociaux et la confrontation entre les uns et les autres.

La méthodologie d'accompagnement ou d'appui repose sur les quatre piliers de ce que l'on appelle l'« Educación Popular », à savoir :

1. Chacun dispose d'une totale autonomie et décide souverainement de tout ce qui concerne sa personne, ses relations, ses conditions de vie matérielles, etc.
2. La reconnaissance de l'individualité de chaque personne : le travail en groupes ne se fonde pas sur l'homogénéité.
3. L'ouverture : bien que reconnus dans leur autonomie et leur individualité, les individus vivent en groupes ; influencés par la vie communautaire, l'individu éprouve un sentiment d'ouverture par rapport au groupe auquel il appartient.
4. La transcendance : chaque individu contribue à la croissance et au développement du groupe ou du collectif auquel il appartient.

Ces principes de bases et « domaines logiques » sont des concepts théoriques qu'il n'est pas toujours facile de mettre en pratique. Cela indique néanmoins que l'autonomie des communautés est largement reconnue et que l'on a voulu arriver à un résultat en mettant en commun des connaissances, des expériences, des personnalités, etc. Cette collaboration cadre aussi avec le sentiment de cohésion sociale qui caractérise les communautés locales, qui exécutent collectivement (mingas) un certain nombre de tâches (construction de canaux, construction et entretien d'écoles...).

L'appui-conseil dans une relation personnalisée avec l'acteur concerné : l'établissement des liens de collaboration selon la taille du client. Cela exige essentiellement une collaboration de longue durée pour comprendre la réalité de tous les acteurs impliqués dans le processus de développement.

**Mise en œuvre dans la pratique** - nous devons faire la distinction entre les relations de PROTOS avec les ONG partenaires et les relations du spécialiste ou du conseiller de PROTOS/de l'ONG partenaire avec un ou plusieurs acteurs. PROTOS investit dans ses partenaires et mise clairement sur le long terme pour donner corps à cette relation. Dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage, nous nous sommes toutefois essentiellement concentrés sur les relations entre le spécialiste/conseiller et les acteurs. Sur ce plan, nous n'avons pas pu véritablement cerner ces relations au Burundi et en Ouganda (pays où PROTOS ne possède pas d'antenne propre).

PROTOS ne joue pas nécessairement son rôle de spécialiste à l'égard d'un partenaire spécifique ; elle apporte son savoir-faire au processus par l'intermédiaire des structures de projet (comme les comités de pilotage, voir plus haut), ce dont témoignent clairement les données collectées pour chacun des projets PROTOS et présentées en tableaux (voir les rapports par pays). Toutefois, la relation de conseil est aussi étroitement liée au processus d'apprentissage mis en place dans les différents pays. Le projet au Bénin (Haadi-Sud) s'adresse à différents acteurs mais la relation de conseil directe se limite aux communes et à l'ONG d'intermédiation sociale (sans atteindre les comités de l'eau et les villageois). Dans une approche multi-acteurs, il est important de faire le choix conscient et stratégique du ou des acteurs qui tirent le plus parti du conseil de PROTOS ou de l'ONG partenaire. Actuellement, ce choix n'est pas aussi conscient dans tous les pays.

L'institutionnalisation des positions entre différents acteurs et la formalisation des relations (contractualisation) : la transparence exige que les différents acteurs se mettent d'accord sur les responsabilités des uns et des autres et prévoient une formalisation légale permettant en même temps de prendre des mesures vis-à-vis des acteurs. Il convient également de prendre en compte le respect et la valorisation du cadre institutionnel existant.

**Mise en œuvre dans la pratique** - pour tous les projets, le principe est que tous les acteurs collaborent sur la base de mémorandums, contrats, protocoles et conventions écrites. Une deuxième préoccupation typique de l'approche de PROTOS est la mise en place de structures durables et légitimes et, le cas échéant, leur renforcement et/ou dynamisation (dans le respect du cadre institutionnel existant), afin de permettre une saine gestion des infrastructures hydrauliques. En d'autres termes, ces structures peuvent être de nature diverse en fonction des besoins concrets dans un contexte déterminé : groupement par intérêt commun (par ex. usagers de l'eau), outil pour la gestion transparente des contrats (comité de sélection au niveau des administrations communales, comme au Mali et au Bénin), structures au niveau local ou communal (voir les structures de 2<sup>e</sup> ligne en Équateur par ex.). Ces structures sont mises en place sur un mode participatif, avec

la formation nécessaire et en concertation avec des représentants d'autres structures, de sorte que les parties concernées comprennent quels sont les différents rôles à remplir. Il n'y a qu'en Ouganda que le partenaire local ne semble pas tout à fait partager cette préoccupation et que tout se déroule en fait fort en marge du cadre institutionnel existant. Cette situation est due à une méfiance exacerbée à l'égard des pouvoirs locaux mais aussi et surtout au problème de la corruption. Nous constatons également que le travail sur la base de contrats en Ouganda mais aussi au Burundi et en Haïti est moins poussé qu'au Bénin par ex., en raison (selon les consultants) de la duplication des rôles dans le chef des ONG partenaires.

L'approche adoptée par PROTOS au Bénin renforce considérablement les communes en tant que structures locales de pouvoir. Les autorités locales voient leur rôle et leur mission valorisés mais sont forcés en même temps de prendre leurs responsabilités. On le constate à différents niveaux : l'absence d'indemnisation des communes pour leur frais de fonctionnement ; les arrêtés communaux créant les comités de pilotage ; la démarche pour sensibiliser les communes afin de rendre leur politique du personnel plus efficace ; confier aux communes la gestion de la complémentarité des acteurs sur leur territoire (« la mise en œuvre de leur mandat les mène à négocier avec différents acteurs »)... La même approche est utilisée dans le processus de maîtrise d'ouvrage privée au Bénin : dans la collaboration avec l'Union Départementale des Producteurs, la structure donnée est valorisée et dynamisée (voir la redynamisation des unions communales de producteurs). Le travail sur la base de contrats est également très poussé et les procédures de passation de marché sont rigoureusement respectées.

Concernant le Mali, l'approche étant nouvelle, les parties concernées hésitent dans la formalisation des relations. La formalisation se limite aux relations des ONG nationales ou de PROTOS avec la commune. Les relations entre la commune et les comités de gestion dans les villages restent encore informelles, bien que le principe de la délégation soit accepté et sera mis en œuvre en janvier 06 (voir les remarques sur le dialogue ci-dessus). La mise en place des structures opérationnelles est également formalisée. Il s'agit notamment du comité de pilotage et du conseil de concertation. Le projet a permis également la mise en place effective de certains organes de la commune, dont la commission communale d'évaluation. Même si le conseil communal existe, la mise en œuvre du projet PROTOS a permis de redynamiser ses activités. Enfin, dans ce pays, PROTOS travaille essentiellement dans le cadre défini pour les plans de développement locaux.

Le genre : l'aspect genre est important sur tous les différents niveaux et dans toutes les phases d'un projet d'approvisionnement en eau.

**Mise en œuvre dans la pratique** - aucun projet n'aborde les problèmes de genre selon une stratégie distincte. Néanmoins, il apparaît clairement que tous les projets se préoccupent d'accorder une place aux femmes également dans les structures locales chargées de la gestion de l'infrastructure hydraulique. Sans imposer de quota dans ce domaine (au Burundi, c'est d'ailleurs une disposition légale), PROTOS accorde une grande importance à cet aspect. Nous constatons que le nombre de femmes en place à des postes clés (gestion, direction...) est plutôt limité ; le fait qu'elles soient bel et bien présentes dans les structures ne leur donne pas d'office plus de poids dans le processus décisionnel. En Équateur et en Haïti, PROTOS apporte un soutien concret aux partenaires locaux sous la forme d'un module sur « le renforcement des capacités des femmes » (Équateur) ou de séminaires/journées de réflexion. Au Burundi et en Ouganda, PROTOS échange essentiellement des informations avec ses partenaires. En Haïti, PROTOS a entamé pour les partenaires une série de sessions de réflexion-formation sur l'équilibre entre genres et de renforcement des capacités. Pour GTIH par exemple, le coordonnateur, l'ingénieur, un animateur et une animatrice du Cap-Haïtien ont participé à ces sessions, mais il n'y a pas encore de stratégie élaborée ni de dynamique visible. Ce travail a un impact différent sur les différents partenaires et sur les résultats au niveau du staff des ONG et les structures locales. Plusieurs comités rencontrés ont adopté une attitude claire vis-à-vis du changement requis : impliquer davantage les femmes dans les postes de responsabilité. Un seul comité était représenté par des femmes, qui occupaient des postes de responsable (vice-présidente et trésorière). On constate que ces efforts n'ont pas donné de résultats auprès des ONG et leur équipe : les gens quittent l'organisation et ceux qui ont participé aux formations ne sont pas toujours en mesure de partager les acquis avec l'équipe. On choisit souvent les responsables participant aux formations en pensant qu'ils vont transférer et dynamiser le sujet. De ce fait, on néglige un peu les animateurs de terrain – même si on a fait des efforts dans ce sens les dernières années. Le CPH fait exception : il y a bel et bien une stratégie de genre et l'équipe l'applique ; la politique d'engagement en tient compte, il y a des femmes aux postes de responsabilité (responsables agriculture, ingénierie sociale) et le thème est systématiquement présent dans les réunions de personnel et conseil d'administration.

### 3.4.2 QUE FAIT PROTOS AUTREMENT QUE LES AUTRES ?

Pour répondre à cette question, ACE Europe a tenu compte dans la mesure du possible des expériences et des approches d'autres organisations et bailleurs de fonds présents dans les pays concernés (voir tableau avec l'aperçu des projets). Cette enquête « en marge » n'a pas été facile à réaliser ; le chapitre consacré aux recommandations évoque des suggestions concrètes pour favoriser l'échange d'expériences et l'apprentissage au contact d'autres organisations.

Le rapport de démarrage montrait déjà clairement l'absence presque totale d'informations sur la maîtrise d'ouvrage (concept, appui, approches). Les informations disponibles portent plutôt sur les aspects techniques, les problèmes dans les centres urbains, l'implication du secteur privé et la participation des communes et des groupes locaux en général. Néanmoins, ce dernier sujet nous intéresse tout particulièrement dans le cadre de l'évaluation transversale : différentes organisations et bailleurs de fonds travaillent avec les mêmes concepts et/ou méthodes comme le PHAST (Participatory Hygiene and Sanitation Transformation), le DRA (Demand Responsive Approach) ou l'idée de « community contracting ». Autre constat dans le rapport de démarrage, la plupart des projets optent pour un programme qui combine une ligne technique et une ligne d'ingénierie sociale. Les bailleurs de fonds s'efforcent de travailler selon une approche guidée par la demande et tentent de plus en plus de la mettre en ligne avec la perspective multi-acteurs. Une autre tendance est l'attention portée au problème de « cost recovery » (pour les investissements et les réparations).

<i>Tableau</i>	<i>Projets d'autres ONG / Bailleurs de fonds</i>
<i>Pays</i>	<i>Projets</i>
Ouganda	"Health through Water and Sanitation" (2004-2005), projet exécuté par l'ONG HEWASA pour le compte du gouvernement ougandais (bailleur MISEREOR)
Bénin	Projet de HELVETAS, PACEA (2004-2006) à Parakou
Burundi	Expériences de l'ONG TWIZIMBERE (province de Karuzi)
Haiti	« Dlo se lavi », projet de gestion intégrée de l'eau dans la commune de Saut d'Eau (ONG CONCERN (mais : exécuté avec PROTOS)
Mali	/
Équateur	PRAGUAS (projet Banque Mondiale)

Les comparaisons et les analyses figurant dans les différents rapports que nous avons établis par pays nous permettent d'avoir une vue plus claire sur les préoccupations spécifiques de PROTOS (même si, à l'heure actuelle, celles-ci ne donnent pas encore lieu à des initiatives concrètes dans les différents pays) :

- prêter attention à l'ensemble du parcours de réalisation de l'infrastructure hydraulique et au processus de maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un programme unique. Beaucoup d'organisations ne soutiennent qu'une partie de ce processus (par ex. études de faisabilité, réalisation concrète de l'infrastructure).
- tendre au maximum vers une approche multi acteurs, même si elle ne fait pas partie des possibilités immédiates ; la finalité demeure de travailler dans le cadre d'un système impliquant différents acteurs.

- faire preuve de la plus grande flexibilité possible dans l'utilisation des fonds (notamment par comparaison aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux).
- travailler avec une petite équipe (pour stimuler le « faire faire » auprès des acteurs).
- organiser l'intermédiation sociale par le biais d'ONG (Mali et Bénin) : la qualité de l'encadrement de leur travail dans le contexte de l'administration communale mérite particulièrement d'être soulignée.
- prêter attention aux processus d'apprentissage et de construction de capacités. Les bailleurs de fonds choisissent généralement une approche très traditionnelle, avec un volet financier et un volet technique passant par des formations classiques, l'installation d'un bureau (équipements) et la mise à disposition de spécialistes de l'eau aux autorités centrales (au niveau local).
- collaborer avec les pouvoirs locaux : beaucoup d'autres bailleurs de fonds et ONG ne considèrent pas la collaboration avec les pouvoirs locaux comme une option réelle. En général, ils collaborent avec l'autorité centrale au niveau local.
- obtenir l'implication active des usagers de l'eau à travers une participation financière.

Le travail de comparaison a permis également de mettre le doigt sur plusieurs lacunes dans le chef de PROTOS :

- création de comités de pilotage : il s'agit là d'un bon outil de gestion de projet mais il est insuffisant pour instaurer un dialogue et mettre en place une véritable dynamique entre les acteurs au niveau local. Nous constatons également que des comités de pilotage ne sont pas des structures durables et que les acteurs ne cernent pas toujours le rôle et la responsabilité qui sont les leurs dans leur participation à ces structures (ils veulent recevoir une indemnité pour leur apport dans un comité qui est considéré comme un outil censé garantir au bailleur de fonds que l'argent est correctement dépensé). La question est : revient-il à PROTOS d'établir des structures/plateforme multi acteurs qui dépassent le cadre d'un projet ? ACE Europe pense plutôt que non, mais comment alors stimuler le dialogue multi acteurs ? Il n'était pas possible de répondre à cette question dans le cadre de cet étude. Il sera important d'évaluer le cadre de concertation au Mali et le fonctionnement des structures de deuxième ligne en Equateur pour en tirer des leçons. Lorsque de nouvelles structures sont mises en place (par exemple en Equateur), il faut faire comprendre clairement aux parties concernées qu'il ne s'agit pas de vecteurs de projets mais de structures qu'elles porteront elles-mêmes (par leur apport financier, p. ex.) (voir le modèle équatorien, p. ex.).
- gestion des processus politiques : l'expérience d'autres projets confirme qu'une grande part de l'appui à la MDO est consacrée à l'exécution et à la réalisation des ouvrages, au détriment de la phase de définition d'une politique communale (sur les grandes lignes de développement) et la phase de la gestion. Nous constatons que PROTOS ne cerne pas encore suffisamment le caractère

propre des processus politiques au niveau local (et les besoins en capacités qui y sont liés au niveau local).

## 4 CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE ÉVALUATIVE

---

### 4.1 Conclusions pour l'ensemble des pays

À partir de la description du « système PROTOS », ACE Europe avait proposé une liste de questions qui a permis d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité de l'intervention de PROTOS pendant les visites de terrain, toujours afin de vérifier l'appui donné à la maîtrise d'œuvre.

Voici en résumé nos éléments de conclusion :

- Dans l'ensemble, les différents projets débouchent sur des résultats concluants en ce qui concerne l'accès à l'eau salubre et l'adaptation des comportements en matière d'hygiène et d'assainissement. L'infrastructure prévue est en place et est de bonne qualité. Les projets au Mali (GIRE DIN) et au Bénin ont sensiblement contribué à augmenter la cohérence des politiques en matière de développement local.
- Les individus et les groupes bénéficient d'un soutien et d'une formation ; plusieurs comités de l'eau ont été mis sur pied et soutenus (organisation des usagers, côté demandeur dans le schéma Institution-citoyen). Soulignons enfin la remarquable qualité de l'intermédiation sociale au Bénin et en Equateur qui est essentielle pour faire comprendre aux bénéficiaires qu'ils ont une responsabilité en tant que 'acteurs de développement'.
- Contribution à l'appropriation ('ownership') : la question de l'appropriation est très importante pour PROTOS. Il est clair que la qualité de l'appui, accompagnement (intermédiation sociale) joue un rôle crucial dans le renforcement de l'appropriation. Regardons le niveau d'appropriation chez les bénéficiaires : dans tous les pays les projets ont pu mobiliser les bénéficiaires pour participer dans la construction de l'infrastructure (main d'œuvre et contribution financière d'au moins 10%). Le paiement pour l'usage de l'eau semble plus difficile et il reste un travail à faire pour la sensibilisation des gens (pour qu'ils comprennent l'importance de l'eau potable). Néanmoins, on constate au Bénin, en Equateur et en Haïti que beaucoup de bénéficiaires se sentent responsables pour 'leur point d'eau' (donc responsabilité limitée, pas de responsabilité pour le développement local). Il semble que la

plupart des bénéficiaires sont renforcées dans leurs capacités de formuler des demandes (secteur d'eau).

- Dans la plupart des pays, plusieurs acteurs différents ont été impliqués, bien qu'avec une répartition des rôles pas toujours clairement définie. Tout en permettant de préciser les rôles dans le cadre du processus de décentralisation, cette approche a dynamisé l'autorité locale et favorisé sa transparence. Le Mali et le Bénin constituent assurément de bons exemples à cet égard.
- Dans tous les pays, PROTOS a mis en œuvre les matériaux et le savoir-faire locaux. Nous constatons que les projets burundais et ougandais sont les moins performants en termes d'efficacité. Il se fait que ces pays sont aussi ceux dans lesquels PROTOS ne possède pas d'antenne propre.
- Si la durabilité technique de l'infrastructure ne fait aucune doute, sa durabilité sociale et institutionnelle est beaucoup plus sujette à caution, certainement dans les cas du Burundi et de l'Ouganda (et ce, même si l'on tient compte du fait que les projets sont encore très récents). En Ouganda, on travaille encore trop souvent en marge du cadre institutionnel ; des comités ont été mis sur pied et ont participé activement aux réalisations mais leurs capacités de gestion sont encore très faibles. Le constat est le même au Mali et au Bénin, même si, au Bénin – et au Mali, en ce qui concerne le projet GIREDDIN – la cohérence de la stratégie mise en œuvre porte raisonnablement à croire qu'à l'avenir, une attention beaucoup plus soutenue sera accordée à la capacité de gestion du comité de suivi. En Haïti on constate que dans les projets où les usagers s'étaient déjà organisés avant le démarrage du projet, les résultats sont mieux. De plus en plus, les partenaires de PROTOS essaient de s'inscrire dans le cadre juridico-administratif en place, sans toutefois négliger la piste de l'expérimentation là où elle s'impose (maintien d'une certaine indépendance). Enfin, nous constatons qu'en matière de networking et de lobbying, PROTOS pourrait encore beaucoup mieux faire : mis à part en Equateur et en Haïti (voir les différents plateformes), PROTOS fait trop peu d'efforts pour se faire connaître et ne peut dégager une plus-value suffisante pour être un levier de changement.

Les commentaires relatifs aux résultats des projets concernent essentiellement les points suivants (facteurs de succès) :

- L'appui de proximité ou l'absence d'un appui de proximité (la présence de PROTOS dans le pays et sur le terrain)
- L'approche intégrée (eau et assainissement)

- La qualité d'intermédiation sociale
- Le lien entre le renforcement des capacités et la gestion d'un budget (surtout au Bénin)
- La valorisation des capacités locales
- L'usage de la technologie appropriée
- Le respect de l'esprit de la décentralisation
- Le travail avec différents acteurs et la capacité de gérer l'interaction entre ces acteurs
- La participation directe des utilisateurs autour de l'infrastructure (comme base pour l'organisation des utilisateurs)
- Le travail en réseau pour influencer la politique et l'installation de mécanismes clairs pour articuler les idées et expériences locales avec la politique nationale (lien entre pratiques locales et politique nationale)

Dans les pages qui suivent, ACE Europe présente un résumé des conclusions les plus importantes par pays.

## **4.2 Conclusions par pays**

### **4.2.1 OUGANDA**

Pour l'impact, les conclusions sont les suivantes : meilleur accès à l'eau salubre (pour les villages qui en avaient le plus besoin) et un certain changement dans les comportements en matière d'hygiène et d'assainissement, grâce notamment au travail réalisé avec des « maisons modèles » où sont mises en pratique les règles fondamentales de l'hygiène. Le projet n'a pas contribué à améliorer la cohérence des politiques en matière de développement local ni donné lieu à des initiatives dans d'autres domaines que celui de l'eau et de l'assainissement et ce, essentiellement en raison du caractère relativement isolé du projet. Il n'y a guère que pour une minorité de villages que le projet est parvenu à mobiliser le « local council » (par ex. pour l'élaboration d'arrêtés d'exécution en rapport avec la maintenance des points d'eau).

Efficacité – Les communautés villageoises bénéficiaires ont accueilli avec beaucoup d'enthousiasme l'installation de points d'eau, en particulier la rapidité et la qualité des travaux. Le côté intégré de l'approche (eau et assainissement) a été très apprécié aussi. Les résultats sur le plan des infrastructures sont impressionnants (42 des 44 points d'eau prévus ont été réalisés). Autres résultats concrets : la formation de maçons et de fontainiers locaux et l'installation de comités de développement locaux. Pour l'heure, les comités existants sont encore très faibles (aucune capacité comptable ni de formulation de plans de développement). Ces comités ont également été laissés de côté pour d'importants aspects du processus de MDO. Seuls deux comités sont parvenus à collecter des fonds pour un « operation and maintenance fund »

(comme prévu dans le cadre légal). Les parties concernées n'ont pas compris l'importance du contrôle, en partie parce que les bénéficiaires reçoivent très peu de feed-back et d'explications de l'organisation partenaire de PROTOS (JESE). Les comités n'ont aucune vision non plus sur le coût total de la réalisation du point d'eau. Nous constatons que trop peu d'efforts ont été faits pour impliquer des acteurs variés dans le projet. Ayant fait le constat de la faiblesse des pouvoirs locaux, on a préféré les contourner au lieu de chercher à les renforcer.

Efficiencie – Sur le plan de la réalisation de l'infrastructure (utilisation de matériaux locaux et apport des villageois, implication de personnel local qualifié), l'efficiencie des interventions ne fait aucun doute. Toutefois, le projet n'a pas tenu suffisamment compte d'autres projets qui avaient déjà donné lieu à la formation d'un nombre plus que suffisant de maçons et autres techniciens qualifiés. En Ouganda, le problème n'est pas de trouver des ouvriers qualifiés. Toute la difficulté réside dans le manque d'organisation de la main-d'œuvre. La qualité de la formation laissait à désirer et selon notre rapport national, trop de personnel a été impliqué et le personnel qualifié existant, trop peu ou pas utilisé. Du fait que JESE assumait un trop grand nombre de rôles, le projet n'a pas permis de préciser les rôles en matière de MDO. Le manque de communication sur le projet, notamment avec les pouvoirs locaux, et la non-utilisation des possibilités de networking avec les autres ONG (par ex. via le forum dont JESE assumait la présidence) sont autant d'occasions manquées.

Durabilité – Jusqu'à présent, aucun point d'eau n'est encore tombé en panne. Un certain niveau d'ownership a été obtenu, ce qui se mesure à l'apport des personnes directement concernées dans la réalisation (de 18 à 34 % !); celles-ci semblent en revanche peu disposées à percevoir et à payer pour la consommation d'eau (user fees). Aucun plan n'a encore été élaboré non plus pour mobiliser des fonds pour l'avenir. Les membres des comités sont peu motivés et le système d'engagement volontaire semble difficilement tenable. Le risque est réel que les structures existantes ne durent pas dans le temps vu les différences importantes par rapport aux structures prévues par la loi et utilisées par d'autres donateurs. Le projet n'a pas été intégré dans le système administratif local et les pouvoirs locaux n'ont pas encore réuni les capacités nécessaires pour gérer le secteur de l'eau.

#### 4.2.2 MALI

- Niveau micro : on ne peut que constater des tendances au changement, par exemple la consommation d'eau plus potable ou le début du renforcement des capacités d'organisation des femmes.
- Niveau méso :

1. Les projets ont pu dynamiser le fonctionnement des conseils communaux, même si les capacités de ces conseils restent limitées.
  2. Redynamisation du dialogue entre les différents acteurs.
  3. Meilleure transparence dans l'attribution et la gestion des contrats.
- Niveau macro : renforcement de la politique nationale de planification à travers l'application des PDSEC.

Durant la mise en œuvre du projet de Mopti, un appui a été apporté à la commune dans son rôle de maître d'ouvrage, essentiellement en ce qui concerne les aspects techniques. Les efforts réalisés pour pérenniser les ouvrages à travers la mise en place des structures de gestion n'ont pas reçu un appui approprié. En milieu urbain, les communes ont informellement délégué leurs responsabilités à l'ONG locale qui n'a pas suffisamment mis l'accent sur la gestion durable.

### 4.2.3 BENIN

L'infrastructure est réalisée d'une manière efficace, efficiente et durable. Les ouvrages sont de bonne qualité et ils ont été terminés très rapidement par rapport aux autres intervenants.

Niveau micro - On constate un changement de comportement. L'impact sur la santé dans les villages bénéficiaires est clair : organisation de campagnes de salubrité, diminution des maladies et des dépenses en soins médicaux. Les bénéficiaires prennent de plus en plus l'initiative d'aller voir leurs élus et de leur faire part d'autres besoins.

Niveau méso - Articulation plus nette du rôle des acteurs et augmentation de la cohérence et de la synergie des interventions au niveau local. En outre, les acteurs font l'expérience d'une collaboration sur le terrain qui s'intègre dans un processus politique plus global, appuyé et suivi de près par PROTOS. Les communes assument progressivement leur rôle de MDO dans tous les aspects (surtout devant les tâcherons), même si l'engagement demeure encore faible. Les communes sont techniquement capables de gérer des (petits) budgets d'investissement. Néanmoins, on constate une faible budgétisation et planification des investissements et dans la gestion des biens publics. Les communes appliquent ce qu'elles ont appris dans d'autres domaines de développement et descendent davantage vers les villages. On constate également que les communes ressentent de plus en plus le besoin de gérer les demandes des villageois. Elles ne sont toutefois pas encore prêtes à convoquer les conseillers de PROTOS et organiser vraiment le travail. Ce qui fait également défaut, c'est une politique sectorielle formulée et approuvée par le conseil communal, une

stratégie de recherche de moyens financiers et des actions de lobbying pour réaliser la décentralisation financière. Les ONG se voient renforcées en termes de capacités et de connaissances, et leurs relations avec les communes s'améliorent. Les structures chargées de l'entretien des infrastructures sont en place, les comités et leurs membres connaissent les « règles du jeu » et la motivation/ownership est bien présente (les villages mobilisent une contrepartie financière pour la réalisation des ouvrages et sont conscients du fait qu'ils sont responsables de l'entretien de l'ouvrage). Les comités ne fonctionnent pas encore de manière satisfaisante et ils ne sont pas encore prêts à jouer le rôle de maître d'ouvrage délégué. Ainsi, on constate que la capacité financière et les mécanismes liés à l'entretien et à l'exploitation des ouvrages publics font toujours défaut. Voir ci-dessus.

#### 4.2.4 EQUATEUR

L'objectif global de PROTOS, à savoir jouer un rôle émancipateur des populations, paraît trop ambitieux pour l'Equateur (de même que pour les autres pays). Par contre, l'objectif poursuivi par PROTOS-Equateur et qui vise la prise de responsabilité des municipalités pour l'approvisionnement en eau, s'avère plus pertinent et plus réaliste.

Dans le contexte de l'Equateur, la décision stratégique de collaborer avec les communautés et d'utiliser cette collaboration comme point de départ pour travailler avec les municipalités (pour présenter les choses très schématiquement), nous paraît pertinente.

L'approche CEDIR-PROTOS marque un changement fondamental dans l'attitude des intervenants externes vis-à-vis des communautés locales, attitude qui se fonde sur le respect et sur la reconnaissance des capacités internes.

Les liens étroits entre les aspects techniques et sociaux ont contribué à la durabilité des systèmes d'adduction d'eau. Cette approche a également contribué au transfert de savoir-faire.

Le renforcement des capacités des communautés locales à former des structures cantonales d'entretien et de gestion est un fait. Ce processus de renforcement a par ailleurs augmenté leur auto-estime et facilité leur participation dans les négociations. Les municipalités se sont montrées prêtes à investir dans les communautés locales en faisant des prévisions budgétaires pour participer dans les organisations CenAGRAP et Tuk Yak.

La méthodologie adoptée s'est montrée efficiente et efficace – pour autant que l'on tienne compte des réalités du terrain. S'il est vrai que cette méthodologie exige beaucoup de temps, l'inconvénient est largement compensé par une plus grande appropriation.

L'équipe responsable du volet « eau » de la coopération entre CEDIR et PROTOS est suffisamment armée pour mettre en œuvre le projet. Le CEDIR dispose d'une équipe bien formée, mais sans perspectives directes pour d'autres interventions.

La méthodologie adoptée améliore la durabilité technique, en intégrant aspects techniques et sociaux pour faciliter le transfert de savoir-faire et l'adaptation à la situation locale, mais aussi la durabilité sociale et institutionnelle – le comité de gestion étant intégré dans les structures locales et suivi à travers des structures telles que Cenagrap et Tuk Yak.

Les efforts menés par PROTOS pour stimuler le lobbying pour une gestion durable des ressources en eau sont susceptibles de contribuer à l'amélioration du projet de décret en matière d'eau potable ; ces efforts ont été une importante force de mobilisation des différents intervenants dans le secteur et ont contribué à faciliter le dialogue entre ces intervenants.

#### **4.2.5 BURUNDI**

Niveau micro - On constate une réelle volonté d'appropriation des ouvrages par la population et une réelle amélioration des conditions d'hygiène. Parallèlement, on constate que le projet a permis de créer de nombreux emplois d'animateurs.

Niveau méso – Un très grand nombre de points d'eau ont déjà été réalisés, même si parfois, on a accordé une attention insuffisante à la qualité (ODAG : 35 des 75 sources prévues au programme ont été aménagées), CISV vient de terminer les études d'identification des sources d'approvisionnement en eau pour 5 centres de service par commune, réhabilitation de 5 réseaux d'alimentation. Un point particulièrement important concerne la réhabilitation et l'appui aux structures légitimes (les RCE). Bien qu'un premier pas ait été fait en direction des pouvoirs locaux, un cadre institutionnel solide fait encore actuellement défaut. On peut déplorer aussi le manque de transparence. Il n'est pas question non plus de réception formelle des travaux en présence de la commune ou des services techniques et du coordinateur provincial. À l'heure actuelle, les RCE sont encore insuffisamment soutenues.

Niveau macro – Nous constatons que les partenaires locaux travaillent sans une stratégie claire de construction de capacités en ce qui concerne les RCE ou les communes.

#### 4.2.6 HAÏTI

Impact - On peut déjà constater des changements au niveau de vie dans les familles. Dans la zone de UEBH (projet Moustiques) : augmentation de revenu par l'irrigation, pour les hommes qui restent davantage sur place au lieu d'émigrer vers la République Dominicaine pour les saisons de coupure de cannes à sucre, mais aussi pour les femmes. Ceci aide à la réalisation d'un meilleur équilibre de genre. Maintenant les femmes qui travaillent comme contractuelles pour le projet, dans les champs touchent le même salaire que les hommes. Ainsi l'attitude des gens, utilisateurs et responsables des structures locales, vis à vis de l'eau et son utilisation a changé et on en fait une utilisation beaucoup plus consciente. A Camp Perrin on constate une attitude plus responsabilisée pour l'utilisation de l'eau et la gestion des eaux usagées. Au Cap Haïtien une meilleure gestion des déchets et l'entretien des travaux de canalisation et égouts sont réalisées. En général cependant les projets étudiés sont en phase de démarrage ou en exécution et il est trop tôt pour vraiment opiner sur l'impact.

Efficienc e - L'équilibre entre l'ingénierie sociale et les réalisations matérielles est assez avancé, mais varie selon partenaire local; il n'y a pas une stratégie globale opérationnelle au niveau du pays à part le principe qu'il faut chercher à appliquer la nouvelle loi cadre qui prévoit la mairie comme MDO, avant même que cette loi est votée et de rigueur. En pratique ceci n'est pas toujours réalisable et on a donc recours à des solutions alternatives ou temporaires avec des acteurs de la société civile, préexistantes ou créées par et pour le projet. Le travail avec des groupements, comités qui fonctionnaient depuis avant la mise en œuvre du projet semble donner plus de résultats.

Les organisations intermédiaires ont des compétences et les budgets prévoient les coûts des deux domaines, l'ingénierie sociale et les réalisations matérielles. Il est cependant souvent difficile de trouver le point d'équilibre entre des résultats matériels à court terme et la construction d'un tissu social durable. PROTOS opte pour le choix long terme mais certains de ses partenaires préfèrent l'autre option, qui est souvent une conséquence des exigences et procédures trop rigides des bailleurs de fond.

Les solutions proposées (techniques et organisationnelles) répondent aux besoins identifiés par la base.

Le fonctionnement des comités de pilotage : ces comités qui sont installés systématiquement pour chaque projet prennent des compositions différentes, et PROTOS y figure toujours avec un rôle déterminant, de coordinateur et de moteur. Nous notons deux points faibles cependant : (a) les mairies y sont rarement impliquées et (b) ils sont appelés à disparaître une fois que l'intervention de l'ONG est finie sans se transformer en 'comité de suivi' ce qui pourrait être utile à notre avis.

Effectivité - Les structures locales sont légitimes dans leur milieu, acceptées comme représentatives par la population et moteurs de développement local. Leurs compétences varient mais en général on voit une bonne compétence sociale, organisationnelle. Techniquement cependant les compétences sont encore limitées et il y a une faiblesse au niveau des compétences politiques : négocier avec les autorités, plaider, connaissance de, et contacts en général avec la mairie et le gouvernement local.

Il y a une bonne collaboration avec les acteurs étatiques au niveau central : SNEP, ministères de tutelle. Avec les autres intervenants importants (organisations internationales, autres ONG) il y a des contacts de travail à travers des séminaires, conférences et ateliers auxquels PROTOS participe. PROTOS est perçu comme une autorité en Haïti pour les projets d'eau potable en milieu rural.

Durabilité - La population locale est organisée et prête à prendre en charge les projets. Les relations avec les autorités régionales et nationales seront déterminées par la politique et sont imprévisibles pour le moment. Un début de conscientisation de la population en matière de contributions est constaté. La capacité des bénéficiaires pour formuler leurs besoins est renforcée. La volonté des mairies à s'impliquer dans le processus commence à se manifester. Au niveau micro la viabilité sociale est déjà garantie par le niveau de responsabilisation de la population et par l'engrenage social des structures de base. Au niveau méso il y a un début de viabilité sociale, mais l'interaction des acteurs impliqués dans les projets de PROTOS avec les autres structures sociales dans les zones d'intervention n'est pas encore assez développée. Le montage institutionnel autour des programmes, comme alternatif en absence de mairies équipées et fonctionnelles est une garantie en soi de réussite des réalisations à long terme.

### **4.3 Recommandations relatives à l'appui du processus de maîtrise d'ouvrage**

Nos recommandations ne portent pas sur les projets de PROTOS dans les différents pays mais sur la manière dont PROTOS organise l'appui au processus de maîtrise d'ouvrage, et se situent à un niveau plus stratégique. Pour des recommandations concrètes plus directement liées aux divers projets que nous avons

visités, le lecteur se reportera aux rapports que nous avons établis par pays. Le présent rapport se clôturera sur une série de suggestions pour capitaliser les acquis en connaissances et en expériences, et les partager avec les organisations partenaires et les autres acteurs. On a groupé les recommandations de la manière suivante :

1. Faire des choix plus réfléchis dans l'optique d'une approche multi-acteurs.
2. Renforcer les capacités d'analyse et d'appui aux processus politiques (locaux).
3. Renforcer les capacités d'appui aux processus de longue durée.
4. Mettre sur pied des activités distinctes et spécifiques axées sur les hommes, d'une part, et sur les femmes et les groupes de femmes, d'autre part, dans le cadre du processus de construction de capacités.
5. Mettre en place une filière d'apprentissage pour la phase d'exploitation.
6. Miser davantage sur le lobbying et le networking.

#### 4.3.1 FAIRE DES CHOIX RÉFLÉCHIS DANS L'OPTIQUE D'UNE APPROCHE MULTI-ACTEURS

L'optique d'une approche multi-acteurs (en rupture avec l'approche groupe cible classique) semble être la bonne et peut être dûment étayée. Même lorsque cette approche ne peut pas être appliquée immédiatement (dans des pays fragiles comme l'Ouganda et le Burundi par ex.), il est essentiel de tenir compte, dans la finalité et la structuration des projets, de la réalité d'une multiplicité d'acteurs. Le but est de rechercher la solution la plus ajustée ('best fit') dans un contexte déterminé – et non d'appliquer une meilleure pratique ('best practice') dans une multitude de contextes. Cela suppose :

- une analyse approfondie qui tienne compte de la multiplicité des acteurs en présence,
- une analyse des avantages et des inconvénients sur base de laquelle on pourra n'impliquer certains acteurs qu'en marge du processus (ne fût-ce que pour une période déterminée) et
- l'élaboration d'une feuille de route ('road map') qui précise de quelle manière on entend malgré tout travailler dans le sens d'une approche multi-acteurs.
- Enfin, il est essentiel que PROTOS documente valablement l'expérience qu'elle retire de ses approches et qu'elle fasse connaître davantage les résultats obtenus. Elle pourra aussi de la sorte mieux faire comprendre son approche aux bailleurs de fonds et les convaincre qu'une approche groupe cible classique offre moins de garanties d'impact positif.

Le modèle institution-citoyen présenté au début du présent rapport peut aider à effectuer ces analyses et à établir une feuille de route. L'idéal est de confier cette mission aux ONG partenaires ou de collaborer avec elles pour la mener à bien. Ceci suppose que PROTOS examine d'abord dans quelle mesure les partenaires ont les capacités requises de compréhension, d'analyse et d'exécution.

#### 4.3.2 RENFORCER LES CAPACITÉS D'ANALYSE ET D'APPUI AUX PROCESSUS DÉCISIONNELS/POLITIQUE (LOCAUX)

PROTOS choisit résolument de s'inscrire dans le processus de décentralisation en tant qu'acteur actif possédant sa propre vision du développement local et ses propres objectifs. Cela signifie qu'il est impossible de contourner les pouvoirs locaux, encore moins lorsque la loi les désigne comme maîtres d'ouvrage. La chose a des implications également sur la manière dont PROTOS et les ONG partenaires se positionnent sur le terrain (en tant que facilitateurs ou en tant que régisseurs du développement local). Nous constatons cependant que PROTOS ne peut encore faire valoir une grande expérience des processus décisionnels locaux et de la manière dont les communes doivent ou peuvent orchestrer leur politique. Dans le même ordre d'idées que ce qui a été dit précédemment, nous pensons qu'il est important que PROTOS se concentre davantage sur l'analyse de la structure locale de pouvoir dans les différents pays. Ici aussi, le modèle institution-citoyen peut fournir un premier outil de travail. Si l'analyse est importante, les choix stratégiques qui en découlent en matière d'appui le sont tout autant voire davantage : s'agit-il de travailler sur des facteurs liés aux institutions ou plutôt sur des facteurs liés aux citoyens (voir le schéma)? Dans quels domaines soutenons-nous les administrations (leadership, structure, moyens matériels et financiers, RH...)? Quelles fonctions voulons-nous soutenir, quels mécanismes utilisons-nous pour ce faire, jusqu'où voulons-nous aller (notre objectif est-il aussi d'influencer les facteurs contextuels, en travaillant sur la décentralisation financière bloquée, par exemple)...? Ces choix sont stratégiques car l'objectif de PROTOS n'est pas de soutenir les communes (ou de contribuer à la recentralisation des compétences au niveau communal) mais de veiller à ce que celles-ci puissent assumer leur rôle de MDO dans la réalisation de l'infrastructure hydraulique et d'offrir une garantie de résultat aux citoyens. Selon nous, le travail avec les pouvoirs locaux englobe toute une série d'aspects clés et prioritaires : renforcer la transparence et la responsabilisation ('downward accountability'), lier le renforcement des capacités au transfert de budgets et à la gestion budgétaire (budgetting and planning), formuler une politique à long terme (budgétisation des investissements), chercher des mécanismes pour contourner la corruption.

En Ouganda, si le fait de travailler totalement en marge des pouvoirs locaux est compréhensible, il serait néanmoins souhaitable de revoir la situation. Si la corruption est un obstacle à une collaboration directe avec

les pouvoirs locaux, une alternative peut éventuellement consister à exercer une influence du côté de la demande. Ce point fait du reste l'objet d'une recommandation claire dans le rapport sur l'Ouganda (pp. 21-22) : *"One of the areas in which the PROTOS/JESE project should have supported the MDO is to empower the local communities to demand for quality services using the facilities developed as a demonstration and to create functional linkages with service providers. This should be the focus of the remaining period of the project."*

Il faut bien comprendre que les choix effectués ont des implications sur le savoir-faire mis à disposition par PROTOS et/ou les organisations partenaires : y a-t-il un savoir-faire interne et/ou le spécialiste de l'eau/ingénieur est-il à même de s'adapter aux besoins du travail dans le domaine de la gouvernance locale? Il est essentiel de pouvoir compter sur du personnel capable de gérer la complexité institutionnelle liée à une collaboration avec les pouvoirs locaux mais aussi des aspects de gouvernance. Dans des contextes difficiles, PROTOS doit choisir des structures où l'échelon politique local est représenté mais qui ne sont pas elles-mêmes politisées. En créant une plate-forme où sont représentées l'offre et la demande, ce type de structures soutient le dialogue.

#### **4.3.3 RENFORCER LES CAPACITÉS D'APPUI AUX PROCESSUS DE LONGUE DURÉE**

L'appui de PROTOS à la MDO est encore étroitement lié à des projets individuels de durée limitée. Vu les objectifs plus ambitieux de PROTOS, il est important de mettre en place des processus que l'on puisse soutenir sur une période de 5 à 10 ans (comme on le fait déjà avec des ONG partenaires dans les différents pays). Dans cette éventualité, il conviendra toutefois d'accorder davantage d'attention au transfert de compétences en concertation avec les acteurs (dans le projet) et d'élaborer un plan transparent et partagé en vue du transfert de pouvoir aux acteurs locaux en matière de programme et de budget. Le rapport sur le Mali formule très bien cette exigence pour les différents projets : *« Le transfert des responsabilités de gestion et de maintenance doit être prévu lors de la mise en œuvre du projet. Actuellement, l'accent est trop souvent mis sur les aspects techniques et les réalisations. »*

#### 4.3.4 METTRE SUR PIED DES ACTIVITÉS DISTINCTES ET SPÉCIFIQUES AXÉES SUR LES HOMMES ET SUR LES FEMMES ET GROUPES DE FEMMES DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE CONSTRUCTION DE CAPACITÉS

Il est clair que PROTOS fait de multiples efforts pour intégrer l'aspect des problèmes de genre dans son mode de fonctionnement, ce dont témoignent divers rapports et notes. Sur le terrain, nous constatons néanmoins que la chose apparaît difficilement réalisable. Cela dit, comme la présente étude n'a pas véritablement donné lieu à une analyse de cet aspect, notre intention n'est pas de faire des recommandations poussées qui risqueraient de confiner de nouveau le problème de genre dans des considérations théoriques. Nous pensons toutefois que deux mesures simples pourraient conduire à des résultats plus performants dans le cadre des projets :

1. prévoir un parcours distinct axé sur le leadership et la prise de décision pour aider les structures de base et les pouvoirs locaux à développer leurs capacités. Les étapes suivantes sont à envisager : (1) analyser les besoins compte tenu des différences de genre, (2) examiner les thèmes qui doivent être envisagés dans le cadre de groupes distincts d'hommes et de femmes, (3) offrir des prestations sous la forme d'un processus continu éventuellement parrainé (par des chefs locaux disposant d'expérience et de prestige). À cet effet, il est important que les ONG d'intermédiation sociale puissent également mettre à disposition des animateurs de sexe féminin. Enfin, veiller, dans le reporting de ces formations, à identifier des sujets mettant en évidence une différence d'expérience entre les hommes et les femmes, des sujets que ces hommes et ces femmes souhaitent voir figurer à l'agenda parce qu'ils ont un impact sur le bon fonctionnement des structures locales ou sur l'exercice de leur rôle.
2. veiller à ce que ces sujets puissent être débattus : mettre à l'agenda les sujets identifiés des structures où des décisions sont prises et expliquer en quoi tel ou tel aspect pose un problème aux yeux des hommes et des femmes.

#### 4.3.5 METTRE EN PLACE UNE FILIÈRE D'APPRENTISSAGE POUR LA PHASE D'EXPLOITATION ET RENFORCEMENT DES COMITÉS D'USAGERS

Dans beaucoup de pays, on constate qu'il faut encore renforcer les groupes d'usagers dans leur capacité à s'organiser (en fédérations par ex.) afin d'éviter qu'ils sont réduits à des instruments tels quels pour l'exécution de la politique locale (voir le risque identifié plus haut). D'une manière générale, il semble important d'améliorer et d'accentuer l'organisation du côté des citoyens/usagers et ce, indépendamment du

point d'eau concerné. Ainsi qu'il ressort de l'analyse, que les projets analysés entrent maintenant la phase d'exploitation et de gestion de l'infrastructure hydraulique. Il serait judicieux que PROTOS mette en place une filière spécifique d'expérience et d'apprentissage pour cette phase, étant donné que la plupart des projets en sont à ce stade actuellement. Il importe d'étudier des systèmes de gestion qui dépassent les projets et les communes individuelles (avec ou sans le secteur privé locale).

#### **4.3.6 MISER DAVANTAGE SUR LE LOBBYING ET LE NETWORKING**

Dans plusieurs pays, PROTOS est un partenaire très apprécié pour ses connaissances et son savoir-faire dans le secteur de l'eau. Nous constatons néanmoins que l'influence de PROTOS dans les pays africains (et en Haïti) est plutôt limitée et ceci est d'autant plus clair compte tenu du cadre institutionnel dans lequel doivent travailler les communes (ministères et plates-formes autour de la décentralisation et de l'administration). Il nous semble important que PROTOS fasse davantage connaître ses méthodes et leurs résultats, et tente ainsi d'influencer davantage sur la législation. Ce point est d'autant plus capital pour la phase d'exploitation, où les ambiguïtés et les incompatibilités des textes de loi constitueront incontestablement un obstacle majeur. En tant qu'ONG, PROTOS est bien placée pour œuvrer en faveur d'une adaptation de la législation sur la base d'exemples pratiques. Il s'agit du reste d'une recommandation explicite qui a été formulée pour tous les pays (voir les rapports des pays).

## **5 ANNEXES**

---

1. Rapport de démarrage
2. Rapport d'Equateur
3. Rapport de Bénin
4. Rapport de Haïti
5. Rapport de Mali
6. Rapport de Uganda
7. Rapport de Burundi
8. Suggestions pour la capitalisation des expériences et des connaissances