



Maîtrise d'ouvrage locale

Guide méthodologique



Table des matières

Table des matières	3
Liste des schémas	4
Liste des encadrés	4
Acronymes et abréviations.....	5
 PREFACE	7
 MAITRISE D’OUVRAGE ET DEVELOPPEMENT LOCAL	13
Gouvernance locale.....	14
Décentralisation	17
Maîtrise d’ouvrage	21
Maîtrise d’ouvrage locale	23
Les séquences d’un projet	24
Tendances et évolutions	26
L’appui à la maîtrise d’ouvrage locale	29
 LES ACTEURS ET LEUR ROLE	33
 LES PRINCIPES DIRECTEURS	39
Le principe du cycle intégré.....	40
Le principe des 4 dimensions	43
Le principe multi-acteurs	47
Le principe des droits et devoirs	51
Le principe de l’apprentissage par la pratique.....	55
Le principe du jeu à deux niveaux	59
 LES ETAPES DE MISE EN ŒUVRE	63
Programmation et Planification.....	65
Définition et Préparation.....	71
Réalisation et Réception	77
Exploitation.....	83
Evaluation	87

Liste des schémas

Schéma 1 : Le Guide méthodologique et le Manuel pratique	11
Schéma 2 : Les Collectivités territoriales dans les pays partenaires de PROTOS.....	15
Schéma 3 : Les séquences de la maîtrise d’ouvrage	24
Schéma 4 : La nouvelle répartition des rôles.....	27
Schéma 5 : Les différentes formes d’appui à la maîtrise d’ouvrage locale	36
Schéma 6 : Rôles de l’agence d’appui à la maîtrise d’ouvrage locale.....	37
Schéma 7 : Rôles et responsabilités dans la maîtrise d’ouvrage communale	38
Schéma 8 : Les 6 phases du cycle de projet	40
Schéma 9 : Les 4 dimensions stratégiques de la maîtrise d’ouvrage	43
Schéma 10 : Les relations dans une approche multi-acteurs.....	48
Schéma 11 : Droits et devoirs dans la gouvernance des services publics.....	51
Schéma 12 : Les étapes de mise en œuvre	63

Liste des encadrés

Encadré 1 : PROTOS : L’eau = levier de développement	9
Encadré 2 : PROTOS et la maîtrise d’ouvrage locale.....	12
Encadré 3 : La gestion locale des systèmes d’eau en Ituri, RD Congo.....	16
Encadré 4 : Décentralisation et Développement durable	20
Encadré 5 : L’évolution des rôles dans le développement local en Ouganda.....	28
Encadré 6 : La gouvernance locale du service d’eau potable à Cañar, Equateur	32
Encadré 7 : La nouvelle approche de programmation au Bénin.....	42
Encadré 8 : L’appui à la gouvernance locale pour une meilleure sécurité alimentaire au Niger.....	46
Encadré 9 : Partenariat entre Collectivité et communauté à Saraguro, Equateur	50
Encadré 10 : D’une approche communautaire vers un engagement public à Madagascar.....	54
Encadré 11 : L’apprentissage de la maîtrise d’ouvrage par les Communes au Bénin.....	58
Encadré 12 : Le plaidoyer concerté en Equateur	62
Encadré 13 : Le barrage d’Ouroma, Mali	65
Encadré 14 : Le Plan Stratégique de Gestion au Cap-Haïtien, Haïti.....	70
Encadré 15 : Les différents niveaux de concertation au Mali	76
Encadré 16 : L’atténuation des risques fiduciaires au Bénin	82
Encadré 17 : La gestion des réseaux ruraux à Madagascar.....	86
Encadré 18 : Les expériences qui nourrissent le changement au Bénin	91

Acronymes et abréviations

ACEP	Association de Consommateurs d'Eau Potable
AEP	Alimentation en Eau Potable
AEPHA	Alimentation en Eau Potable, Hygiène et Assainissement
CA	Conseil d'Arrondissement
CEDIR	<i>Centro de Desarrollo y Investigación Rural</i>
CenAGRAP	<i>Centro de Apoyo para la Gestión Rural del sector de Agua Potable</i>
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CIDRI	Centre d'Initiation du Développement Rural en Ituri
CL	Collectivité Locale
CREPA	Centre Régional d'Eau Potable et d'Assainissement à faible coût
CSAF	Chef Service des Affaires Financières
CTB	Coopération Technique Belge
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DGD	Direction Générale pour la coopération au Développement
DSRP	Document de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
F3E	Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FIKRIFAMA	<i>Fifanampiana Kristiana ho an'ny Fampandrosoana eto Madagasikara</i>
FMTR	<i>Fikambanan'ny Mpahazo Tombontsoa amin'ny Rano (Association des usagers)</i>
GIREDIN	Gestion Intégrée des Ressources en Eau dans le Delta Intérieur du Niger
GTIH	Groupe Technologie Intermédiaire en Haïti
HAADI	Hydraulique et Assainissement en Appui au Développement Institutionnel
HIMO	Haute Intensité de Main-d'Œuvre
ICCO	<i>Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking</i>
IOCA	<i>Institutional and Organisational Capacity Assessment</i>
JESE	<i>Joint Effort to Save the Environment</i>
KR	<i>Komitin'ny Rano (Comité d'eau)</i>
LC	<i>Local Council</i>
MDF	<i>Management for Development Foundation</i>
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale pour la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunale
PAD	Programme d'Appui à la Décentralisation
PADEAR	Programme d'Appui au Développement du secteur Eau et Assainissement en milieu Rural
PAGIREL	Programme d'Appui à la Gestion Intégrée des Ressources en Eau au niveau Local

PAIDECO	Programme d'Appui aux Initiatives de Développement des Communes
PAMED	Programme d'Appui à la Mise en place des Entités Décentralisées
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PDSEC	Plan de Développement Social, Economique et Culturel
PN2D	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PNE	Partenariat National de l'Eau
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSG	Plan Stratégique de Gestion
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RDC	République Démocratique du Congo
RI	Règlement Intérieur
SIE	Secrétariat International de l'Eau
SIG	Système Informatique Géographique
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TMMR	<i>Teknisanina Matianina Momba ny Rano</i> (Technicien professionnel en matière d'eau)
TP	Trésor Public
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>

PREFACE

Depuis le début de ce millénaire, **beaucoup de pays en voie de développement se sont engagés dans une démarche de restructuration institutionnelle.**

Conscientes qu'une autorité centrale unique est à la fois inefficace et incontrôlable, les autorités centrales, motivées dans certains cas par une démocratisation de leur société, contraintes dans d'autres cas par la communauté internationale et les bailleurs, délèguent de plus en plus de compétences aux Collectivités locales, qui sont le plus souvent légitimées par des élections locales. Les Communes ou Districts se voient ainsi confiés plusieurs missions dont celles de la coordination du développement local, ainsi que la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et services de base.

En même temps, l'Etat central se concentre davantage sur son rôle stratégique, qui est de définir les politiques, mettre en place des systèmes efficaces et veiller à leur application par l'ensemble des acteurs. Les tâches plus opérationnelles qui ressortent de la compétence de l'Etat, sont ainsi déconcentrées au niveau des services régionaux ou départementaux. Ces services sont d'ailleurs aussi appelés à accompagner les Collectivités locales dans les domaines dont la responsabilité leur a été transférée.

Cette restructuration coïncide avec le nouveau paradigme de l'efficacité de l'aide, qui met en exergue la responsabilité des gouvernements pour le développement de leur pays. Dans cette logique, les pays du Sud ont actualisé – avec le concours des bailleurs – leurs stratégies de développement et sectorielles, ont, ou sont en train de définir les cadres opérationnels pour leur mise en œuvre, et, finalement, mettent progressivement en place les mécanismes et outils pour la gestion (des acteurs, des données, des ressources financières...).

Après une décennie de désengagement de l'Etat et d'une privatisation souvent incontrôlée des services essentiels, cette nouvelle évolution redéfinit le rôle de tous les acteurs et crée un espace pour un développement local, porté par les acteurs locaux dans un esprit de responsabilité partagée. Elle incite les communautés et la société civile à s'engager dans le développement local et dans une articulation constructive avec les pouvoirs locaux. Mais elle comporte aussi des risques dans la mesure où ces acteurs locaux (autorités, société, secteur privé) ne disposent pas forcément des moyens, des savoirs, des pouvoirs et des relations adéquates pour mener à bien ce chantier dans le respect des principes d'un développement humain durable.

Cette **démarche de décentralisation, de déconcentration et de responsabilisation citoyenne** n'est pas une nouvelle mode dans les stratégies de développement, mais représente une refonte radicale des relations entre l'Etat et ses citoyens. Elle offre non seulement des espoirs d'un renforcement de la démocratie, de la légitimité des pouvoirs publics et de la bonne gouvernance mais aussi des promesses d'une plus grande efficacité et efficience dans la fourniture de services adaptés aux besoins locaux.

Décentralisation et responsabilisation citoyenne impliquent une réforme profonde des mécanismes de programmation et de mise en œuvre des projets de développement local, notamment en tenant compte des nouveaux acteurs institutionnels : Collectivités locales,

organisations communautaires, secteur privé local, associations d’usagers, cadres de concertation multi-partenaires... Ces acteurs doivent maintenant trouver de nouveaux modes de collaboration et de répartition des rôles qui valorisent la position, les compétences et les forces de chaque partie et qui, en même temps, mobilisent toutes les forces vives et créent une dynamique de partenariat – avec tout ce que ça implique en termes d’équilibres du pouvoir, de partage des charges et des bénéfices, de transparence, de droits et de devoirs, bref, de bonne gouvernance.

Cette **dynamique de partenariat local** inclut :

- ▀ Une dimension stratégique, dans la mesure où les acteurs locaux sont appelés à traduire les politiques sectorielles et de développement dans des choix « territorialisés » pour une réponse optimale aux priorités des populations, des institutions et de l’environnement local. Cette dimension nécessite une prise en compte des stratégies nationales, des intérêts des différents groupes, ainsi qu’une vision à long terme permettant d’arriver à des choix cohérents, durables et appropriés pour affecter les ressources disponibles.
- ▀ Une dimension opérationnelle, dans la mesure où ces acteurs doivent mutualiser leurs compétences pour mettre en œuvre et pour pérenniser les projets et ouvrages de développement qu’ils jugent prioritaires. Cette dimension demande un consensus sur la répartition des rôles, sur la démarche à suivre, sur les relations et lignes de communication, ensemble avec une maîtrise de ces rôles et tâches.

Pour permettre aux Collectivités locales et aux communautés d’assurer ces nouvelles tâches, elles auront besoin de nouveaux savoirs et d’outils appropriés qui les guident.

Face aux difficultés auxquelles sont confrontés les partenaires de PROTOS dans la gestion stratégique et opérationnelle de leurs projets de développement local, l’organisation a ainsi pris l’initiative de rédiger un **Manuel pratique de la maîtrise d’ouvrage locale**.

Il présente, pour chaque phase de la programmation jusqu’à l’utilisation d’un ouvrage ou d’un service, les rôles et tâches des différents acteurs concernés, ensemble avec des outils pratiques pour leur réalisation.

Il est destiné d’abord aux Maîtres d’ouvrage locaux, aussi bien du domaine public qu’associatif : Maires, conseillers communaux, leurs services techniques, mais également les organisations paysannes ou structures communautaires là où elles assument le rôle de maître d’ouvrage (délégué).

Il peut aussi servir aux différents types d’opérateurs engagés par les Maîtres d’ouvrage : bureaux d’études, ONG, entreprises de travaux, exploitants de gestion déléguée de services publics etc.

Finalement, il fournit les outils nécessaires pour les instances de contrôle (bureaux d’études, services techniques des différents niveaux de gouvernement et des projets d’appui).

Par ailleurs, de nombreux acteurs interviennent dans **l'appui au développement local**, qu'il s'agisse des projets de coopération internationale, décentralisée ou d'organismes non-gouvernementaux.

Ces différents intervenants sont également interpellés par cette démarche de décentralisation, de responsabilisation citoyenne et d'efficacité de l'aide. Elle nécessite un réaménagement de leurs pratiques, dès la programmation de leurs actions, en passant par les mécanismes de pilotage de leurs projets, jusqu'à leur rôle et relations dans la mise en œuvre des actions concrètes sur le terrain.

Dorénavant, l'appui au développement local inclut impérativement une responsabilisation des acteurs locaux, en passant notamment par une clarification de leurs rôles et relations, le développement institutionnel de certaines catégories d'acteurs, le renforcement de leur organisation et de leurs compétences, et, finalement, la conception de méthodes et d'outils permettant à ces acteurs de jouer leur rôle de façon adéquate.

L'appui au développement local ne se fait d'ailleurs plus dans une autarcie villageoise ou communautaire mais inclut une articulation adéquate avec le cadre politico-institutionnel du pays, du secteur et de la communauté des intervenants. Cette articulation ne doit pas forcément résulter en une imitation servile des pratiques gouvernementales ou du bailleur le plus généreux, mais, par contre, stimuler un dialogue qui vise à optimiser les compétences et les pratiques des acteurs locaux.

PROTOS : L'EAU = LEVIER DE DEVELOPPEMENT

PROTOS est une ONG internationale, ayant son siège en Belgique, qui promeut une gestion équitable, durable et participative des ressources et des services d'eau.

PROTOS veut atteindre ces objectifs :

- A travers l'appui à des programmes de développement dans ses pays partenaires en Afrique et en Amérique Latine. Ils contribuent à un meilleur accès à l'eau et à une meilleure répartition et valorisation de cette eau, permettant ainsi d'améliorer directement la situation socio-économique d'environ 150.000 personnes par année. Ces programmes comportent systématiquement une dimension de renforcement de compétences de l'ensemble des acteurs concernés par la gouvernance des ressources et services d'eau (et d'assainissement) au niveau local.
- En stimulant le débat sur la gestion équitable, durable et participative, comme un levier important pour le développement humain durable et pour des relations Nord-Sud plus équitables et mutuellement enrichissantes. Il s'agit alors d'actions de sensibilisation en Belgique et dans les pays partenaires, de mise en relation entre acteurs de l'eau du Nord et du Sud, d'un plaidoyer pour une meilleure gouvernance des ressources et services de l'eau, ainsi que de la capitalisation et partage de leçons acquises dans nos expériences.

Les pays partenaires de PROTOS sont Haïti et l'Equateur en Amérique Latine, le Bénin, le Mali, Madagascar et la région des Grands Lacs en Afrique Centrale (Burundi, Rwanda, l'Ouganda et l'Est de la RD Congo).

Encadré 1 : PROTOS : L'eau = levier de développement

Une des stratégies pouvant contribuer à cet objectif d'acteurs locaux responsables est l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale. Cette stratégie vise, à travers tout le processus de l'identification d'une priorité de développement local jusqu'à la mise en exploitation d'un ouvrage, de clarifier les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes, de les structurer et de renforcer leurs compétences par la pratique.

Ce **Guide méthodologique d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale** veut alors offrir aux agents d'appui au développement local un cadre conceptuel et des conseils pratiques pour l'accompagnement des Collectivités locales et des communautés dans la priorisation, la réalisation et l'exploitation de leurs ouvrages. Il veut aussi mettre en évidence les conditions gagnantes et les pièges éventuels à éviter pour arriver à une gestion adéquate du cycle de programmation et de réalisation d'ouvrages et pour s'assurer que la gestion de ce cycle contribue à une réelle appropriation de la démarche, ainsi que de l'ouvrage, par les parties concernées.

Ce Guide est donc en premier lieu destiné aux acteurs impliqués dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, notamment :

- ▶ Les intervenants externes de programmes et projets de développement – y compris les équipes de PROTOS et ses partenaires ;
- ▶ Les instances des différents niveaux de gouvernement qui jouent un rôle d'appui-conseil, de contrôle ou de régulation ;
- ▶ Les prestataires de service engagés dans l'intermédiation sociale ou institutionnelle et dans la formation.

Ces acteurs n'interviennent pas tous de la même manière. Cette diversité d'approches permet sans doute de mieux répondre à une demande diversifiée et le but du présent Guide n'est pas d'inciter tout le monde à faire exactement la même chose. Mais par contre, il propose à ces acteurs une base méthodologique et une série de leçons développées durant ces dix dernières années par un groupe d'ONG dans des contextes différents.

Parmi ces acteurs d'appui au développement local on retrouve l'ONG internationale PROTOS et ses partenaires dans ses 9 pays d'intervention. Les équipes de terrain de ces ONG du Nord et du Sud, ainsi que les parties prenantes au niveau des communautés, Communes et Départements, ont déjà développé avec succès une série de pratiques pertinentes par rapport à la participation locale, la répartition des rôles ou la contractualisation des relations. **Ce Guide permet aussi de capitaliser ces expériences.** Quelques-unes sont présentées dans des encadrés. Elles illustrent les différents paragraphes de ce Guide. Cette capitalisation contribuera ainsi à mettre encore davantage de cohérence dans leurs approches.

Ce Guide méthodologique est complémentaire au Manuel pratique de maîtrise d’ouvrage locale et doit être utilisé en parallèle :

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE D’APPUI	MANUEL PRATIQUE DE MAÎTRISE D’OUVRAGE LOCALE
Propose un cadre conceptuel pour l’appui à la maîtrise d’ouvrage locale comme stratégie de développement	Clarifie les concepts, la répartition des rôles et les termes spécifiques
Décrit pour chaque étape quelques considérations importantes à prendre en compte par l’agence d’appui	Décrit les actions à mener dans chaque étape et tire l’attention sur les points sensibles
Est destiné aux agents de développement et d’accompagnement des acteurs locaux	Est destiné aux acteurs locaux concernés par la réalisation ou l’utilisation des ouvrages
Est illustré par des exemples de bonnes pratiques	Est illustré par des schémas, ordinogrammes, figurines et canevas
	Est complété par une boîte à outils (en version digitale), prêts à l’usage ou en guise d’exemple pour les Maîtres d’ouvrage locaux

Schéma 1 : Le Guide méthodologique et le Manuel pratique

Le Guide situe d’abord l’appui à la maîtrise d’ouvrage locale comme une stratégie de développement. Les différents concepts de la décentralisation à la bonne gouvernance locale y sont présentés de façon succincte.

Un deuxième chapitre aborde les rôles et responsabilités des différentes parties concernées par la maîtrise d’ouvrage locale.

Les principes directeurs d’une stratégie d’appui à la maîtrise d’ouvrage sont présentés en troisième chapitre. Cette stratégie n’est effectivement pas neutre, mais cherche à construire une articulation adéquate entre les différents niveaux de gouvernement et entre la dimension publique et la dimension citoyenne.

Le quatrième chapitre présente quelques considérations pour l’accompagnement des différentes phases de la maîtrise d’ouvrage dans son sens large. Ce chapitre doit être utilisé en combinaison avec le chapitre similaire dans le Manuel pratique de la maîtrise d’ouvrage locale – qui est plutôt un livre de recettes pour les Maîtres d’ouvrage et les acteurs locaux qu’ils mobilisent.

D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE VERS LA MAÎTRISE D'OUVRAGE LOCALE

C'est en juillet 2000 que PROTOs organisa son Congrès international de partenaires autour du thème « Les acteurs du développement local ». Face aux perspectives de décentralisation au Bénin et au Mali, l'absence d'un Etat dans les parties intérieures de la RD Congo ou d'Haïti, mais également inspirés par les premières collaborations avec les autorités locales en Equateur, les participants se rendaient compte des défis importants liés à la structuration des acteurs locaux.

D'une part, cette structuration était ressentie comme une condition incontournable pour l'organisation de services de base durables. D'autre part, organiser les acteurs locaux autour d'un service de base très concret – tel que le service d'eau potable – est une approche féconde pour initier progressivement d'autres relations, d'autres compétences, d'autres attitudes au niveau de ces acteurs locaux. Et c'est ce processus de changement qui permettra un rapprochement entre administrations et administrés, une prise en compte de la diversité et une réelle appropriation et continuité du développement.

Les différents pays et partenaires ont ensuite développé des approches et méthodes différentes pour œuvrer sur cette structuration des acteurs locaux. Mais les fils rouges étaient les mêmes : prise en compte du niveau de gouvernement le plus proche des bénéficiaires des projets, susciter une articulation constructive entre ce niveau de gouvernement et la société civile, miser sur le renforcement des compétences pour approfondir et rendre plus efficace cette articulation, transférer effectivement les responsabilités à ces acteurs locaux, lier le local aux dynamiques et blocages régionaux et nationaux pour surmonter les limites de l'autarcie villageoise...

Une évaluation transversale de ces approches dans les différents pays partenaires a conduit en 2006 à caractériser davantage les concepts et à une première analyse des résultats et leçons.

Depuis lors, l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale est une des stratégies clés de PROTOs, à la fois comme une méthode pour rendre durables les services d'eau et d'assainissement, comme une approche pour renforcer et pérenniser la démocratie et le développement locaux, et, finalement, comme un référentiel pour le renforcement des compétences et la bonne conduite des procédures et actions.

Encadré 2 : PROTOs et la maîtrise d'ouvrage locale

MAITRISE D'OUVRAGE ET DEVELOPPEMENT LOCAL

La **notion de maîtrise d'ouvrage** est historiquement inspirée par la loi française sur la maîtrise d'ouvrage publique, dite « loi MOP ». Il s'agit alors d'organiser les marchés publics en distinguant les différentes parties impliquées et de préciser et contractualiser leurs rôles et relations. Cette notion, et plus encore la distinction entre Maître d'ouvrage et Maître d'œuvre, est si franco-française qu'elle est difficile à traduire dans nombre d'autres langues.

Dans son sens étymologique, la notion réfère à la maîtrise et donc la réelle appropriation d'un ouvrage. Par extension, ce concept de la maîtrise d'ouvrage peut être transposé au cadre de projets et d'actions de développement et étendu à l'ensemble des actes liés à la maîtrise et l'appropriation de l'ouvrage et du processus de réalisation (ou d'un projet en général). La maîtrise d'ouvrage se réfère alors aux concepts de la propriété, des choix politiques et priorités stratégiques, de la mobilisation et de l'administration des acteurs et des ressources.

Quand on parle de la **maîtrise d'ouvrage locale**, ceci renvoie à la priorisation, la réalisation et l'exploitation de services locaux, et pilotés par les acteurs locaux.

La maîtrise d'ouvrage locale peut alors être considérée comme une démarche technique et administrative, se référant surtout aux outils qui permettent aux différents acteurs locaux de jouer leur rôle et de gérer leurs relations.

La maîtrise d'ouvrage locale peut aussi être considérée comme une stratégie de développement institutionnel et de renforcement organisationnel des acteurs locaux, avec comme objectif plus stratégique de renforcer la gouvernance locale et de contribuer ainsi au développement local.

Dans les **deux dimensions – outillage administratif ou stratégie de développement** – la maîtrise d'ouvrage locale présuppose un cadre institutionnel et une volonté politique qui permettent aux acteurs locaux de prendre une responsabilité dans cette priorisation, réalisation et exploitation de services locaux.

Il est donc utile de clarifier dans un premier temps les différents concepts qui sont à la base de cette démarche d'inclusion et de responsabilisation des acteurs locaux.

Notons d'ailleurs que les termes tels que « décentralisation » ou « gouvernance locale » recouvrent des approches, des notions, des terminologies mais également des réalités diverses et différentes selon l'organisation de la société et des différents niveaux de gouvernement, spécifiques à chaque pays.

Gouvernance locale

La gouvernance locale se réfère à la capacité des acteurs locaux à s'articuler et à fonctionner ensemble pour assurer l'administration du territoire : cohésion sociale, développement économique, social, culturel et environnemental.

La gouvernance locale est articulée selon deux dimensions :

- Des gouvernements locaux redevables et responsables (comme acteur principal du développement local et point central du service public local) ;
- Et une société civile active (qui joue son rôle de partenaire et de contre-pouvoir).

La gouvernance locale est à l'intersection de la démocratisation et de la décentralisation.

Les aspects de territorialité sont fondamentaux. Il s'agit ici de considérer la gouvernance locale dans une perspective de planification du territoire ou de l'espace. La planification du territoire amène les différents acteurs à considérer la dimension territoriale d'une région et à les assembler dans un plan « de développement territorial ». La décentralisation pose la question de la coordination intersectorielle au niveau local. Les élus et les administrations locales ont besoin d'informations sur la planification spatiale en complément à l'information sectorielle pour garantir la nécessaire articulation entre les approches sectorielles et territoriales ceci en vue de planifier le développement et de prendre les décisions adéquates.

Le gouvernement local recouvre de nombreuses réalités très différentes d'un endroit à l'autre du monde (Ville, Comté, District, Commune, Région, Conseil local, Province,...). Malgré ces différences, il est important de faire la distinction entre le niveau administratif (l'administration locale qui gère et administre les affaires locales au jour-le-jour) et le niveau politique ou décisionnel (par exemple un Conseil municipal). Les structures de gouvernance peuvent être élues directement ou indirectement ou nommées soit à travers un niveau de gouvernement supérieur soit par des représentants d'une communauté.

Dans ce cadre on parle aussi de Collectivités locales, de Collectivités territoriales ou d'Entités territoriales décentralisées.

La Collectivité territoriale est alors un niveau de gouvernement, qui est distinct de l'Etat, qui exerce certaines compétences lui étant dévolues par l'Etat pour un territoire donné et qui est caractérisée par :

- Une personnalité juridique propre ;
- Des compétences propres ;
- Une liberté d'administration.

Dans les pays avec un cadre de décentralisation à différents niveaux (voir schéma 2), le terme « Collectivité territoriale » est utilisé pour l'ensemble de ces niveaux décentralisés, pendant que le terme « Collectivité locale » est réservé à la Collectivité territoriale « à la base », celle qui est la plus proche des citoyens, et qui est chargée de coordonner et d'impulser le développement local (souvent la Commune).

PAYS	# NIVEAUX	NOMS ET NOMBRE	PIVOT POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	COMMENTAIRES
Bénin	1	77 Communes	Commune	
Burundi	1	129 Communes	Commune	
Equateur	2	24 Provinces 226 Cantons	Canton	
Haïti	3	9 Départements 133 Communes 564 Sections communales	Commune	la mise en œuvre de la décentralisation est encore très partielle
Madagascar	2	28 Régions 1392 Communes	Commune	
Mali	3	8 Régions 49 Cercles 704 Communes	Commune	
Ouganda	2	79 Districts 238 Counties & Towns	District	3 niveaux inférieurs au County existent mais avec des compétences limitées
RD Congo	3	26 Provinces 97 Communes 737 Secteurs & Chefferies	probablement la Commune	la décentralisation n'est pas encore effective les mandats respectifs restent à préciser
Rwanda	1	31 Districts et Villes	District et Ville	un nouveau niveau, le Secteur, est envisagé (il y aura alors 416 Secteurs)

Schéma 2 : Les Collectivités territoriales dans les pays partenaires de PROTOS

Le principe de subsidiarité est celui en vertu duquel les compétences doivent être assumées à l'échelon logiquement le plus approprié. A ce titre, les affaires d'intérêt local ainsi que celles que les institutions locales ont la capacité de gérer doivent relever du niveau local, et ainsi de suite jusqu'au niveau national.

On parle dans ce contexte aussi de « services locaux » ou de « services de proximité », ce qui correspond alors à une série de responsabilités du domaine public qui sont confiées aux gouvernements locaux. Selon le contexte du pays, la délimitation des « services locaux » peut différer, mais ils incluent généralement l'enseignement de base, les soins de santé de base, l'approvisionnement en eau potable, l'hygiène, la voirie...

La maîtrise d'ouvrage locale porte particulièrement sur l'organisation de ces services locaux.

LA GOUVERNANCE LOCALE EN ABSENCE DE GOUVERNEMENT



Ituri, province en création dans le nord-est de la RDC, a été caractérisée par 15 ans de conflits après la tombée du régime de Mobutu. Déjà pendant cette époque, l'administration n'a pas joué son rôle de Maître d'ouvrage du développement, mais lors de la période des conflits, le gouvernement était quasiment absent. Parmi d'autres, la mission catholique s'est alors investie dans les secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé. C'est dans ce cadre que le CIDRI a été créé en 1986 pour se charger de l'approvisionnement de la population en eau potable. Le CIDRI est aujourd'hui une ONG locale indépendante de l'église. Malgré les années de conflit, le CIDRI a continué ses opérations et aussi la plupart des adductions réalisées par lui sont toujours fonctionnelles et approvisionnent en eau environ 600.000 personnes, pour la majorité des habitants des villes secondaires et centres semi-urbains.

Le mode opératoire du CIDRI est de répondre aux demandes de la population, parfois représentée par le chef de collectivité ou appuyée par la mission catholique. Un Comité d'exécution est mis en place, composé de 7 représentants de la population bénéficiaire. Il a comme attributions la planification commune avec le CIDRI, le suivi des travaux, l'organisation des travaux communautaires et bénévoles et le rapport avec l'autorité locale. Le CIDRI assume le rôle d'interface technique : exécution des études techniques et des travaux, garantissant lui-même leur qualité.

Après l'achèvement des travaux le Comité d'exécution se transforme en Comité de gestion, qui est responsable pour l'exploitation du réseau et son entretien. Pour ce faire, une petite équipe technique et gestionnaire est contractée. Les familles utilisant une borne fontaine publique paient un montant forfaitaire mensuel et les branchements privés sont taxés selon le taux de consommation. Malgré des problèmes occasionnels sous forme de paiement difficile des redevances, casse des tuyaux et insuffisance de l'eau (plutôt liée à une population en croissance rapide), la plupart des adductions fonctionnent et sont bien entretenues. Certains Comités de gestion disposent même de fonds pour l'extension de leur réseau. Le CIDRI à son tour peut les aider en exécutant les études techniques mais tous les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement sont portés par les Comités.

Les clés du succès semblent inclure :

- Un concept technique simple et une réalisation correcte des systèmes qui se traduisent en un taux de fonctionnement élevé, ce qui donne de la confiance aux exploitants et aux usagers ;
- Une forte sensibilisation des populations, ce qui est confirmée par leur mobilisation pour les travaux, leur participation aux séances d'information et une sorte de régulation locale dans les quartiers ; ce sentiment d'appropriation est renforcé par le concept décentralisé des réseaux (chaque borne fontaine est dotée de son propre réservoir, de son compteur et de son comité), et probablement aussi par l'absence d'autres projets pendant deux décennies ;
- Une mobilisation, dès l'identification du projet, de l'ensemble des forces vives au niveau de la communauté, souvent sous le leadership de l'église ou d'une autre institution qui donne ainsi une certaine légitimité et visibilité à l'initiative, avec comme corollaire une reconnaissance informelle des Comités ;
- La présence du CIDRI dans la région, organisation de référence et crédible pour un appui technique, des formations ou l'intermédiation en cas de problèmes.

Encadré 3 : La gestion locale des systèmes d'eau en Ituri, RD Congo

Décentralisation

La **décentralisation**, dans son acception la plus courante, désigne le transfert de compétences et d'une partie du pouvoir de l'Etat national à des instances régionales ou locales. Ce terme de décentralisation englobe de fait une variété de concepts qui amène à définir plusieurs composantes de la décentralisation: la décentralisation politique, la décentralisation administrative, la décentralisation financière (DGD, 2008).

► **La décentralisation politique** se réfère au processus de transfert du pouvoir et de l'autorité politique à des niveaux infranationaux de gouvernement élus et dotés d'une personnalité juridique propre. Elle vise à conférer aux citoyens et/ou à leurs élus davantage de pouvoir de décision sur un espace de territoire défini. Elle se base sur l'hypothèse que des décisions prises avec la participation des administrés sont mieux fondées et répondent mieux aux intérêts des divers groupes de la société en comparaison avec celles prises uniquement par les autorités au niveau central.

« La décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective. »

A. de Tocqueville. 'De la Démocratie en Amérique. 1835-1840'

► **La décentralisation administrative** a pour objectif de transférer un pouvoir de décision, des ressources et des responsabilités pour la fourniture d'un nombre de services publics ou de fonctions du gouvernement central à d'autres niveaux de gouvernement. Il s'agit donc de transférer les responsabilités de planification, de financement et de gestion de toutes ou d'une partie des compétences sectorielles de l'Etat central vers des unités d'administration sur le terrain, des autorités publiques semi-autonomes ou des Collectivités locales.

► **La décentralisation financière** (ou décentralisation fiscale) se réfère à la réallocation des ressources à des niveaux infranationaux de gouvernement. La décentralisation fiscale vise à transférer des ressources et à attribuer une autonomie de gestion de ces ressources aux Collectivités. Elle transfère deux pouvoirs aux gouvernements locaux : I) des fonds ou un pouvoir de collecte de revenus et II) un pouvoir de décision sur les dépenses.

La décentralisation financière implique un ou plusieurs des mécanismes suivants :

- Le recouvrement des coûts des services publics organisés par le gouvernement local ;
- Le cofinancement à travers lequel les usagers participent à la fourniture du service ou des infrastructures à travers une contribution monétaire ou en nature ;
- L'augmentation des revenus locaux à travers les taxes diverses ou des charges indirectes ;
- Des transferts intergouvernementaux qui transfèrent des taxes collectées au niveau central vers le niveau local pour des usages généraux ou spécifiques ;
- L'accès aux emprunts ou à des garanties de prêts.

La déconcentration consiste dans l'exercice au niveau du territoire des compétences de l'Etat central. La déconcentration est exercée par des représentants territoriaux de l'Etat dans le cadre de circonscriptions administratives.

Tandis que les autorités décentralisées sont uniquement soumises à un pouvoir de contrôle des autorités de l'Etat (centrales et déconcentrées), les organes déconcentrés sont soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales (les ministres). Les services déconcentrés ne sont donc pas dotés d'une personnalité juridique. Il s'agit d'un bureau local, d'un officier, d'un département ou service qui dispose d'un certain degré d'autorité déléguée pour prendre des décisions ou pour réguler des opérations. Le bureau local ou l'officier rend des comptes au niveau central pour les décisions qu'il prend.

Le développement (économique) local est un processus par lequel des acteurs et institutions locaux se mobilisent et collaborent pour planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement durable sur leur espace territorial. Le développement local ne se réfère pas uniquement à la mise en place d'ouvrages ou même à l'organisation de services locaux. Il inclut également des actions immatérielles, telles que le développement d'un code d'hygiène ou d'un règlement d'occupation du terroir, la mise en place de cadres de concertation ou l'organisation d'activités culturelles ou sportives. Le développement local ne se limite d'ailleurs pas aux actions ou responsabilités du domaine public, mais porte aussi sur le développement harmonieux de l'initiative privée et de l'action communautaire et associative.

Décentralisation et réduction de la pauvreté

Durant les années 90, la décentralisation était avant tout perçue comme un nouveau contrat politique, associant gouvernants et gouvernés selon le modèle occidental de la démocratie représentative, l'échelon local garantissant un meilleur contrôle des citoyens sur les équipes gestionnaires. L'existence de programmes de développement local intégré en zones rurales ou dans certains quartiers des métropoles africaines, principalement orientés vers l'intervention sur les infrastructures de base et l'amélioration des conditions de production ou de commerce local, n'incluait pas explicitement de réflexions sur le renforcement des pouvoirs locaux.

Ce n'est qu'avec la Déclaration du Millénaire (New York, 2000), qui a permis de décliner la lutte contre la pauvreté en objectifs de services quantitatifs et qualitatifs, que la question de l'articulation entre décentralisation et réduction de la pauvreté s'est posée.

De plus en plus de pays considèrent la décentralisation et la déconcentration comme des axes stratégiques importants pour vaincre la pauvreté et atteindre les OMD. Les Collectivités locales sont censées être mieux à même de trouver des solutions appropriées aux problèmes locaux et d'adapter des programmes (d'investissement et autres) conçus au niveau central des administrations aux conditions et besoins propres à leur circonscription. La « territorialisation » des stratégies de développement conçues au niveau national est la condition sine qua non pour les rendre efficaces et efficientes, impulser une dynamique de développement au niveau local et pérenniser les résultats.

Aujourd'hui, ce triptyque « Décentralisation – Gouvernance locale – Développement local » peut être résumé comme suit :

- ▀ La décentralisation permet de mesurer la responsabilité et la capacité d'écoute des décideurs politiques. Les méfaits de la corruption et de l'affairisme sont réduits. Les coûts de transaction sont minimisés. Cette amélioration de la gouvernance locale devrait contribuer à réduire la fragilité des pauvres.
- ▀ La mobilisation des communautés et la valorisation du capital social, une meilleure connaissance du milieu, ainsi qu'une concurrence plus ouverte conduisent à une meilleure adéquation aux besoins locaux et à de meilleures politiques.
- ▀ Il est plus difficile de négliger les échecs des programmes et des projets quand les communautés locales deviennent à la fois des clients et des évaluateurs du service fourni. Au contraire, les fournisseurs de ces services sont tenus de prendre en compte les besoins de leurs clients, qui sont maintenant les commanditaires et usagers de leurs services. Cette relation peut engendrer des gains d'efficacité, en termes d'accès, de qualité et de ciblage.

Si, en théorie, la décentralisation peut donc provoquer une optimisation des politiques et des instruments destinés aux pauvres, la réalité est moins séduisante. A partir d'une étude menée dans 19 pays, l'OCDE a pu constater en 2004 que seulement dans un tiers des cas, la décentralisation a eu un effet direct et positif sur la réduction de la pauvreté.

Au plan politique, l'association des élus et Collectivités locales à la définition des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté est le plus souvent marginale et incidente. Au plan opérationnel, les gains d'efficacité ne deviennent effectifs qu'avec I) une répartition claire des rôles entre les différents acteurs, II) un renforcement de leurs capacités, III) la mise en place de mécanismes transparents et participatifs, IV) un réel engagement des élites locales et V) l'octroi aux autorités locales de ressources garanties.

Mais la réduction durable des inégalités sociales repose d'abord sur la fourniture de services de base accessibles aux populations, donc sur la conception d'une politique d'accès, qui relève de la fonction de redistribution d'une autorité publique. Cette fonction de redistribution replace le rôle politique des autorités locales au premier plan : l'organisation de l'accès de tous aux ressources disponibles ou générées par l'activité économique et la fiscalité, appelle en effet la construction de consensus et l'intériorisation de solidarités qui ne peuvent surgir de façon « naturelle » de l'empowerment des pauvres tel qu'il est conçu dans la majorité des programmes de développement.

La **Banque mondiale** a publié en 2008 le premier rapport sur *La Décentralisation et la Démocratie locale dans le Monde*. Ce rapport a été établi par le C.G.L.U., « Cités et Gouvernements locaux unis », qui a pour objectif de mettre en place un « observatoire global de la démocratie locale et de la décentralisation » dans le monde. Le rapport définit la démocratie locale en reconnaissant que le développement durable est rendu possible par :

« la décentralisation effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir de prendre des décisions, et des ressources suffisantes, y compris le droit de collecter des impôts, aux autorités locales les plus proches, et les plus représentatives, de leurs électeurs. »

Selon Bonfoglioli du **Fonds d'Équipement des Nations Unies** (« La nourriture des pauvres » ; New York ; 2007), c'est dans trois grands domaines qui ont un impact direct sur le maintien des stratégies de survie des plus vulnérables que les Collectivités locales peuvent agir :

- La gouvernance environnementale locale

Les revenus tirés des écosystèmes - qu'ils soient agricoles (petites exploitations) ou « sauvages » (forêts, plans d'eau, prairies, carrières) - sont beaucoup plus critiques pour la subsistance des pauvres que pour celle des ménages nantis. Les stratégies publiques en matière de gestion et de conservation des ressources naturelles ont un impact plus ou moins direct sur les revenus que les pauvres peuvent tirer des écosystèmes. L'agriculture est l'activité environnementale qui assure plus que toute autre la subsistance des pauvres. Bien qu'elle relève du secteur privé, elle dépend largement d'une bonne gouvernance, d'investissements publics appropriés et d'une politique bien conçue. Surtout pour les petites exploitations, ces instruments se trouvent le plus souvent dans les compétences des Collectivités locales.

- Le développement économique local

Les possibilités des autorités locales de promouvoir le développement économique se situent à plusieurs niveaux : mise en place d'infrastructures économiques et sociales (marchés, magasins, infrastructures routières, télécommunications, services de base...), amélioration du climat d'investissement (offrir des cadres d'échange entre entrepreneurs et pouvoirs publics, lutter contre la corruption) ou des partenariats privés-publics (cofinancements d'infrastructures, contrats de gestion déléguée etc.).

- La protection sociale

Les initiatives de protection sociale complètent les mesures environnementales et économiques car elles visent essentiellement à préserver les actifs productifs essentiels des ménages les plus pauvres, et donc à permettre leur survie et la diversification de leurs activités.

En 2007-2008 **WaterAid** a conduit une étude dans 12 pays de l'Afrique et de l'Asie pour analyser le rôle des Collectivités locales dans la fourniture des services d'eau et d'assainissement (« Penser local, agir local » ; Londres ; 2008). Dans les pays étudiés, en moyenne, près des deux tiers des dépenses de capitaux dans les secteurs de l'eau et l'assainissement sont en dehors du budget des Collectivités locales et échappent à leur emprise directe. Ceci fragilise la gouvernance et la responsabilisation au niveau local. L'analyse des niveaux d'investissements a démontré une relation positive indéniable entre le niveau de décentralisation et les dépenses par habitant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement par les Collectivités locales. Dans les pays où la décentralisation est faible (Nigéria, Madagascar), le niveau global de financement pour le secteur reste bas et il s'effectue principalement par le biais de projets sectoriels ou de circuits hors budget, utilisés par les ONG et les bailleurs. En revanche, les pays ayant un niveau de décentralisation élevé jouissent de plus de ressources au niveau local, et investissent un pourcentage plus important dans le secteur (Afrique du Sud, Ghana, Ouganda, Philippines). Cette corrélation ne semble d'ailleurs pas être influencée par le niveau économique du pays.

Encadré 4 : Décentralisation et Développement durable

Maîtrise d'ouvrage

LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

La maîtrise d'ouvrage implique en premier lieu une habilité d'un organe politique ou administratif, d'une communauté, d'une organisation communautaire, d'une organisation de base, d'une entité privée ou d'un individu, à :

- ▶ Penser un programme de tâches et des travaux, en concevoir l'organisation et les méthodes ;
- ▶ Déléguer des tâches et passer des commandes, en indiquant la destination et en utilisant la formulation adéquate pour la délégation ;
- ▶ Gérer l'identification, la mobilisation, la dépense et la gestion des ressources financières ;
- ▶ 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, 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).

Dans son appellation au sens strict, la maîtrise d'ouvrage porte uniquement sur les différentes séquences de l'identification jusqu'à la mise en exploitation d'un ouvrage physique, tel qu'un bâtiment, système d'alimentation en eau ou réseau d'électrification.

Au sens large, la maîtrise d'ouvrage s'étend à l'ensemble des étapes qui mènent à la réalisation et à l'exploitation d'un service. Les phases antérieures de programmation et de priorisation, ainsi que la phase postérieure de la gestion et de la maintenance, sont alors intégrées dans la démarche. Elle ne se limite pas uniquement aux ouvrages physiques, mais peut également concerner un aménagement, un document, un projet de recherche ou de formation etc.

LA MAÎTRISE D'ŒUVRE

La maîtrise d'œuvre concerne l'ensemble des responsabilités et des tâches qui doivent apporter une réponse adéquate sur le plan technique, économique et administratif à un programme d'opération retenu par le Maître d'ouvrage.

Ces tâches incluent :

- ▶ S'assurer que le projet est viable, réalisable et compatible avec les réalités du terrain ;
- ▶ Concevoir les détails de l'ouvrage (plans, dessins, devis, spécifications techniques) ;
- ▶ Conseiller le Maître d'ouvrage dans le choix des prestataires ;
- ▶ Diriger l'exécution des travaux conformément aux prescriptions du marché ;
- ▶ Contrôler la qualité et la quantité des travaux mis en œuvre ;
- ▶ Valider les attachements et proposer le paiement des acomptes ;
- ▶ Assister le Maître d'ouvrage (délégué) lors des opérations de réception.

La maîtrise d'œuvre est une fonction distincte de la maîtrise d'ouvrage.

La maîtrise d'ouvrage se réfère à la propriété, à une compétence et à une responsabilité publique, à la coordination du développement et à une relation avec les usagers du service à mettre en

place. Pour les ouvrages et services publics, **la maîtrise d'ouvrage est donc une responsabilité pour un organe politique.**

La maîtrise d'œuvre se réfère à une série de tâches et de compétences techniques, permettant de diriger de façon professionnelle l'exécution du plan retenu par le Maître d'ouvrage. **La maîtrise d'œuvre est donc une responsabilité surtout technique.**

LA CONTRACTUALISATION

Les différentes séquences de la maîtrise d'ouvrage locale impliquent et responsabilisent un nombre important d'acteurs :

- ▶ Le propriétaire de l'ouvrage (et éventuellement le propriétaire du terrain sur lequel est construit l'ouvrage, qui peut être différent du premier, notamment en cas de droit de superficie) ;
- ▶ Les différents niveaux de gouvernement – chacun avec son organe politique (Assemblée régionale, Conseil communal) et son organe exécutif (Gouverneur, services déconcentrés de l'Etat, Maire, services communaux) ;
- ▶ Le cas échéant, il y a également une implication d'un bailleur de fonds externe ;
- ▶ Les organes de concertation citoyenne, tels que les comités locaux ou communaux de développement ;
- ▶ Les futurs exploitants de l'ouvrage (direction d'école, comité de gestion du point d'eau, personnel médical d'un centre de santé...) – avec éventuellement des montages plus complexes en cas d'affermage, de concession, de contrat de maintenance ou autres ;
- ▶ Les bénéficiaires finaux de l'ouvrage (comité de santé, association de parents d'élèves, usagers du point d'eau...);
- ▶ Le bureau d'études chargé des aspects techniques lors des études de faisabilité ou d'exécution ;
- ▶ Le bureau d'études ou le technicien chargé du contrôle permanent du chantier ;
- ▶ Les entreprises pour la réalisation de travaux, ainsi que les fournisseurs de matériaux ;
- ▶ Les institutions locales des finances, telles que les caisses d'épargne ou banques commerciales qui ont un rôle à jouer dans la sécurisation des ressources financières et éventuellement dans le financement des investissements.

Chacune de ces parties a un mandat précis, des tâches, mais également des droits et des devoirs face aux autres parties prenantes. Une bonne répartition des rôles et des responsabilités entre ces acteurs, des systèmes et des procédures de communication et de reddition de comptes adéquates, ainsi qu'un mécanisme de régulation effectif, sont les éléments nécessaires pour un engagement efficace et durable de ces acteurs.

Le concept de la contractualisation apparaît ainsi comme un mode de fonctionnement, un outil de la gouvernance. La contractualisation donne de la visibilité aux acteurs, avec leurs intérêts, leurs contraintes, leurs valeurs et leurs cultures, dont l'objet contractuel (au sens large) fournit un

cadre d'accord ponctuel, au périmètre et à la temporalité définis, contraignant mais librement consenti. En ce sens, la contractualisation apparaît comme un processus éminemment politique, soumis à la tension des intérêts des acteurs, mais capable de proposer un cadre d'action commun et concerté.

Dans ce sens, les enjeux de la contractualisation ne sont pas de ramener ses grandes causes dans le domaine marchand, mais de trouver les moyens d'un dialogue et les procédures d'application et de suivi qui permettent à chacune des parties de se faire entendre, comprendre et de s'engager à remplir ses obligations, sur des bases préalablement discutées.

Toute cette démarche de contractualisation demande des outils appropriés au contexte et qui doivent être compris par les parties concernées.

Maîtrise d'ouvrage locale

Dans un contexte politique de décentralisation, ce sont les Collectivités locales qui ont le devoir et la compétence pour la coordination du développement local et pour l'organisation des services publics de base.

La maîtrise d'ouvrage locale se réfère à la définition, la priorisation, la mise en place et l'exploitation de ces services publics de base, et, par extension, de l'ensemble des ouvrages et services à l'intérêt de la communauté locale.

Les tâches et responsabilités suivantes font donc partie de la maîtrise d'ouvrage locale :

- ▶ Mettre en place un plan de développement local et prendre en compte l'intention de réaliser les ouvrages socio-économiques conformément au plan, construire et « gérer » cette intention jusqu'à ce que la réalisation soit menée à bonne fin.
- ▶ S'assurer que les actions inscrites dans ce plan de développement soient conformes aux politiques sectorielles, plans régionaux et autres documents de référence supra-locale.
- ▶ Trouver les fonds nécessaires et les gérer pour réaliser les infrastructures, équipements et aménagements.
- ▶ Définir un plan opérationnel pour les besoins prioritaires en tenant compte des ressources disponibles et mobilisables et définir ses contraintes et ses exigences.
- ▶ Définir la position géographique et le site de réalisation de chaque ouvrage.
- ▶ Passer des contrats de louage de services (marchés d'études, marchés de travaux) avec un certain nombre de personnes physiques ou morales qui réalisent pour leur compte (maître d'œuvre, éventuellement techniciens, entrepreneurs).
- ▶ Prendre livraison de l'ouvrage en le réceptionnant.
- ▶ Exploiter directement l'ouvrage ou en confier l'exploitation sous des formes indirectes et variables à un organisme qui est chargé de sa gestion sous forme de gérance, d'affermage ou de concession.
- ▶ S'assurer que l'ouvrage n'entraîne pas d'effets néfastes sur l'environnement, que l'accès au service est équitable et ne perturbe pas l'équilibre hommes/femmes ou la cohésion sociale.

Par son appui à la maîtrise d’ouvrage locale, PROTOS vise à contribuer à :

- ▀ Une meilleure appropriation de la planification et de la gestion du développement local par les acteurs locaux ;
- ▀ Une meilleure légitimité du propriétaire, une formalisation de la propriété et un rappel aux obligations du propriétaire (obligation de service public, obligation normative) ;
- ▀ Une meilleure collaboration entre les différents acteurs engagés dans le développement local en mettant l’accent sur le rôle clé de la société civile et des collectivités locales, ainsi que sur leur complémentarité (l’articulation entre le propriétaire de l’ouvrage et ceux qui doivent s’approprier son exploitation/valorisation pérenne).

Dans le cadre de ce Guide, nous parlons de la maîtrise d’ouvrage locale et non pas de la maîtrise d’ouvrage communale, pour mettre en exergue I) que le processus concerne l’ensemble des acteurs locaux et II) que les principes de base s’appliquent aussi en grande partie pour les initiatives ou ouvrages communautaires, réalisés dans le cadre d’un plan de développement local.

Les séquences d’un projet

Pour un ouvrage ou aménagement de service public de base, les étapes suivantes doivent être développées avant qu’un ouvrage ne puisse être réellement maîtrisé par les différentes parties concernées :

SÉQUENCE	DESCRIPTION	Evaluation Apprendre les leçons des expériences positives et négatives durant chaque séquence et les intégrer dans une nouvelle programmation et dans une amélioration des modes opératoires
I. Programmation	Définir les priorités (secteurs, zones, groupes-cibles...), ainsi que les parties prenantes	
II. Planification	Lister les ouvrages et services à réaliser à court et moyen terme et planifier leur réalisation	
III. Définition de l’ouvrage	Retenir les spécifications de l’ouvrage, son budget et ses modalités de financement et d’exploitation & entretien	
IV. Préparation des travaux	Sélectionner les entreprises et autres prestataires chargés de la réalisation de l’ouvrage et du contrôle Contractualiser les engagements	
V. Réalisation des travaux	Réaliser l’ouvrage Garantir la conformité de l’ouvrage aux attentes et aux normes	
VI. Réception de l’ouvrage	Remettre l’ouvrage entre les mains du propriétaire (et éventuellement déléguer son exploitation à un exploitant délégué) Clôturer le chantier	
VII. Mise en valeur de l’ouvrage	Gérer, exploiter, entretenir et maintenir l’ouvrage	

Schéma 3 : Les séquences de la maîtrise d’ouvrage

La maîtrise d'ouvrage se réfère à une appropriation ou à la propriété d'un ouvrage précis. Mais également à l'art de maîtriser la démarche de sa priorisation, de sa réalisation et de sa valorisation au profit de ses utilisateurs.

Dans une perspective de développement local, il est alors important que le Maître d'ouvrage, ensemble avec les autres acteurs concernés, puissent maîtriser ces séquences et en tirer des leçons pour une meilleure performance le jour où ils seront engagés dans un nouveau cycle de programmation et de réalisation de projets de développement local.

Cette dimension d'évaluation est cruciale dans une démarche de renforcement des capacités. Elle ne se limite donc pas à une analyse ex post des procédures suivies, mais intervient à chaque séquence – avant même le démarrage d'un programme d'appui au développement local en définissant, ensemble avec les parties concernées, les objectifs et indicateurs en matière de renforcement des savoirs et des pouvoirs de l'ensemble des acteurs locaux.

L'évaluation, qui est donc à la fois une attitude et une action, a d'ailleurs aussi un objectif supra-local puisqu'elle doit permettre de systématiser les bonnes pratiques et de mettre en évidence les conditions gagnantes et les facteurs de ralentissement, voire de blocage, au niveau du cadre politico-institutionnel, des systèmes administratifs ou juridiques, des connaissances et attitudes. C'est en documentant et en partageant ces leçons que « le projet » devient un fondement du développement local.

Tendances et évolutions

DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

La décentralisation – comme processus de réforme de l’Etat – est devenu un élément de gouvernance dans lequel la plupart des pays du Sud se sont engagés ces dernières années. Les bailleurs soutiennent de manière croissante la décentralisation et la gouvernance locale dans leurs pays partenaires en y voyant un moyen de lutte contre la pauvreté et de démocratisation.

Si la réforme institutionnelle des Etats centraux en soi n’est pas nouvelle, ces évolutions récentes sont néanmoins désormais caractérisées par une démarche de décentralisation plutôt que de déconcentration, démarche qui avait caractérisé les phases précédentes. Le contenu de la déconcentration évolue d’ailleurs aussi vers une démarche d’appui à la décentralisation dans la mesure où les services déconcentrés sont appelés à fournir conseils et appuis aux gouvernements locaux.

L’objectif n’est plus seulement de mettre en place des gouvernements locaux efficaces, mais de promouvoir la gouvernance locale. Cela signifie aller au-delà de la décentralisation verticale du pouvoir pour promouvoir un processus horizontal avec pour objectif d’assurer une gestion participative des affaires locales avec un rôle clé pour tous les acteurs locaux, sous la coordination du gouvernement local.

La vague actuelle de décentralisation est étroitement liée à l’émergence du nouveau paradigme de développement (économique) local qui appelle les différents acteurs d’un territoire donné à joindre leurs forces pour promouvoir les processus de développement local durable et pour (re)lancer l’économie locale.

Malgré ces tendances, il y a lieu de constater que de nombreux gouvernements nationaux demeurent réticents à transférer le pouvoir (y compris celui de négocier dans les dialogues politiques) et les ressources adéquates aux autorités locales alors que ce transfert constitue une condition indispensable pour que la décentralisation atteigne ses objectifs de développement.

Un autre constat concerne la prolifération des ‘comités d’utilisateurs’. Alors que l’on pourrait y voir une avancée de la démocratisation, il s’avère que cette prolifération peut avoir un effet négatif sur la décentralisation et les conseils locaux élus. En effet, ces comités qui sont souvent ‘donor driven’ ou ‘project driven’, peuvent fragmenter la participation de manière destructive en développant une vision mono-sectorielle, et même une déresponsabilisation des gouvernements locaux pour les services publics.

La décentralisation doit forcément s’accompagner de nouvelles approches et de nouveaux outils de gouvernance, notamment en matière de programmation du développement, de mobilisation et de gestion des finances locales, de maîtrise d’ouvrage locale etc. Les approches et outils qui sont actuellement promus par les acteurs de la coopération internationale incluent :

- ▀ Des espaces de dialogue et de participation des collectivités locales aux choix stratégiques nationaux, notamment dans le cadre des DSRP, de l’Agenda d’Accra pour l’Action (dans le cadre de l’efficacité de l’aide), ou des commissions mixtes qui définissent les programmes de la coopération ;
- ▀ L’appui à l’élaboration de plans locaux (ou communaux) de développement, couplé souvent à une assistance technique et/ou programme de formation ;

- Des fonds d'appui au développement local auxquels les Collectivités locales peuvent présenter leurs projets prioritaires et qui (co-)financent alors ces projets, de plus en plus en déléguant la maîtrise d'ouvrage à la Collectivité.

RÔLE DES ACTEURS LOCAUX

Dans beaucoup de pays en voie de développement, des acteurs locaux sont soucieux de prendre leurs responsabilités pour les services locaux: les gouvernements locaux en premier lieu, des associations d'utilisateurs ou communautés villageoises, des ONG de développement, de petites entreprises privées, sont prêtes à s'investir dans la gestion des services locaux tels que l'approvisionnement en eau, l'assainissement, les services agricoles ou la gestion des marchés.

Les nouvelles politiques sectorielles, formulées dans la dernière décennie, incluent alors ces **rôles complémentaires pour les Collectivités locales, les associations d'utilisateurs et les opérateurs.**

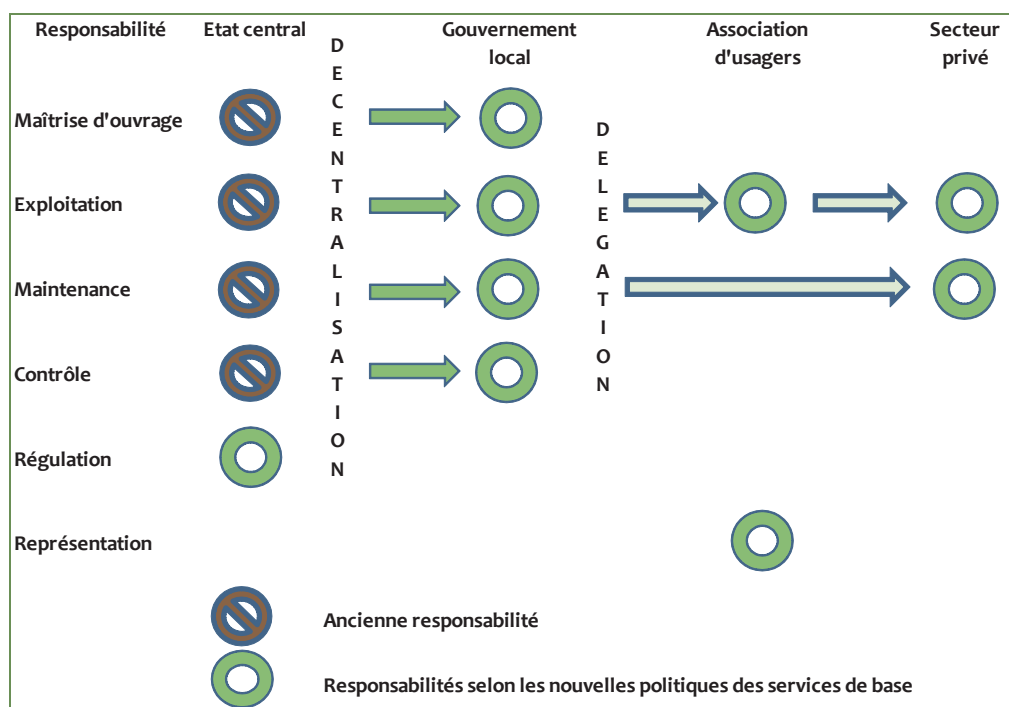


Schéma 4 : La nouvelle répartition des rôles

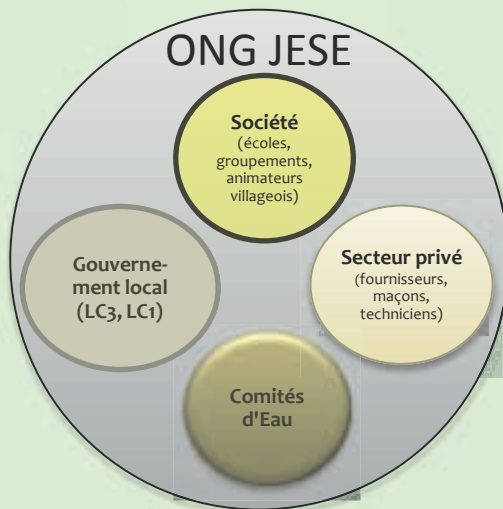
Une exploitation viable de ces services locaux nécessite une « professionnalisation » de certains métiers, notamment sur le plan managérial et technique. En même temps, pour que ces compétences soient disponibles, il faut que ces « professionnels » aient un volume suffisamment important d'activités pour exercer leur métier (seuil organisationnel, financier, gestion de risques, continuité, seuil technique...). Le plus souvent, cette évolution vers les « **métiers locaux** » passe par l'implication du secteur privé (concession, affermage, gérance), mais d'autres expériences de « professionnalisation associative » existent – par exemple pour la gestion des marchés au Mali, les réseaux d'eau potable au Sénégal...

Cette maîtrise d'ouvrage et exploitation locales nécessitent l'implication d'un ensemble d'acteurs, du niveau national et local, gouvernemental et du domaine communautaire et privé. Des réflexions, projets de recherche-action et programmes pilotes sur cette « **contractualisation** » sont récemment lancés dans différents pays, notamment en Afrique de l'Ouest et Centrale.

L'ONG, GESTIONNAIRE DU DEVELOPPEMENT LOCAL DEVIENT UN FACILITATEUR



PROTOS a démarré ses interventions d'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement dans le sud-ouest de l'Ouganda en 2003 à travers une collaboration avec l'ONG JESE. Avec un budget modeste (+/- 200.000 EUR par an) le programme porte sur la construction d'infrastructures simples en milieu rural accompagnée d'une sensibilisation à l'hygiène. Malgré une politique de décentralisation ambitieuse initiée à partir de 1994, qui met la responsabilité du secteur AEPHA au niveau des Districts (LC5) et des Subcounties (LC3), on constate toujours un manque de capacités et de transfert des moyens à ces niveaux, mais aussi une résistance de la société civile. Le programme de PROTOS facilite cette évolution de sorte que chaque acteur joue le rôle qui lui est assigné par la stratégie nationale.

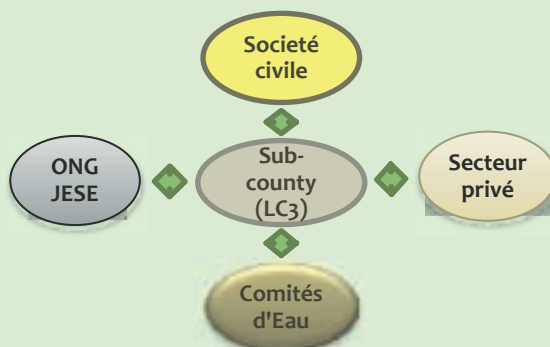
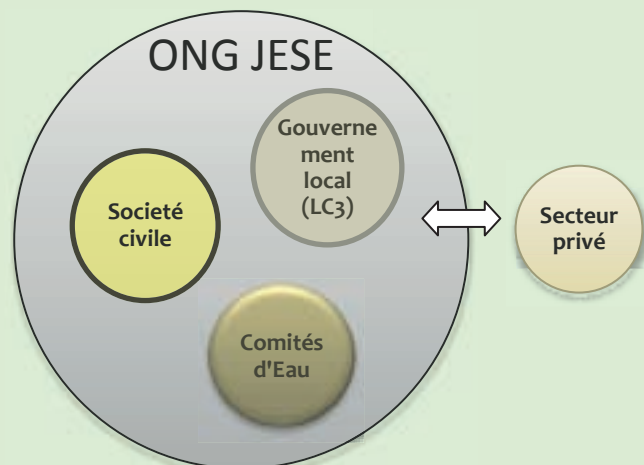


1) Montage "classique" (faire pour)

Jusqu'en 2007, JESE assumait l'ensemble des attributions de Maître d'ouvrage et de Maître d'œuvre dans l'exécution du programme. Les interventions étaient initiées, pilotées, gérées, et exécutées par l'ONG locale. L'ONG décidait des activités à mener et du choix des villages bénéficiaires. L'ONG mettait en place des groupes de théâtre, des clubs scolaires et des animateurs villageois pour la promotion de l'hygiène. L'ONG achetait le matériel et recrutait les maçons et techniciens pour la construction des infrastructures. L'ONG définissait les prescriptions techniques et était en même temps chargée du contrôle des travaux. L'ONG mettait en place les comités de gestion des points d'eau et des associations des usagers. L'ONG informait le Subcounty sur les activités.

2) Montage "intermédiaire" (faire avec)

Le choix des villages bénéficiaires est fait en assemblée regroupant les différents niveaux de représentation (village, parish, Subcounty) sur base d'un inventaire préparé par l'ONG. L'exécution des travaux est séparée du contrôle. A travers un appel d'offres local le Subcounty, ensemble avec une représentation des usagers, identifie et contractualise une entreprise privée pour les travaux. Le Subcounty mobilise l'expertise technique pour le contrôle des travaux et le respect des prescriptions techniques. L'ONG fournit un appui pour la gestion des contrats et assure l'intermédiation sociale.



3) Montage "futur" (faire faire)

A partir de 2011, l'ONG partenaire se concentre sur son rôle de renforcement des capacités et d'appui au Subcounty. Ceci implique que le Subcounty est amené à dialoguer avec les groupements et associations, à faire une priorisation des besoins et à harmoniser sa programmation avec le District. Le Subcounty entre dans un partenariat avec la société civile qui assume les tâches liées à l'intermédiation sociale.

Encadré 5 : L'évolution des rôles dans le développement local en Ouganda

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale comporte alors deux dimensions :

Au sens strict :

I) Comme l'ensemble des méthodes, procédures et outils administratifs développés pour réaliser des ouvrages de façon adéquate sous la responsabilité d'un Maître d'ouvrage local (qui est le gouvernement local quand il s'agit d'un service public, mais qui peut aussi être un acteur de la sphère privée ou communautaire).

Cette dimension est d'abord technique et se réfère à la conception et à l'appropriation d'outils pour gérer administrativement et techniquement la mise en place d'un ouvrage.

Au sens large :

II) Comme une stratégie pour structurer les acteurs locaux dans une démarche de développement local (pour et portée par les acteurs locaux) et de pérennisation des services locaux.

Cette dimension est donc plus institutionnelle, voire politique. Elle se réfère à l'accompagnement d'un dialogue entre différents types d'acteurs dans une vision de responsabilisation.

Rappelons que le concept de la « structuration » est beaucoup plus large que la simple mise en place d'une structure. La structuration se réfère ici à un ensemble de savoirs et de pouvoirs, notamment pour :

- Définir une vision, un projet, des actions... communs ;
- S'organiser pour leur mise en œuvre ;
- Revendiquer et protéger ses droits et assumer ses devoirs en tant qu'individu et communauté ;
- Définir les rôles, responsabilités et tâches de chacun ;
- Définir les relations à l'interne de la communauté et les relations avec l'extérieur ;
- Rendre compte des engagements et recevoir des comptes.

Cette maîtrise d'ouvrage locale est aujourd'hui :

► Une évolution incontournable

Les nouvelles orientations le montrent bien avec la mise en place de fonds pour les initiatives des Collectivités locales, de type Fonds d'Appui au Développement des Communes (comme au Bénin) ou à travers par exemple une Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (comme au Mali). Ce transfert de la maîtrise d'ouvrage aux Collectivités locales pour les services de base est aussi inscrit dans la plupart des politiques sectorielles des pays en voie de développement. Pour le secteur d'approvisionnement en eau potable par exemple, on constate que les politiques sectorielles qui ont été actualisées dans la dernière décennie dans une vingtaine de pays africains confient dorénavant la responsabilité du secteur aux entités territoriales décentralisées (les Communes en Afrique francophone, les Districts en Afrique anglophone). Resté lettre morte pendant de longues années, ce transfert commence maintenant à être effectif.

Les engagements des donateurs dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, orientent d'ailleurs de plus en plus les flux financiers vers les systèmes des pays receveurs et vers un alignement sur les stratégies de ces pays. Pour ce qui concerne les services publics de base, la reconnaissance de la Collectivité locale en tant que Maître d'ouvrage devient alors progressivement la règle pour tout investissement (co)financé par l'aide internationale officielle¹.

► Un choix de plus en plus appuyé par les partenaires techniques et financiers

Cela est démontré par les nouvelles orientations de la communauté internationale au développement. Voir par exemple l'appui à la décentralisation qui est devenu un thème prioritaire dans la politique de coopération de la Belgique (un des « secteurs » prioritaires ou une stratégie transversale dans au moins 11 des 16 pays partenaires). Mais également la Commission Européenne, l'Allemagne, les Pays-Bas, le PNUD, le FENU ou la Banque mondiale financent des programmes d'appui à la décentralisation, ou intègrent les indicateurs de progrès en matière de décentralisation dans les mécanismes déclencheurs pour leur appui budgétaire. Ces projets ou agences de coopération ne se limitent d'ailleurs plus à une assistance technique auprès des Collectivités ou en appui aux réformes, mais mettent aussi en place des fonds spécifiques pour les investissements des Collectivités, et commencent même à expérimenter l'appui budgétaire aux entités décentralisées comme en Ouganda, au Mali ou dans certains départements du Niger.

► Une stratégie d'appui au développement local

Puisqu'elle permet de renforcer les compétences des différents acteurs locaux, et ceci en matière de planification participative, de réalisation, d'alliance, de gouvernance... tout en veillant sur la synergie avec le niveau régional, voire national. Ces projets renforcent l'appropriation de la démarche et des ouvrages par les usagers et entités décentralisées. Ils mobilisent et renforcent des acteurs jusqu'à présent peu impliqués dans la programmation ou l'implémentation de projets de développement – et contribuent ainsi à diversifier les capacités de mise en œuvre. Ils ont le potentiel de rendre les investissements :

- Plus pertinents (basés sur une réelle demande, en tenant compte d'une répartition plus équitable au sein du territoire local) ;
- Plus efficaces (circuit raccourci de financement, mobilisation des compétences et ressources locales) ;
- Plus durables (structuration des acteurs locaux, appropriation locale de la démarche, émergence de compétences techniques et managériales locales, émergence de services financiers au niveau local).

¹ Notons cependant que cette évolution n'est pas toujours conciliable avec une autre tendance suivie par plusieurs bailleurs, notamment le fait que leur aide publique au développement est de plus en plus concédée sous forme de crédit et non plus de dons, surtout quand il s'agit de projets d'infrastructures. Ces bailleurs ont alors du mal à concéder leurs prêts aux Collectivités locales puisque leurs procédures exigent des garanties par des Etats souverains. Cette situation empêche souvent la Collectivité locale de se voir confiée l'ensemble des prérogatives et responsabilités de Maître d'ouvrage.

► Une nécessité pour rendre les services de base viables

En sachant que :

- I) C'est l'environnement de proximité qui permet aux différents acteurs de se responsabiliser pour un service qu'ils ont jugé prioritaire et
- II) Qu'on nécessite ces différents acteurs avec leurs compétences complémentaires, pour rendre le service optimal.

Pour les services d'eau potable ou d'assainissement par exemple, la responsabilité des usagers (paiement de l'eau, usage rationnel, utilisation correcte des installations...), la mobilisation des compétences techniques et managériales locales et la présence d'une autorité de proximité pour garantir une bonne gestion forment des conditions incontournables pour un service viable.

► Une opportunité de participation citoyenne

Si l'on voit les opportunités que la maîtrise d'ouvrage locale offre pour rapprocher les administrateurs de leurs administrés (ou les électeurs de leurs élus) à partir d'un « projet » commun, concret et vital.

Cette participation citoyenne n'est cependant pas automatique et nécessite une société civile organisée, des mécanismes de dialogue effectif, ainsi qu'une certaine discrimination positive envers les groupes plus vulnérables si l'on veut que cette dynamique locale soit inclusive. Cette inclusion de la société civile doit d'ailleurs être appréhendée dans une vision stratégique plus globale qui ne peut pas être confinée à la simple création de groupements de producteurs ou de comités d'eau, ou à la mise en place d'un cadre local de concertation. La participation citoyenne doit contribuer à une réelle responsabilisation civique, mais aussi à une force de revendication et un souci partagé pour la cohésion sociale et l'épanouissement humain. Ces éléments peuvent être pris en compte dans les phases stratégiques de la maîtrise d'ouvrage.

► Un défi important pour les organismes d'appui au développement

Puisque la maîtrise d'ouvrage locale implique :

- Un pilotage du développement local par les acteurs locaux, sous la coordination de l'entité territoriale décentralisée, où un organisme d'appui au développement devient donc plutôt un facilitateur qu'un coordonnateur, voire même un opérateur.
- Ce qui revient à respecter les choix de l'autorité locale, en limitant ainsi les marges de manœuvre de l'agence de développement pour, par exemple, privilégier l'un ou l'autre groupe de bénéficiaires (les femmes, les pauvres, les isolés...), pour organiser les services de base selon la vision de l'agence, voire même pour importer ou tester des innovations.
- Une dissociation des fonctions et une professionnalisation des métiers (études, chantiers de construction, intermédiation sociale, recherche-action...) permettant ainsi :
 - I) Un réel pilotage par les acteurs locaux qui choisissent ainsi les prestataires qui leur offrent les meilleures conditions et/ou garanties,
 - II) Une réelle professionnalisation des métiers et
 - III) Une meilleure maîtrise des risques de conflits d'intérêt.

DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE VERS L'INGÉNIERIE INSTITUTIONNELLE



Le programme d'eau potable de PROTOS dans le Canton de Cañar a démarré en 1997. Etant une composante d'un programme gouvernemental intégré, l'ONG a joué le rôle de Maître d'ouvrage délégué pendant deux ans.

A partir de 1999, les communautés rurales indigènes ont été reconnues comme Maîtres d'ouvrage : ce sont leurs comités d'eau qui négocient les droits de captage et de construction, qui contractent les tâcherons locaux, gèrent les budgets et s'organisent pour l'exploitation. L'équipe de PROTOS et ses partenaires équatoriens sont devenus un assistant aux comités. Cette phase a permis de structurer les communautés indigènes, qui sont souvent isolées et de petite taille (50 à 300 familles), et d'initier un dialogue avec les autorités locales et les autres intervenants du secteur.

Cet appui de proximité, en s'inscrivant dans la durée et avec une responsabilisation progressive des communautés jusque là marginalisées, a créé les bases pour une réflexion profonde et inclusive quant à la répartition des rôles et des relations pour un service d'eau et d'assainissement viable dans ce contexte économique et social particulièrement fragile.

De cette réflexion est né en 2002 le CenAGRAP : le Centre d'Appui à la Gestion Rurale de l'Eau Potable. Le Centre est construit sur un engagement pour 10 ans entre les comités d'eau (qui étaient 15 en ce moment), la Municipalité de Cañar (organe politique du Canton) et le consortium PROTOS-CEDIR avec un rôle de ce dernier qui diminue en importance et qui, à partir de 2007 se limite aux conseils et à la facilitation. En 2010, 80 comités d'eau sont affiliés, la structure a été reconnue et intégrée de manière organique dans l'administration locale, le principe de co-responsabilité entre communauté et Collectivité a été maintenu et les comités d'eau délèguent 3 membres dans le conseil d'administration, qui complètent les 2 membres de la Municipalité.

Le taux de couverture en eau potable dans le milieu rural à Cañar a augmenté dans ces 13 ans de 20 à 80% et le taux de fonctionnalité des systèmes dépasse à tout moment les 95%.

Le Centre offre une série de services à ses membres, comités d'eau, comme l'appui technique, administrative et socio-organisationnel, des cours de recyclage pour les opérateurs et trésoriers, la vente de pièces de rechange de bonne qualité et à prix préférentiel, l'appui spécialisé pour les problèmes qui dépassent la gestion quotidienne en opération et maintenance. Mais ce sont les comités d'eau dans les différentes communautés qui restent responsables pour la gestion quotidienne de leur réseau, y compris le recouvrement des charges d'exploitation et de maintenance.

Le Centre d'appui fonctionne sur un budget approuvé et financé à 90% par la Municipalité pendant que les comités contribuent au fonctionnement avec une contribution plutôt symbolique représentant 10% du budget annuel. La Municipalité assigne plusieurs techniciens à la structure, la coordination du Centre est depuis le début attribuée à une femme indigène, ressortissante d'un des villages du canton.

L'assemblée générale des comités d'eau est l'espace où le Centre présente ses activités et rend compte de sa gestion à ses membres, et où sont discutés les problèmes, les défis des comités d'eau et du Centre. Un des points délicats est constitué par les droits d'entrée que définissent les comités à la conclusion de leurs travaux d'installation ou de réhabilitation. Parfois, les travaux ont été tellement intensifs en main d'œuvre, que les droits d'entrée sont fixés à des montants élevés, ainsi mettant en danger le principe du droit à l'eau... D'autres préoccupations intègrent la protection des ressources hydriques, le renouvellement des infrastructures à la fin de leur durée de vie...

Une fois le fonctionnement du Centre instauré et renforcé, le défi de l'accompagnement se situe au niveau de la contribution du Centre aux politiques d'eau (plans globaux de gestion, financement du secteur, renouvellement, priorisations, protection des ressources hydriques...).

En 13 ans, le rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale de PROTOS a ainsi évolué de « faire pour » à « encourager à mieux faire ».

Encadré 6 : La gouvernance locale du service d'eau potable à Cañar, Equateur

LES ACTEURS ET LEUR ROLE

LE MAÎTRE D'OUVRAGE

Le Maître d'ouvrage est le propriétaire de l'ouvrage. C'est la personne physique ou morale pour le compte de laquelle un bâtiment, une infrastructure ou une étude est réalisé.

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 (soumis au droit privé ou droit civil).

Le **Maître d'ouvrage public** peut être soit l'Etat et les établissements publics qui en dépendent ou les Collectivités territoriales (par exemple la Commune) et les établissements publics qui en dépendent (par exemple un office intercommunal).

Pour un projet ou ouvrage qui ne ressort pas directement des attributions de la Commune ou qui est réalisé dans un montage de concession ou de service conventionné, le **Maître d'ouvrage** sera **une personne ou un organe privé**, comme par exemple une organisation paysanne, propriétaire d'une banque de céréales, ou une confession religieuse, propriétaire d'une école.

Concrètement, le Maître d'ouvrage a la responsabilité de :

- ▶ **Etudier** l'opportunité et décider de la construction d'un ouvrage, choisir son emplacement, définir ses caractéristiques techniques (concevoir l'ouvrage) ;
- ▶ Réunir les fonds nécessaires pour le **financement** de l'ouvrage, seul ou en faisant appel à des partenaires extérieurs (ONG, fonds des Collectivités territoriales, bailleurs de fonds, associations de ressortissants...) ;
- ▶ **Faire réaliser** l'ouvrage, et en suivre la réalisation ;
- ▶ **Réceptionner** l'ouvrage, c'est-à-dire contrôler que l'ouvrage obtenu est bien conforme à ce qui a été négocié ;
- ▶ **Organiser l'exploitation** et la gestion de l'ouvrage.

Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique (Commune, District ou autre), on y ajoute souvent deux responsabilités, d'ordre plutôt politique :

- ▶ **Définir une vision stratégique** et une politique territoriale ;
- ▶ **Mobiliser les acteurs** de son territoire pour une gouvernance optimale des services.

En tant qu'institution publique, une Commune (ou autre Collectivité territoriale selon le contexte de décentralisation) joue le rôle de Maître d'ouvrage au nom de ses administrés, qui seront les usagers de l'ouvrage (ou au moins les bénéficiaires finaux s'il s'agit par exemple d'un bâtiment construit au profit de l'administration communale). D'autre part, l'institution publique assume cette responsabilité de Maître d'ouvrage dans le cadre d'une réglementation et d'un mandat précis. Ceci implique que le Maître d'ouvrage public a une double obligation de reddition des comptes : d'une part face à sa population, bénéficiaires finaux de l'ouvrage et au nom desquels l'ouvrage est construit, et, d'autre part, face à la réglementation en matière de maîtrise d'ouvrage (Code des marchés publics, Loi des finances des Collectivités territoriales...) et aux stratégies sectorielles définies au niveau de l'Etat central.

Au niveau de la Commune, c'est le Maire qui assume les responsabilités du Maître d'ouvrage pour les infrastructures, équipements ou aménagements dont la compétence est du domaine public de la Commune.

Il est le responsable des programmes de développement de la localité. Il représente la Commune qui réalise un projet de construction ou d'étude. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit, dans ce rôle, une fonction d'intérêt général.

L'essentiel pour la maîtrise d'ouvrage communale est dès lors de disposer des moyens d'assumer le service à la population et pas nécessairement de l'assumer elle-même. Dans tous les cas, le Maître d'ouvrage reste cependant le responsable final pour la priorisation des ouvrages, leur conception, leur financement, leur bonne exécution, ainsi que les modalités de leur exploitation.

Certaines attributions sont alors indissociablement liées à la responsabilité du Maître d'ouvrage :

- ▶ Définir et prioriser les ouvrages à réaliser ;
- ▶ Approuver le schéma technique, organisationnel et financier pour la réalisation des ouvrages ;
- ▶ Réceptionner l'ouvrage ;
- ▶ Définir les modalités de sa propriété et de son exploitation.

LE MAÎTRE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉ

Avoir la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage ne veut pas dire faire les choses soi-même : si le Maître d'ouvrage ne dispose pas de toutes les compétences techniques ou dans le cas où la législation ou le montage financier ne lui permettent pas d'assurer correctement toutes ses fonctions, il peut :

- ▶ Soit s'appuyer sur les conseils d'organismes disposant des compétences nécessaires : cela constitue **l'assistance à la maîtrise d'ouvrage** ;
- ▶ Soit déléguer une partie de ses responsabilités à un organisme plus compétent techniquement ou doté des pouvoirs légaux et administratifs pour assumer les actes formels de la maîtrise d'ouvrage : c'est ce qu'on appelle la **délégation de la maîtrise d'ouvrage**.

Un Maître d'ouvrage délégué est une personne morale ou physique, mandatée par le Maître d'ouvrage pour agir en son nom et pour son compte dans le cadre de la gestion d'un projet de réalisation d'ouvrages dans les limites et conditions fixées par les règles relatives à la notion de mandat. C'est en d'autres termes la gestion déléguée d'une partie du processus de réalisation d'un ouvrage dont la réalisation a été retenue par le Maître d'ouvrage.

Le Maître d'ouvrage peut déléguer les attributions suivantes :

- ▶ La définition des conditions administratives et techniques de réalisation de l'ouvrage ou de l'étude ;
- ▶ La gestion de l'opération aux plans administratif, financier et comptable ;
- ▶ La préparation du choix du Maître d'œuvre, l'établissement et la gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- ▶ L'approbation des avant-projets ;

- ▶ Le choix des entrepreneurs et prestataires, l'établissement et la gestion de leurs contrats ;
- ▶ Le versement de la rémunération du Maître d'œuvre, des entrepreneurs et prestataires ;
- ▶ La préparation de la réception ;
- ▶ Les actions en justice.

Il peut également déléguer ces attributions sans condition, ou encore les déléguer sous réserve de son accord ou de son avis de non-objection.

Le Maître d'ouvrage peut se réserver l'exercice des attributions suivantes :

- ▶ L'accord sur le projet d'exécution technique ;
- ▶ La signature du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- ▶ Le choix des entrepreneurs et prestataires ;
- ▶ La réception de l'ouvrage ou de l'étude.

L'ASSISTANT AU MAÎTRE D'OUVRAGE

Il s'agit d'une personne morale ou physique qui n'est hiérarchiquement pas liée au Maître d'ouvrage et qui l'assiste dans ses différentes tâches, sans toutefois prendre une responsabilité ou un mandat de délégation. L'assistant au Maître d'ouvrage ne peut pas engager le Maître d'ouvrage ou le remplacer dans des actes décisionnels ou de contractualisation.

L'assistance peut porter surtout sur les aspects techniques (élaboration de cahier des charges, appui dans le recrutement d'un Maître d'œuvre, contrôle des plans ou dossiers proposés par le Maître d'œuvre...) ou administratifs (par exemple l'assistance juridique dans toute la démarche de contractualisation).

L'assistance peut aussi porter sur tout le processus et être plutôt méthodologique : de l'appui dans la concertation locale menant à prioriser les choix, jusqu'à l'assistance dans la conception de modèles performants de gestion.

Dans de nombreux projets actuels d'appui à la décentralisation, le bailleur de fonds impose/propose un assistant aux entités territoriales qui veulent faire appel à leur cofinancement. L'assistant au Maître d'ouvrage joue alors à la fois un rôle d'assistant pour le compte du Maître d'ouvrage, mais souvent aussi un rôle de veille pour le compte du bailleur qui se rassure ainsi que les décisions du Maître d'ouvrage respectent les procédures du bailleur et les principes de bonne gouvernance.

LE MAÎTRE D'ŒUVRE

Le Maître d'œuvre est une personne physique ou morale chargée, par le Maître d'ouvrage, en raison de sa qualification et de sa compétence technique, d'apporter une réponse architecturale, technique et économique positive à un programme d'opération.

Le Maître d'œuvre agit au service du Maître d'ouvrage, et est commandité par lui. Les relations entre les deux sont régies par un contrat ou une convention, qui précise également les modalités de reddition des comptes du Maître d'œuvre au Maître d'ouvrage.

Le Maître d'ouvrage est le propriétaire de l'ouvrage, le Maître d'œuvre coordonne la mise en œuvre de l'ouvrage.

Le Maître d'œuvre peut faire appel à une série de prestataires pour certaines de ses tâches, telles que les études de faisabilité, l'élaboration des Avant-Projets ou du DAO, le contrôle des travaux. Cependant, le mandat principal du Maître d'œuvre, qui consiste en une coordination professionnelle des différentes phases liées à la réalisation de l'ouvrage, ne peut pas être délégué.

L'AGENCE D'APPUI À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE LOCALE

Les agents ou agences qui appuient la maîtrise d'ouvrage locale dans une stratégie de développement local, peuvent se positionner de diverses façons – et ceci en fonction du cadre légal et institutionnel du pays, des compétences des Maîtres d'ouvrage locaux et des autres parties prenantes, de la durée et de l'intensité de leur intervention, ainsi que de la taille et de la complexité des ouvrages à réaliser.

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale peut se concrétiser à travers différentes formes, en fonction de la responsabilité prise par l'agence d'appui (voir aussi page 37) :

Délégation de la maîtrise d'ouvrage	L'agence d'appui est mandatée par le Maître d'ouvrage pour poser certains actes en son nom.
Assistance au Maître d'ouvrage	L'agence d'appui assiste le Maître d'ouvrage dans ses différents actes.
Ingénierie institutionnelle	L'agence d'appui assiste l'ensemble des acteurs concernés dans la répartition de leurs rôles, dans leurs relations et dans le renforcement de leurs compétences pour assumer leur rôle.
Formation – appui – conseil	L'agence d'appui fournit certaines formations et est disponible pour des conseils auprès des différentes parties.
Facilitation	L'agence d'appui facilite certains actes mais laisse toute l'initiative au Maître d'ouvrage. La facilitation peut porter sur l'animation de réunions, l'élaboration d'outils, l'échange ou mise en réseau avec d'autres acteurs...

Schéma 5 : Les différentes formes d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale

Cinq facteurs de réussite constituent les points forts des partenariats d'appui à la maîtrise d'ouvrage :

- ▶ L'inscription dans la durée ;
- ▶ L'importance accordée aux conventions et le caractère vivant de la relation partenariale ;
- ▶ Le respect des cadres institutionnels ;
- ▶ La mise en place d'un dispositif partenarial permanent de pilotage et de suivi ;
- ▶ Une distinction claire entre les projets et le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage, les premiers visant généralement à la réalisation du second.

DIFFÉRENTES FORMES D'APPUI AU MAÎTRE D'OUVRAGE

Délégation de la maîtrise d'ouvrage

- Le Maître d'ouvrage délègue une partie de ses tâches à l'agence d'appui (qui devient alors le Maître d'ouvrage délégué). Certaines attributions ne peuvent pas être déléguées - voir page 35.
- Dans une démarche d'apprentissage, le Maître d'ouvrage délégué doit associer le Maître d'ouvrage à ses décisions, et l'impliquer progressivement dans ses choix et actions.
- Ce cas de figure se présente souvent quand la législation locale n'est pas en phase avec les compétences des entités décentralisées.

Assistance à la maîtrise d'ouvrage

- L'agence d'appui assiste le Maître d'ouvrage dans ses tâches mais ne prend pas de décisions à sa place.
- Cette assistance porte sur un appui technique (p.ex. élaboration du cahier des charges et conseil pour le recrutement d'un Maître d'oeuvre, validation des plans proposés par le Maître d'oeuvre...), administratif et politique (réflexion avec le Maître d'ouvrage sur son positionnement).
- Dans un montage d'assistance, le cible principal de l'appui est le Maître d'ouvrage.

Ingénierie institutionnelle

- L'agence d'appui se positionne plutôt comme un "ensemblier" qui accompagne l'ensemble des acteurs dans la définition de leur position, rôle, tâches et relations. L'agence d'appui pilote des réflexions conjointes, apporte des modèles et outils, coordonne des formations pour les acteurs ayant besoin d'être renforcés afin de garantir un montage fonctionnel entre les différentes parties...
- Le Maître d'ouvrage se réserve l'exercice de toutes ses attributions mais en lien étroit avec l'agence d'appui.

Formation et appui-conseil

- L'agence d'appui coordonne une série de formations pour les différentes parties concernées par la maîtrise d'ouvrage locale. En fonction de leurs faiblesses, l'agence peut être sollicitée pour donner des conseils.
- Un dialogue ouvert entre l'agence d'appui et le Maître d'ouvrage, ainsi qu'un système transparent de monitoring s'imposent si l'on veut éviter que le Maître d'ouvrage ne s'engage dans des décisions importantes sans une maîtrise suffisante.

Facilitation

- Le rôle de l'agence d'appui se limite à l'animation du cycle de projet. Perçue comme une instance neutre et reconnue pour ses expériences dans d'autres contextes, l'agence peut avoir une force mobilisatrice, d'équilibre de pouvoirs et source d'inspiration pour permettre aux différentes parties locales de définir elles-mêmes leurs rôles et relations.

Schéma 6 : Rôles de l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DANS UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE COMMUNALE

INSTANCE	ROLE	RESPONSABILITES
Commune	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promoteur du développement local ✓ Organisateur des services publics de base ✓ Maître d'ouvrage et propriétaire des ouvrages 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Retenir les ouvrages à réaliser à travers un processus participatif ✓ Définir l'ouvrage avec l'appui technique du Maître d'œuvre et des services déconcentrés ✓ Pouvoir adjudicateur ✓ Ordonnateur des paiements
Service déconcentré du Ministère technique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ingénieurs d'appui-conseil ✓ Pouvoir régalien 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conseiller le Maître d'ouvrage et le Maître d'œuvre sur le plan technique pour la définition et la réalisation de l'ouvrage ✓ Contrôler le respect des normes ✓ Suivi, collecte des données
Représentant du bailleur	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assurer le (co)financement ✓ Veiller au respect des principes de bonne gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participer aux moments clés de chaque étape et valider les décisions proposées par le Maître d'ouvrage ✓ Valider/autoriser les paiements ✓ Faciliter l'apprentissage
Bureau d'études - Maître d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maître d'œuvre ✓ Nomme un Délégué à pieds d'œuvre – contrôleur permanent du chantier 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accompagner le Maître d'ouvrage dans la définition et la planification des interventions ✓ Accompagner le Maître d'ouvrage dans la sélection, la contractualisation et le suivi des prestataires ✓ Contrôler les prestataires sur la conformité de leurs prestations au Cahier des Charges
Association des usagers	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Représentant des usagers ✓ Eventuellement : exploitant délégué de l'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Exprimer les besoins et préciser le niveau de service voulu et dont les usagers peuvent assumer les charges ✓ Eventuellement cofinancer l'ouvrage ✓ Faciliter la réalisation de l'ouvrage
ONG Centre de formation Personne ressource	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formation et sensibilisation ✓ Ingénierie sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Former et sensibiliser les usagers ✓ Faciliter la collaboration entre l'ensemble des acteurs
Entreprises locales Bureaux d'études Artisans locaux	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prestataire ✓ Eventuellement : exploitant délégué de l'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réaliser les études techniques et les travaux ✓ Gérer et maintenir l'ouvrage selon les modalités définies par le Maître d'ouvrage, en respectant les règles de l'art et la stratégie sectorielle

Schéma 7 : Rôles et responsabilités dans la maîtrise d'ouvrage communale

LES PRINCIPES DIRECTEURS

Dans son sens large, la maîtrise d'ouvrage locale est un processus où plusieurs parties prenantes assument différentes responsabilités, portant sur différentes étapes, de la décision politique à l'exploitation et à l'entretien des ouvrages, reliant le niveau local à d'autres niveaux de gouvernement et supposant différents types de compétences (sociales, politiques, techniques).

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale est alors une stratégie pour structurer les acteurs locaux dans une démarche de développement local (pour et porté par les acteurs locaux) et de pérennisation des services de base.

Cette « structuration » ne consiste pas tout simplement à mettre en place les structures ou à concevoir des textes régissant leur fonctionnement et leurs relations. Elle comporte trois dimensions complémentaires :

- ▶ La clarification des rôles des différents acteurs, en tenant compte des nouveaux paradigmes de décentralisation-déconcentration, de participation citoyenne et de l'émergence d'un tissu socio-économique local.
- ▶ L'appropriation de ces rôles par chacun des acteurs. Cette appropriation passe par une maîtrise des compétences aux 5 niveaux suivants :
 - Prendre des décisions et agir (*capability to commit and act*) ;
 - Fournir les services et produire des résultats (*capability to deliver*) ;
 - Développer et entretenir des relations (*capability to relate*) ;
 - S'adapter et s'auto-renouveler (*capability to adapt and self-renew*) ;
 - Maintenir une consistance, des ambitions jusqu'aux actes, et entre les différentes échelons de l'organisation (*capability to maintain consistency*).
- ▶ L'articulation entre ces acteurs. L'objectif final de cette articulation est bien-sûr une collaboration fluide dans une perspective de partenariat gagnant-gagnant, mais l'articulation peut passer par des phases de confrontation, de revendication et même de conflits.

Plusieurs agences ou programmes de développement font aujourd'hui le choix entre :

- ▶ Une stratégie d'appui à la décentralisation en passant par l'initiation, voire le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale.
- ▶ Un alignement sur les politiques de déconcentration des Etats partenaires en responsabilisant les services régionaux dans la mise en œuvre ou pilotage des programmes sectoriels.
- ▶ Une approche de développement communautaire et/ou de renforcement de la société civile.

La stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, par contre, considère plutôt l'interaction entre ces différents types d'acteurs, chacun avec son autonomie mais aussi leur interdépendance, sans imposer une hiérarchie, et avec le niveau local comme centre de gravité. Cette stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale est caractérisée par un nombre de principes directeurs, développés dans les pages suivantes, chacun illustré par une expérience concrète.

Le principe du cycle intégré

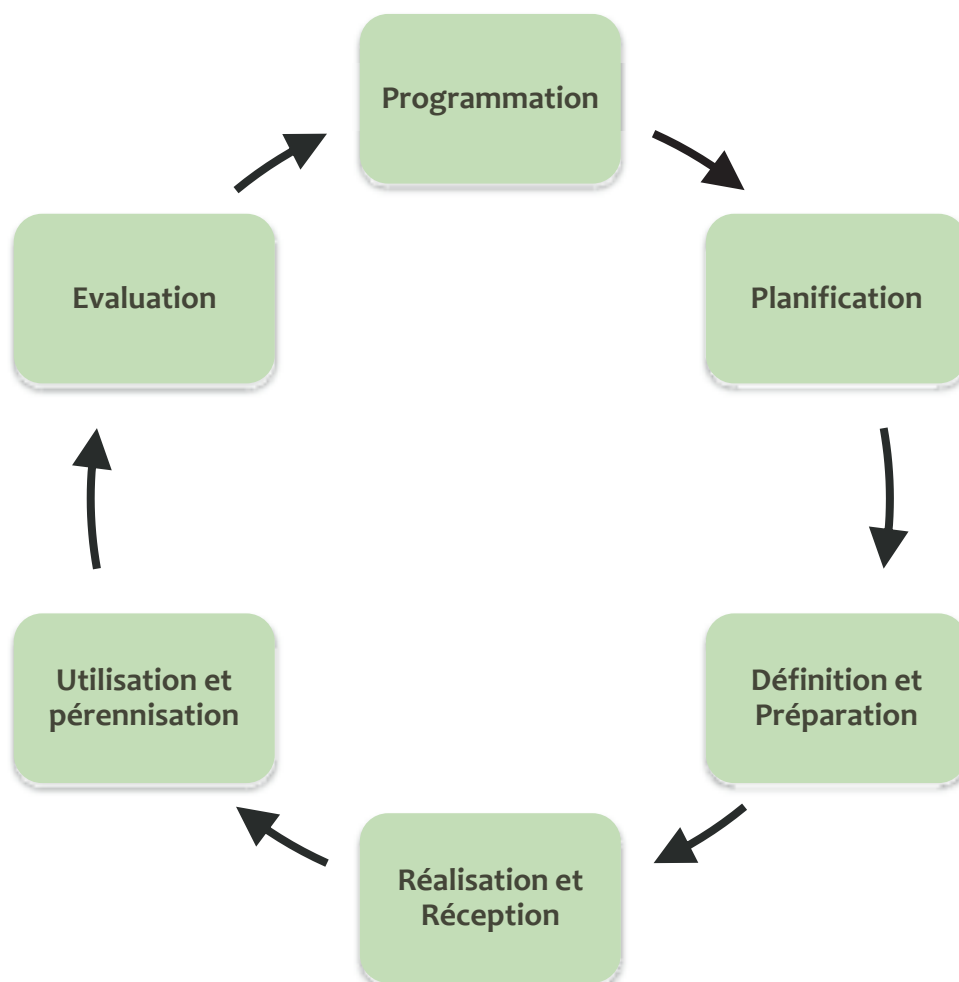


Schéma 8 : Les 6 phases du cycle de projet

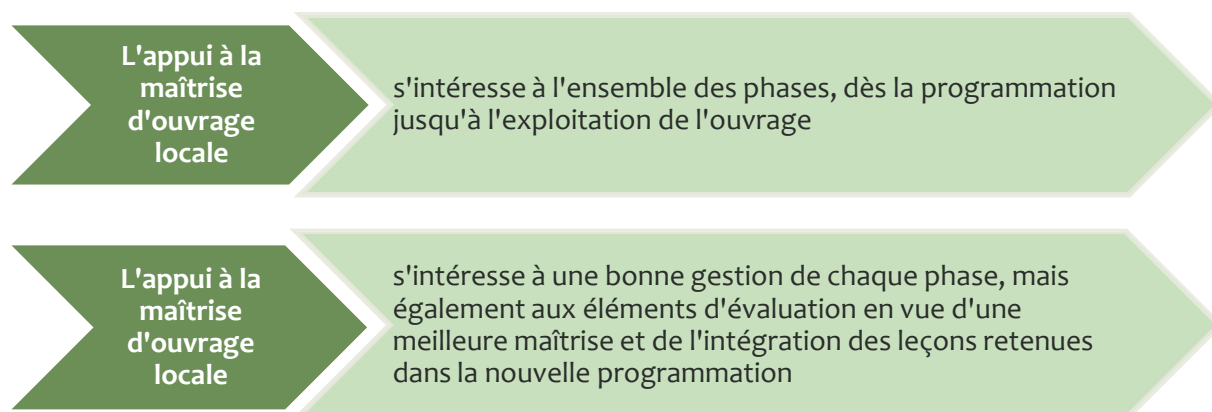
L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale ne se limite pas aux différentes actions à mener pour la mise en place d'un ouvrage, mais porte sur les différentes séquences du développement local, permettant aux acteurs locaux de s'approprier réellement leurs ouvrages et services de base (voir aussi le tableau à la page 24).

Il s'agit bien d'un cycle dans la mesure où :

- ▀ Chaque nouvelle phase est construite sur les acquis de la phase précédente. Une planification réaliste et qui intègre les mesures d'accompagnement nécessaires part d'un consensus sur les choix programmatiques. La bonne gestion de tout le processus d'études, de la passation de marché et de la contractualisation nécessite une répartition adéquate des rôles et relations et un calendrier précis, tels que retenus dans les phases précédentes. La réussite d'un chantier dépend en premier lieu des choix techniques et organisationnels faits dans la phase de préparation et de la sélection des prestataires.

L'utilisation d'un ouvrage et sa viabilité ne peuvent pas être optimales si la construction et la réception de l'ouvrage ne sont pas clôturées à la satisfaction des différentes parties prenantes et si les mesures d'accompagnement (formations, organisation des parties prenantes, politique tarifaire...) n'ont pas été bien identifiées et mises en œuvre.

- L'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage doit accompagner les différentes parties prenantes dans chacune des phases. Les « produits » à réaliser dans chaque phase doivent être clairs et l'agence d'appui doit veiller à ce que ces « produits » soient complets et validés par les parties prenantes avant de passer à une autre phase.
- Dans une démarche d'apprentissage, le Maître d'ouvrage et les autres parties prenantes doivent tirer des leçons de chaque phase qu'ils parcourent en vue de mieux maîtriser leur rôle et donc de devenir plus performants pour la suite et pour le développement d'autres ouvrages.
- A la fin de chaque phase, une appréciation à l'interne de la phase et de ses « produits » est importante. Il s'agit alors de l'appréciation des outils, compétences, formes de collaboration... donc fort opérationnelle.
- La programmation, qui est à la base des priorités à réaliser en terme d'ouvrages et qui traduit les politiques sectorielles et plans de développement nationaux ou régionaux en choix locaux, doit être actualisée régulièrement. Cette actualisation doit entre autres être inspirée sur les leçons capitalisées des ouvrages et services déjà existants.
- Une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage doit mettre l'accent sur ces éléments d'évaluation : aussi bien après chaque phase que sur l'ensemble du cycle. Cette dernière évaluation est plus stratégique et doit alimenter la programmation pour les années futures : est-ce que les ouvrages et services mis en place répondent effectivement aux attentes des usagers ? Sont-ils viables ? Doit-on prévoir dans le futur d'autres mesures d'accompagnement ?





LE CYCLE DE PROGRAMMATION AU BENIN

Pendant plus de 15 ans, le Bénin a suivi une stratégie de déconcentration et « d'approche par la demande » pour développer le secteur de l'eau potable en milieu rural. A travers les projets PADEAR, les Services Régionaux assumaient le rôle de Maître d'ouvrage. Les villages et quartiers bénéficiaires ont été sélectionnés sur base des demandes des communautés, confirmées par le versement de leur participation financière à l'investissement initial. Chaque année, environ 1.000 nouveaux points d'eau ont pu être installés, mais des problèmes importants persistaient, surtout quant à i) la capacité d'absorption des communautés et Services Régionaux, ii) la durabilité des investissements et leur réelle « appropriation locale » et iii) la répartition équitable (une grande partie des points d'eau étant construits dans des villages plus nantis qui en disposaient déjà, pendant que les communautés isolées, de petite taille, mal informées ou très pauvres restaient sans eau).

Une évolution récente de la stratégie nationale a permis un passage de l'approche par la demande à une approche programmatique. Cette nouvelle démarche place davantage les autorités locales dans leur rôle de fournisseur de services publics et s'intéresse à l'ensemble du cycle, dès la programmation.

La programmation sectorielle se subdivise en 3 étapes : i) la préparation ; ii) la planification ; iii) l'arbitrage.

Préparation	<ul style="list-style-type: none"> ○ Etablissement des rôles et responsabilités de chaque acteur ○ Extraction Banque de Données Intégrées des Services Eau (au niveau régional) ○ Transmission de la liste des ouvrages existants, ainsi que celle des localités (avec données démographiques) aux chefs de village pour étude et pré-validation ○ Identification et rassemblement des données et outils par la Commune ○ Elaboration d'un calendrier pour la conduite du processus
Planification	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse de la situation AEP de la Commune / Etat des lieux : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Collecte des données de terrain <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réunions niveau villages pour actualiser la liste des localités, estimer les distances ainsi que les populations par localité, recenser les points d'eau existants, définir la desserte en AEP actuelle, permettre l'expression des besoins et les prioriser ▪ Etablissement par la Commune des listes des localités par arrondissement ▪ Inventaire exhaustif par un prestataire externe sur base des listes et des données (fiches d'enquêtes localités et points d'eau) ▪ Réunions de validation par arrondissement avec le Conseil d'Arrondissement (CA), les chefs de villages et personnes ressources ✓ Calcul du taux de desserte de la population desservie ✓ Intégration dans le Système d'Information Géographique ✓ Tableaux de synthèse par arrondissement ○ Planification des réalisations d'ouvrages AEP <ul style="list-style-type: none"> ✓ Réunions niveau arrondissement : validation par localité de la desserte et de la solution technique envisagée ✓ Réunion niveau communal : agrégation des résultats préalables avant réunion avec les CA, Service Eau et services communaux pour arbitrage des priorités définies par et entre arrondissements afin d'établir une liste de priorités constituant la charpente de la programmation communale
Arbitrage	<ul style="list-style-type: none"> ○ Finalisation documents de base (types d'ouvrages programmés, nombre d'ouvrages programmés, année de réalisation, source de financement) selon des critères de choix bien définis ○ Transmission des documents au Conseil Communal ○ Tenue session du conseil de programmation et d'élaboration du Plan Annuel d'Investissement et décision politique par rapport au budget

Encadré 7 : La nouvelle approche de programmation au Bénin

Le principe des 4 dimensions

La maîtrise d'ouvrage par une institution locale comporte quatre dimensions : une dimension territoriale, une dimension politique, technique et organisationnelle (F3E, Cités Unies & PAD, 2009).

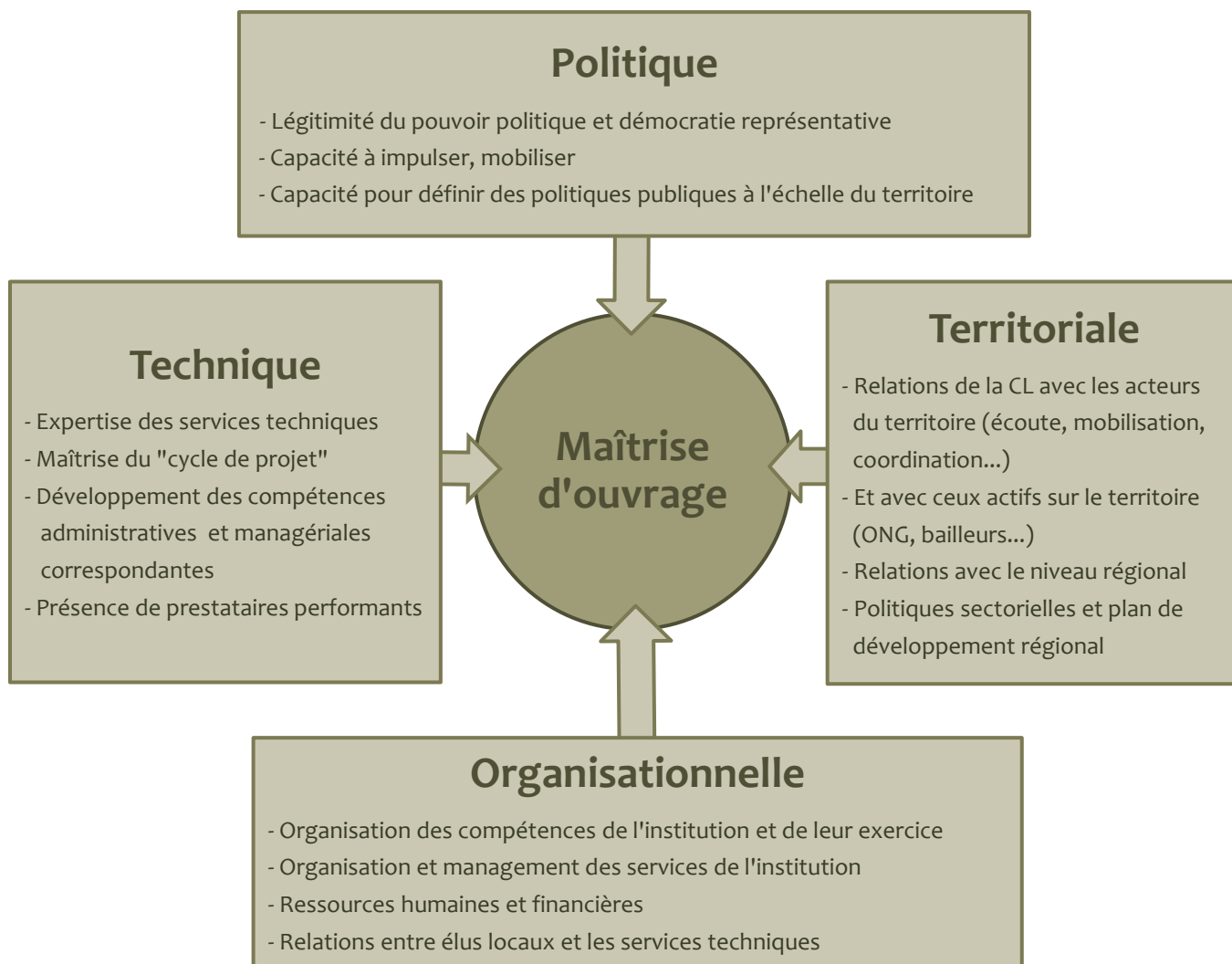


Schéma 9 : Les 4 dimensions stratégiques de la maîtrise d'ouvrage

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit considérer l'ensemble de ces dimensions. Cependant, l'agence d'appui ne sera pas amenée à travailler avec la même intensité sur les quatre dimensions. Cela est fonction des compétences locales, de l'existence éventuelle de plans de développement local ou régional, de la légitimité politique des acteurs locaux ou, encore, de la durée d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage locale. Il reste toutefois important pour l'agence d'appui de se rendre compte de chacune de ses dimensions et de se définir une stratégie pour surmonter les lacunes (ou au moins atténuer les risques) liées à chacune des dimensions.

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale ne peut certainement pas se limiter à un exercice technique ou administratif. Il s'agit en même temps de contribuer à la reconnaissance des rôles et pouvoirs des acteurs locaux, et plus particulièrement des Collectivités locales, par les populations et par leurs partenaires (Etat central, bailleurs de fonds...).

Dans la même optique, l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale ne s'intéresse pas uniquement aux acteurs locaux, mais veille à une prise en compte adéquate de l'ensemble des acteurs ayant leur influence sur le territoire.

Si ces principes sont évidents pour un Maître d'ouvrage public, ils sont aussi valables pour les institutions représentatives de la société civile, telles que les organisations paysannes, associations d'usagers ou coopératives. Les dirigeants de ces organisations ne travaillent pas dans le vide et sont également appelés à mener leur institution en respectant les principes de la légitimité, de l'efficacité et de l'efficience, ainsi qu'en articulant leurs démarches avec celles d'autres acteurs.

Pour l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, la prise en compte des quatre dimensions implique :

- ▀ La **dimension organisationnelle** porte sur l'organisation interne et les capacités de fonctionnement de l'institution. Dans une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, il est important de rechercher une adéquation entre l'organisation du partenariat lui-même (convention, dispositif de pilotage, circuit financier...) et le degré d'organisation de l'institution à renforcer. Il peut se révéler contre-productif de mettre en place un circuit financier dont le contrôle échappe à l'institution partenaire, si l'enjeu est à ce moment d'améliorer ses capacités de gestion ou de mieux visualiser sa responsabilité vis-à-vis de ses citoyens ou de ses membres. Si l'agence d'appui se substitue à la Collectivité locale pour décider de la légitimité des projets prioritaires ou pour ordonner les paiements, les acteurs locaux prennent vite l'habitude de s'adresser à lui plutôt qu'au Maire.

Une articulation équilibrée entre la réalisation de projets et le renforcement organisationnel est cruciale à ce sujet. Il faut effectivement sécuriser suffisamment les intérêts du bailleur, sans évacuer la responsabilisation progressive du Maître d'ouvrage local pour l'ensemble des choix et des mandats qui sont les siens.

- ▀ La **dimension technique** est mieux connue et constitue souvent le noyau dur du renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale : former les cadres, élaborer les procédures et concevoir des outils.

Dans une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, le renforcement des compétences locales tient compte de deux niveaux et de trois méthodes :

- Les deux niveaux portent sur l'équilibre entre les compétences internes du maître d'ouvrage et les compétences externes : définition des rôles et des relations, contractualisation avec des opérateurs locaux, renforcement des prestataires... La performance d'un Maître d'ouvrage ne s'évalue pas par ce qu'il sait faire lui-même, mais par sa capacité à mobiliser et à coordonner les compétences nécessaires.
- Les trois méthodes à combiner sont : la formation proprement dite, l'échange par des visites mutuelles et l'accompagnement dans le travail même.

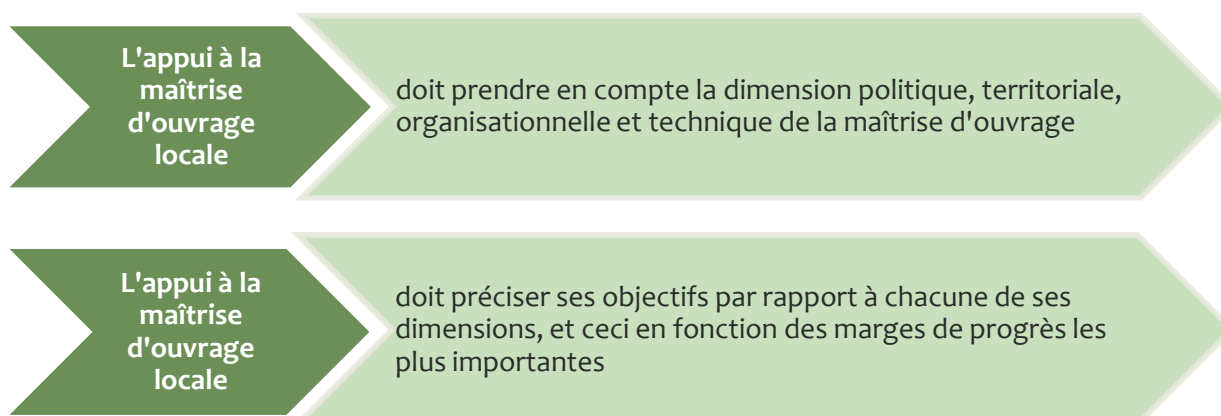
- ▀ La **dimension politique** est plus délicate. Elle peut recouvrir des questions différentes en fonction de l'objectif de l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale : appui au processus de décentralisation, structuration parallèle de la société civile et des Collectivités locales, renforcer et diversifier les capacités de développement...

Trois relations doivent être prises en compte pour renforcer cette dimension politique dans la maîtrise d'ouvrage locale :

- La relation entre la Collectivité et la communauté.
- La relation entre les élus et leur dispositif administratif et technique (l'administration communale, les services techniques de la Commune...).
- La relation entre les acteurs locaux et les représentants des autres niveaux de gouvernement.

L'agence d'appui peut clarifier, légitimer et renforcer ces relations à travers par exemple un dispositif de pilotage participatif du projet ou du programme, la procédure d'identification et de priorisation des projets ou ouvrages à réaliser, un exercice accompagné pour traduire une politique sectorielle pour un territoire donné, la mise en place de mécanismes d'information et de reddition de comptes, l'appui à la mobilisation et la bonne gestion des ressources locales...

- La **dimension territoriale** de la maîtrise d'ouvrage locale réside dans sa capacité à mobiliser les acteurs du territoire à travers leurs propres champs d'action, pour mieux définir et conduire des politiques à l'échelle du territoire. Notons que la mobilisation de l'ensemble des acteurs est un enjeu crucial dans les pays en voie de développement où les mécanismes de régulation, ainsi que les moyens des Collectivités sont souvent très faibles. La dimension territoriale réside aussi dans la cohérence interne et externe de la politique et de la praxis locale. La cohérence interne se réfère alors aux principes d'égalité de traitement et d'équité des chances pour tous les citoyens (membres), de la sauvegarde du patrimoine pour les fonctions environnementales et pour les générations futures... La cohérence externe se réfère aux principes de bon voisinage, de collaboration avec d'autres territoires pour une mise à échelle là où ça donne des valeurs ajoutées, mais également à la cohérence avec les stratégies sectorielles ou plans de développement régionaux ou nationaux.



LA COMMUNE LUTTE CONTRE L'INSECURITE ALIMENTAIRE



La région de Dosso au Niger compte 1,8 millions d'habitants, dont 92% vivent en milieu rural. Pendant la période de soudure, plus de 40% des enfants souffrent de sous-nutrition chronique et, en moyenne, 12% de sous-nutrition aiguë. La zone frontalière au Nigéria et au Bénin est la plus fertile, mais la pression démographique galopante y crée de plus en plus de tensions entre éleveurs et agriculteurs. Les capacités de production agricole sont d'ailleurs menacées par les effets des changements climatiques, avec des périodes de sécheresse plus prononcées et une perturbation évidente de la répartition spatiale et temporelle des pluies. Les Communes ont été installées en 2004 et sont au nombre de 43 pour la région de Dosso. Mais leurs capacités sont extrêmement faibles : des recettes fiscales de 0,7 € par habitant, un budget d'investissement de 0,9 € par habitant, une moyenne de 6 employés par Commune...

La coopération bilatérale belge est présente dans la région depuis plus de 20 ans. En 2006 démarra la première phase du Programme d'Appui à la Mise en place des Entités Décentralisées (PAMED), financé par le Fonds belge pour la sécurité alimentaire, et mis en œuvre par la CTB. Durant les premières années, une partie importante du budget a été investie dans la mise en place même des Communes : construction et équipement de bureaux, recrutement et formation du personnel clé, mise en place de procédures et outils. La moitié du budget d'investissement était pendant cette période investie dans les services de base, priorités par le Conseil communal, et ceci en suivant une approche de maîtrise d'ouvrage communale, avec une assistance de proximité d'un technicien du projet par département (3 à 7 Communes).

Depuis 2009, le programme est davantage orienté sur la sécurité alimentaire, mais toujours à travers le renforcement du rôle, des compétences et du réseau relationnel et partenarial des Communes.

D'une part, le programme investit maintenant dans la « communalisation » de certains dispositifs ou stratégies qui sont cruciaux dans une démarche de sécurité alimentaire et de renforcement des capacités défensives (surtout des groupes vulnérables). Il s'agit par exemple d'un réseau de banques céréalières avec en bas de la pyramide les banques classiques dans les villages gérées par les groupements de femmes, et des banques d'appui au niveau communal ou intercommunal. Ou de la mise en place d'un système d'alerte précoce ou de la sécurisation foncière avec la prise en compte de l'autorité communale comme régulateur local.

D'autre part, le programme finance les projets communaux et communautaires priorités par le Conseil communal à condition qu'ils contribuent à une meilleure sécurité alimentaire (dans son sens large). Ce financement suit une logique d'appui budgétaire communal et les subventions sont octroyées en fonction de la population, du profil de pauvreté et d'insécurité alimentaire, ainsi que de la performance de la Commune – mesurée selon une série d'indicateurs, tels que le taux de recouvrement fiscal, la tenue et documentation des réunions du Conseil communal et de ses éventuelles commissions... Tout ça est formalisé dans un Contrat d'objectifs entre la Commune et le projet.

Les quatre dimensions de la maîtrise d'ouvrage locale sont intégrées dans le programme :

- Dimension organisationnelle : le Conseil communal décide des projets à financer et des stratégies à « communaliser » et la Commune assume l'ensemble des responsabilités du Maître d'ouvrage ; l'assistance de proximité garantit un apprentissage en pratiquant.
- Dimension technique : formations des Maires, des élus, du personnel communal et des leaders des organisations communautaires ; réflexion sur la répartition des rôles ; appui de proximité.
- Dimension politique : élaboration participative du Plan Communal de Développement, mécanismes de reddition de comptes – notamment à travers les indicateurs de gouvernance dont dépend la hauteur de la subvention octroyée par le programme.
- Dimension territoriale : « communalisation » de stratégies et de dispositifs qui mobilisent l'ensemble des acteurs, initiation de projets intercommunaux, mise en relation avec services régionaux, mise en place d'une base de données au niveau communal (SIG)...

Encadré 8 : L'appui à la gouvernance locale pour une meilleure sécurité alimentaire au Niger

Le principe multi-acteurs

L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale reconnaît les rôles et responsabilités complémentaires des différents acteurs qui sont concernés par le développement local.

Dans ce concept, il n'existe pas de hiérarchie formelle entre les différents niveaux et chaque type d'acteur est libre dans ses choix – pour autant qu'il respecte les règles du jeu (législation, stratégie sectorielle...).

Mais la Collectivité locale a sa propre autonomie et n'est pas un démembrement de l'Etat ; les organisations de la société civile ne sont pas des sous-traitants d'une administration ; les prestataires privés se conforment aux règlements mais ont la liberté d'entreprendre et donc d'orienter leurs interventions là où ils pensent pouvoir valoriser au mieux leurs compétences...

Chacun des acteurs doit se rendre compte de l'importance d'une clarification de leurs rôles, ainsi que de la valeur ajoutée d'une mise en synergie de ces différents rôles et compétences complémentaires.

Cet exercice de collaboration entre acteurs est parfois délicat dans ce contexte de réorganisation des Etats qui est en cours aujourd'hui dans bon nombre de pays du Sud (et dans les anciennes républiques soviétiques). Les Collectivités locales sont de genèse récente ; les organisations de la société civile ont souvent été délaissées par un Etat centraliste, si elles n'ont pas vécu plutôt une relation conflictuelle ; l'émergence d'un secteur privé local est maintenant facilitée par le désengagement de l'Etat en tant qu'opérateur de tout type de services et en tant qu'entrepreneur ; les services déconcentrés doivent redéfinir leur métier...

Ces changements sont souvent perçus comme menaçants mais ils offrent une opportunité pour une meilleure répartition des rôles, permettant :

- ▶ Une reconnaissance de la citoyenneté et de la démocratie locale ;
- ▶ Un équilibre de pouvoirs entre le niveau local et le niveau régional et national, entre la société civile et ses administrations ;
- ▶ Une professionnalisation des métiers ;
- ▶ De limiter les risques de conflit d'intérêt.

Une stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale accompagne ces changements et facilite cette collaboration.

Il revient à l'ensemble des acteurs de préciser et de formaliser cette répartition des rôles et des relations, tout en tenant compte de la législation locale, des compétences actuelles et mobilisables pour chacun des acteurs, de « l'avantage comparatif » de chaque acteur (lié à sa position, ses relations, ses capacités techniques ou financières...) de l'efficacité et de la durabilité... Cette répartition en complémentarité porte sur les différentes phases, de la programmation jusqu'à la viabilisation des services de proximité.

Quand il s'agit d'un service public, tel que l'approvisionnement en eau potable, l'évacuation des eaux pluviales ou les centres de santé de base, le secteur public doit être particulièrement responsabilisé, en tant que propriétaire et Maître d'ouvrage et comme l'organe qui doit garantir que ce service public est disponible dans les meilleures conditions et pour l'ensemble des

citoyens. Ce secteur public – Commune, District ou autre Collectivité – doit cependant comprendre qu’il a tout intérêt à responsabiliser les autres acteurs pour une meilleure efficacité et viabilité : la participation des usagers crée les conditions nécessaires pour leur adhésion et engagement, le faire-faire par des professionnels crée les conditions pour le développement de métiers locaux et permet à la Collectivité locale de veiller sur la qualité et respect des engagements.

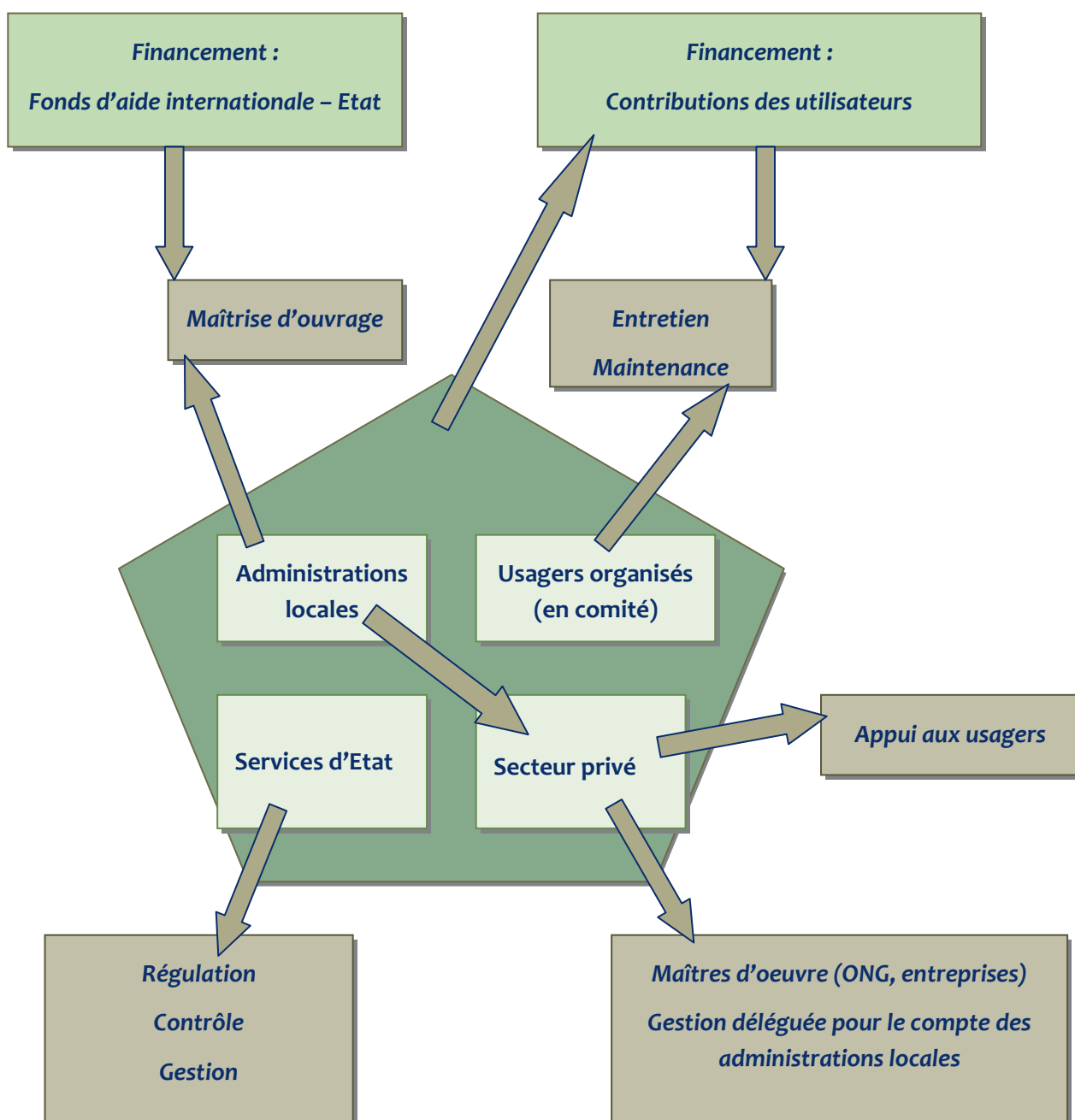
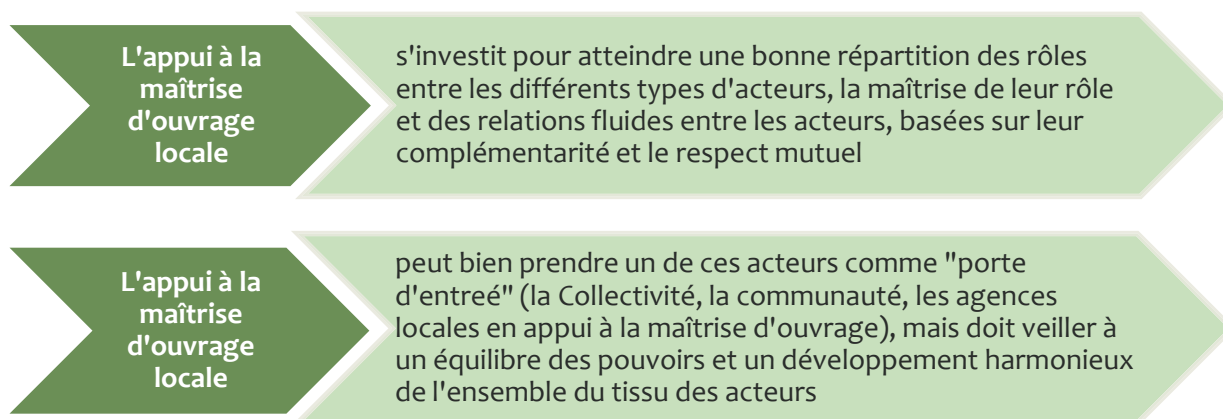


Schéma 10 : Les relations dans une approche multi-acteurs

Une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale accompagne cette dynamique multi-acteurs : elle facilite les réflexions sur la répartition des rôles et responsabilités, elle ré-équilibre les éventuels déséquilibres entre les acteurs (en terme de savoir ou de pouvoir), elle met en exergue les avantages de la collaboration et propose des outils organisationnels, contractuels et autres pour cette collaboration. Elle renforce les capacités des acteurs locaux par rapport aux rôles qu'ils ont à jouer dans les différentes séquences de la maîtrise d'ouvrage (au sens large).

Dans cet accompagnement de processus multi-acteurs, deux conceptions différentes peuvent guider le travail, et ceci en fonction des rapports qu'on attribue à la Collectivité territoriale par rapport aux autres acteurs du territoire. Dans le premier cas, on considère la Collectivité territoriale comme l'institution en charge de la vie démocratique et du développement de « son » territoire ; elle doit pour cela s'organiser afin d'écouter, de se concerter, de mobiliser... Dans le second cas, la Collectivité territoriale est vue comme l'un des acteurs du territoire, parmi les autres, mais avec un rôle spécifique. La première approche s'aligne donc d'abord du côté de l'entité territoriale. La seconde joue plutôt sur l'ingénierie institutionnelle.

Là où cet accompagnement nécessite un renforcement important des capacités de l'ensemble des acteurs, il est souvent indiqué de diversifier aussi les compétences d'appui. Le renforcement des capacités managériales et organisationnelles d'une jeune Collectivité est un autre métier que la structuration de la société civile ou la promotion et l'accompagnement de l'entrepreneuriat. Ces fonctions d'appui ne sont d'ailleurs pas toujours compatibles pour être exercées par la même agence. Harmoniser les approches et les interventions ou, encore mieux, s'entendre sur une division du travail avec d'autres agences qui s'inscrivent dans la même démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale permet alors également une professionnalisation de l'appui.



UN PARTENARIAT GAGNANT – GAGNANT ENTRE COMMUNAUTE ET COLLECTIVITE A SARAGURO



Suite aux résultats obtenus dans la Province de Cañar, au nord de Cuenca, les autorités du Canton de Saraguro ont sollicité en 2005 l'appui du consortium PROTOS-CEDIR pour améliorer l'accès à l'eau potable pour leurs communautés rurales.

Saraguro compte 35.000 habitants, avec un seul centre semi-urbain et plus de 80% de la population qui vit de façon dispersée dans les montagnes et les petites vallées des affluents de la rivière de Jubones. Ces communautés rurales sont indigènes, pendant que les habitants du petit centre de Saraguro, qui tiennent le pouvoir de la Collectivité locale, sont souvent des métis. Au démarrage du programme, le Canton disposait d'une dizaine de mini-réseaux d'eau (de l'eau courante mais pas potable) pour approvisionner à peine 20% de la population rurale.

Le consortium PROTOS- CEDIR a débuté avec une phase d'introduction et d'investissements stratégiques qui a permis de créer une relation de confiance avec les communautés et avec la Municipalité, et de mieux comprendre les forces, limites et facteurs de changement. La Municipalité avait déjà l'habitude d'attribuer une partie de son budget d'investissement à travers la technique des « budgets participatifs » où les villages priorisent leurs investissements. Ce mécanisme a aussi guidé la priorisation des ouvrages d'eau potable mais en mettant en exergue les limites de l'instrument en cas d'absence de financements complémentaires. Le budget participatif a provoqué trop d'interventions ponctuelles et partielles (construction d'un réservoir ou donation de quelques tuyaux), sans considérer qu'un système d'eau nécessite une approche systémique pour assurer sa viabilité.

Depuis 2007, PROTOS complète le budget de la Collectivité pour les projets prioritaires d'eau et d'assainissement qui s'inscrivent dans cette approche systémique. Ceci implique donc la construction de systèmes « complets », y compris la protection des sources, un dispositif de traitement de l'eau, une distribution par compteurs etc. Les travaux plus spécialisés sont maintenant confiés aux entrepreneurs locaux qui perfectionnent progressivement leurs capacités.

Du côté de la communauté, il y a un engagement pour un travail intensif non seulement au niveau de la main d'œuvre non spécialisée, mais également dans les ateliers de renforcement des capacités techniques, administratives, financières et organisationnelles, ainsi qu'un accord de travailler pour une gestion durable et donc avec un service d'eau payant, élément tout à fait innovateur dans la zone.

Du côté de la Municipalité, elle prend ses responsabilités en tant que Maître d'ouvrage, mais en partenariat avec la communauté, elle s'approprie les principes de la méthodologie d'ingénierie sociale dans ses interventions et s'engage à mettre en place les dispositifs nécessaires et un environnement propice pour un accès généralisé et durable à l'eau saine.

Dans une nouvelle phase, on passe d'une approche de « une sur une » (Collectivité versus chaque communauté individuelle) vers une approche plus collective.

Ensemble avec les parties concernées du petit Canton limitrophe de Oña, on met progressivement en place les mécanismes pour une gestion plus intégrée des ressources en eau du bassin du Jubones. Il s'agit alors d'optimiser l'irrigation, de protéger les paramos (pâturages d'altitude), d'évoluer vers un partage équitable et consensuel des ressources... D'autres acteurs, tels que les organisations paysannes, comités d'irrigants ou services provinciaux doivent maintenant être inclus dans les débats.

En même temps, la viabilité à long terme des systèmes d'eau potable nécessite d'autres formes de collaboration entre les communautés elles-mêmes, ainsi qu'avec la Collectivité et le secteur privé local.

De plus en plus, la Municipalité se considère donc comme un des partenaires dans la gouvernance locale des ressources et des services d'eau, consciente de ses responsabilités publiques, et non plus comme un guichet de cofinancement de mini-projets éparpillées et isolées. Dans un contexte de méfiance réciproque entre autorités locales et communautés indigènes, c'est un processus lent et à risque, bien que les premières réflexions, ateliers, visites d'échanges... ont été positifs et ont pu créer l'intérêt des différentes parties.

Encadré 9 : Partenariat entre Collectivité et communauté à Saraguro, Equateur

Le principe des droits et devoirs

Avec l'avènement de la décentralisation, les Communes ou autres Collectivités locales ont « hérité » une série de tâches liées à l'administration de leur territoire, tâches qui étaient autrefois exercées par des structures déconcentrées, telles que les sous-préfectures. On pense par exemple aux services d'état civil ou à l'administration des marchés.

Mais les Collectivités locales ont en premier lieu le devoir de garantir pour leurs citoyens un accès aux services essentiels ; dans la plupart des pays, ces services essentiels ou « de proximité » incluent l'eau potable, l'assainissement collectif, l'enseignement primaire et la santé de base.

Elles ont donc l'obligation de rendre opérationnelles les politiques sectorielles au niveau de leur territoire et d'exécuter (ou faire exécuter) certaines tâches qui doivent aboutir à ce service public adéquat (accessible à tous, selon les normes du pays, de façon durable...). Pour l'organisation de ces services de proximité, la Collectivité locale n'est pas un sous-traitant de l'Etat central mais une émanation de la fonction publique au sens propre : l'organisateur d'un service en fonction de son public.

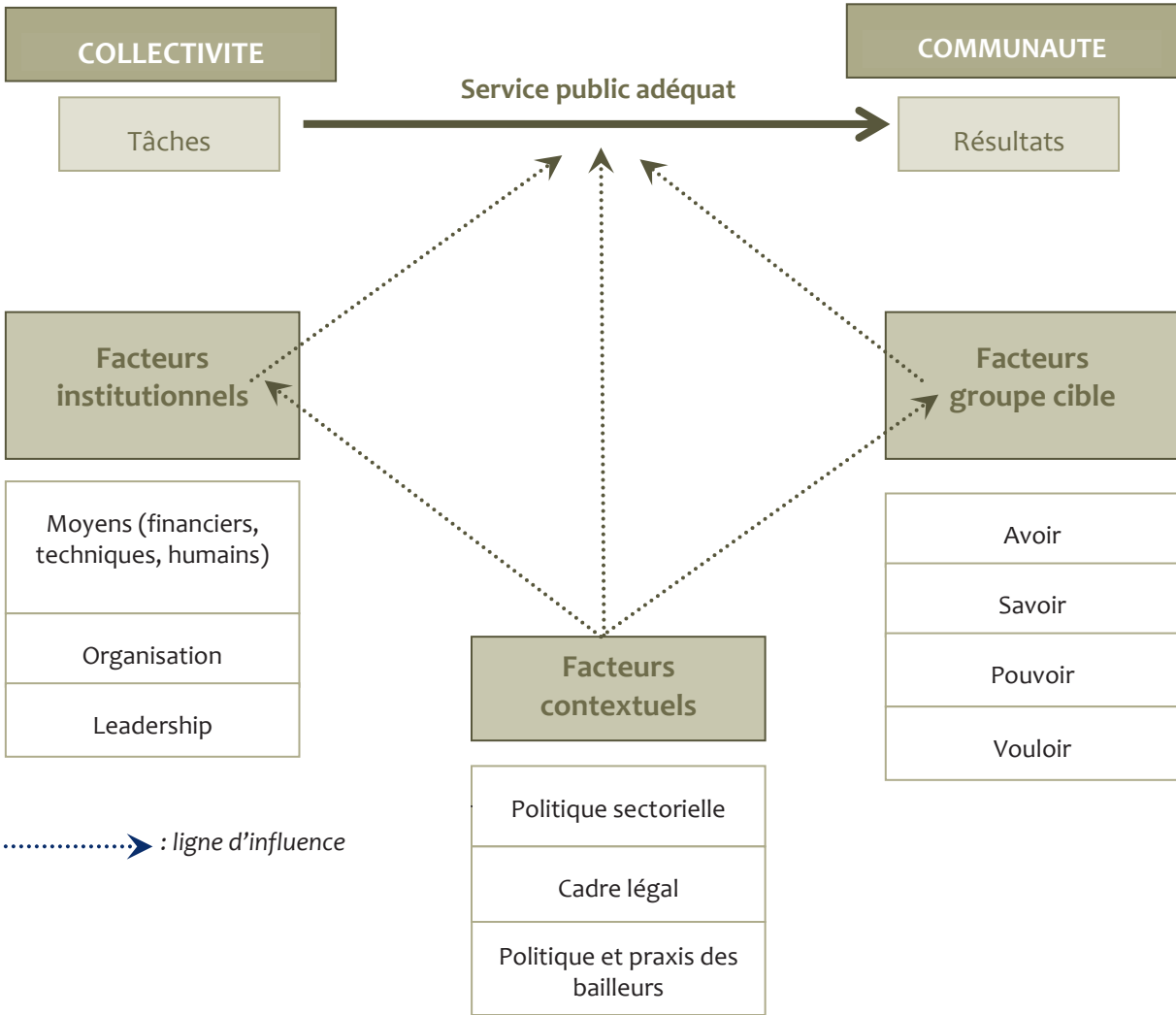


Schéma 11 : Droits et devoirs dans la gouvernance des services publics

La communauté a droit à ces services publics essentiels, mais a également le devoir d'appuyer ses élus et son administration pour leur permettre d'organiser ces services dans les meilleures conditions. La communauté doit exercer un rôle de contrôle et d'ajustement face à ses élus et administrations pour une utilisation optimale des ressources. L'exercice de ce rôle ne se limite pas à l'acte de vote aux élections, mais demande un engagement individuel (comportement civique) et communautaire (contrôle social, participation aux concertations avec l'administration, représentation équilibrée, organisation de la transparence, des redditions de comptes et des revendications...).

La qualité du service public est influencée par de multiples facteurs :

- ▶ Au niveau de la Collectivité : ses ressources financières, techniques et humaines ; son organisation interne, y compris l'effectivité du contrôle politique, la collaboration entre élus et services techniques et l'efficacité des systèmes communaux (procédures, organigramme, dialogue avec la communauté...) ; sa capacité de mobilisation des citoyens ; ses relations avec les autres acteurs du développement local, avec l'Etat et ses services déconcentrés, avec les bailleurs et programmes de développement...
- ▶ Au niveau de la communauté : sa volonté individuelle et collective pour changer la situation ; son degré d'organisation et son pouvoir de négociation pour revendiquer ses droits ; sa cohésion sociale, son engagement et sa praxis pour tenir compte des intérêts des groupes spécifiques, de l'environnement et des générations futures ; ses compétences techniques et ses moyens économiques...
- ▶ Au niveau du contexte : la politique sectorielle et les éventuelles directives pour sa mise en œuvre ; le comportement de l'Etat central et des bailleurs de fonds ; la fonctionnalité des services déconcentrés ; le cadre légal relatif à la décentralisation ou à la vie associative ; l'effectivité de la décentralisation, notamment par rapport au transfert des ressources financières et humaines...

Pour optimiser ces influences, il faut que :

- ▶ Communauté et Collectivité puissent assumer leurs devoirs et revendiquer leurs droits.
- ▶ Elles puissent valoriser de façon optimale les facteurs contextuels, sinon atténuer les effets négatifs de ces facteurs.

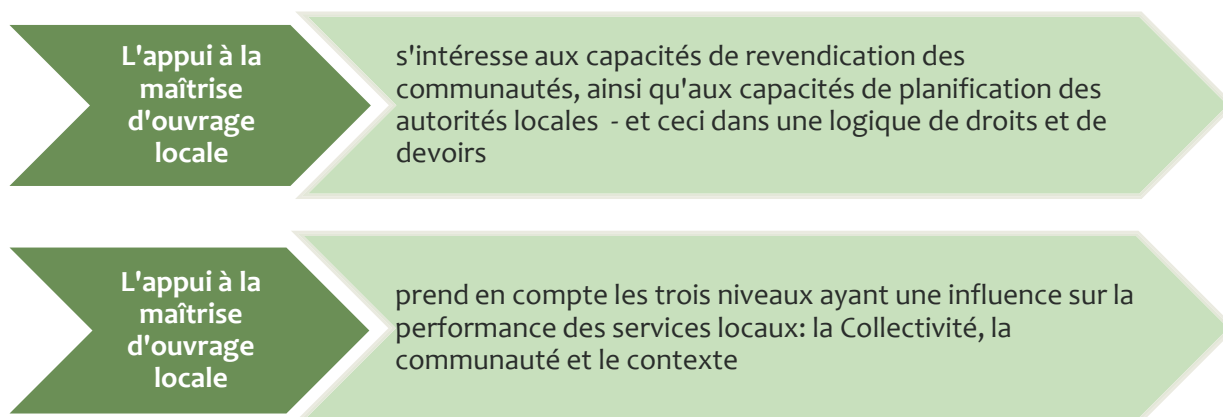
L'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit intervenir sur les différents facteurs de blocage qui empêchent cette dynamique de droits et devoirs.

Dans un contexte précis, il se peut que cela implique surtout un renforcement des capacités de la communauté pour s'organiser et revendiquer ses droits – on peut alors parler d'une approche communautaire.

Dans un autre contexte, c'est plutôt la Collectivité territoriale qui doit être appuyée dans ses capacités de planification du développement local ou de revendication de ses droits face aux acteurs externes (Etat central, bailleurs) – on parle alors d'une approche institutionnelle.

Le plus souvent, chacun des trois niveaux (Collectivité, communauté, contexte) a ses propres facteurs de blocage et, pour être efficace, une stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale interviendra sur ces trois niveaux – on peut alors parler d'une approche territoriale.

Les projets de développement sont encore souvent portés par des acteurs et dynamiques externes où l'accent est mis sur la relation Collectivité – bailleur, sinon communauté – bailleur. Pas mal d'organisations de développement appuient les comités villageois pour améliorer l'accès à l'eau sans que la responsabilité de la Collectivité ne soit mise en exergue. D'autres passent par la Collectivité sans renforcer les mécanismes de structuration des usagers. Mais l'appropriation et la durabilité des dynamiques de développement local dépendent principalement d'une relation performante entre Collectivité et communauté. Il est important que la dimension de droits et devoirs soit prise en compte dans cette relation.



D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE VERS UN ENGAGEMENT PUBLIC A MADAGASCAR



Madagascar, avec ses 21 millions d'habitants, compte parmi les pays qui sont le plus en retard dans la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le Développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le taux de couverture en milieu urbain stagne pour l'assainissement et diminue même pour l'accès à l'eau saine. En milieu rural, on constate une légère amélioration, mais à ce rythme, l'OMD pour l'eau sera atteint dans les années 2060 et pour l'assainissement, on devra attendre le siècle prochain.

Les conséquences de cette situation portent atteinte à la santé, à la dignité, au développement économique et à l'environnement :

- ✓ Les maladies diarrhéiques représentent la 2^{ème} cause de morbidité et affectent 51% des enfants de moins de 5 ans ; 14.000 enfants de moins de 5 ans meurent chaque année (*Banque mondiale-2010*);
- ✓ 3,5 millions de journées d'écoles sont perdues chaque année pour cause de maladies d'origine hydrique (*étude UNICEF-OMS-WaterAid*)
- ✓ 5 millions de journées de travail sont perdues ;
- ✓ A part quelques micro-stations de traitement, l'ensemble des eaux usées et excréta est rejeté dans la nature, avec des risques importantes de contamination, notamment des ressources en eau.

L'approvisionnement du public en eau potable et l'accès à l'assainissement collectif des eaux usées domestiques sont un service public communal, mais force est de constater que la politique de décentralisation-déconcentration (PN2D) que le pays a adoptée en 2006 reste globalement à l'état d'affichage. Les Communes, au nombre de 1.395, sont souvent tellement petites et pauvres que le concept même de service public est difficile à appréhender à cette échelle.

C'est dans ce contexte que les ONG sont, jusqu'à aujourd'hui, les principaux intervenants du secteur en milieu rural. Les ONG malgaches spécialisées dans le domaine ont développé une approche communautaire qui a souvent permis une mobilisation adéquate des usagers pour la construction et l'entretien quotidien de leur réseau. Dans quelques centres secondaires et périphériques d'Antananarivo, c'est plutôt un entrepreneur local qui exploite le système d'approvisionnement en eau.

Ce n'est que depuis quelques années que certains intervenants, dont PROTOS, jouent la carte de la responsabilisation des Communes pour le secteur. Cet ancrage institutionnel est indispensable, entre autres face aux défis de :

- La faible légitimité et la fragilité des Comités d'eau ;
- L'absence de mécanismes de régulation locale ;
- La petite taille des systèmes d'eau en milieu rural (souvent moins de 1.000 usagers), ce qui nécessite une mise à l'échelle qui s'avère difficile à organiser au niveau communautaire.

Mais cette introduction de la notion de service public local – qui ne peut pas être effectif en milieu rural malgache sans mobilisation communautaire – et cette redistribution des rôles, sont freinées par des pièges multiples, encore renforcé par les limites des services gouvernementaux et l'isolement de l'île.

C'est ainsi que PROTOS intervient parallèlement auprès de quatre types d'acteurs :

- Les Communes sont progressivement amenées à jouer leur rôle comme Maître d'ouvrage, en premier lieu dans les phases de programmation, de planification, de réception et comme réel propriétaire des ouvrages. Elles délèguent l'exploitation aux Comités d'eau et concluent avec eux un partenariat pour un dispositif d'appui et de contrôle. Les Communes pilotent aussi la phase d'attribution et de gestion des marchés, ceci en étroite collaboration avec PROTOS.
- Les communautés sont renforcées pour une meilleure légitimité et des compétences accrues pour l'exploitation quotidienne. Leurs capacités organisationnelles et forces de revendication sont améliorées à travers leur reconnaissance officielle et leur fédération au niveau communal.
- Les services déconcentrés du Ministère sont associés aux choix et renforcés dans leur rôle régalien.
- Mais c'est aussi au niveau de l'ONG partenaire malgache qu'un travail délicat reste à faire pour recentrer son rôle et sa position par rapport à la Commune et les communautés et pour y construire les compétences nécessaires pour ce travail d'accompagnateur au lieu de maître-constructeur.

Encadré 10 : D'une approche communautaire vers un engagement public à Madagascar

Le principe de l'apprentissage par la pratique

La maîtrise d'ouvrage locale n'est pas un concept théorique mais une maîtrise pratique. Dans un contexte de jeune décentralisation et de responsabilisation locale pour les services de base, il est évident que le cadre juridique, organisationnel et administratif n'est pas encore optimal, et que les compétences et mécanismes de collaboration ne sont pas encore en phase avec les besoins.

Cette « appropriation locale » doit être apprise – non pas en théorie, mais par la pratique.

La répartition des rôles et les relations entre acteurs sont spécifiques pour chaque situation. Les « *best practices* » (meilleures pratiques) sont spécifiques à un contexte donné et ne peuvent pas être transplantées d'un contexte à un autre, il s'agit donc seulement de « *best fit* » (pratiques les mieux adaptées).

Le développement de cette solution la mieux adaptée, ainsi que cette appropriation locale nécessitent des changements de comportement individuel et institutionnel. La nouvelle répartition des rôles et responsabilités entraîne des modifications en terme de métiers et donc de capacités requises, mais aussi en terme de relations et de pouvoir. Ces changements sont souvent perçus comme menaçants.

En tant qu'individu, on a du mal à changer de métier et à s'imaginer un meilleur avenir dans un rôle qui reste à construire.

En tant qu'institution, les changements risquent d'être compris comme un « *zero sum game* » (ce que l'un gagne en pouvoir et bénéfices, est perdu pour l'autre), ce qui entraîne une résistance aux changements, notamment chez les acteurs les plus puissants.

Pour ces différentes raisons, l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit appliquer une méthodologie de recherche-action qui incite les acteurs locaux – en pratiquant – de concevoir et de mettre en pratique la solution qui est la mieux adaptée pour leur contexte précis et pour une période donnée. Pour être socialement et institutionnellement acceptable, cette solution la mieux adaptée doit s'inscrire dans une logique de gagnant-gagnant (« *win win game* ») et être construite de façon consensuelle.

Cette recherche-action ne se fait pas dans le vide, mais doit être menée de façon intelligente :

- ▶ S'inspirer sur les conditions gagnantes de modèles existants ;
- ▶ S'inscrire dans la durée ;
- ▶ Analyser de façon participative les marges de progrès et lacunes – oser prendre des risques et ajuster l'approche en fonction des résultats ;
- ▶ Suivre et analyser les évolutions ;
- ▶ Surmonter les réticences et contourner les blocages – surtout par rapport aux nouveaux rôles et pouvoirs ;
- ▶ Actualiser la feuille de route sur base des acquis et évolutions de terrain ;
- ▶ Associer les parties prenantes au niveau régional et national, ainsi que les centres de connaissances pour assurer une logique objective et pour capitaliser les expériences.

La responsabilisation d'une Commune dans toute la démarche de la maîtrise d'ouvrage peut être progressive, comme par exemple :

- ▶ Pendant une première phase, l'agence d'appui joue le rôle de Maître d'ouvrage délégué. Une Convention de délégation précise les mandats qui sont délégués et les modalités d'implication du Maître d'ouvrage. Au fur et à mesure que le Maître d'ouvrage maîtrise l'enjeu, le mandat peut être revu pour une plus forte responsabilisation du Maître d'ouvrage.
- ▶ Dans une deuxième phase, l'agence d'appui joue plutôt un rôle d'Assistant au Maître d'ouvrage, sans pouvoirs, sinon avec un mandat de garant à travers une procédure d'Avis de Non-Objection face au bailleur ou au gouvernement.
- ▶ Dans une troisième phase, on évolue vers un rôle d'ingénierie institutionnelle où l'agence d'appui accompagne l'ensemble des acteurs dans leur montage de collaboration et de reddition des comptes.

Selon ce principe il est également important de veiller sur l'équilibre entre « projet » et « processus ».

Le projet, priorisé par les populations et le Maître d'ouvrage local, est une finalité en tant que tel. Il faut absolument que leur ouvrage réponde à leurs attentes, soit de bonne qualité de conception et de réalisation, qu'il offre un réel service et ceci de façon durable. Un ouvrage de mauvaise qualité est un facteur de déstabilisation des relations entre les acteurs et un facteur de démobilisation – même si le processus a été très participatif et instructif !

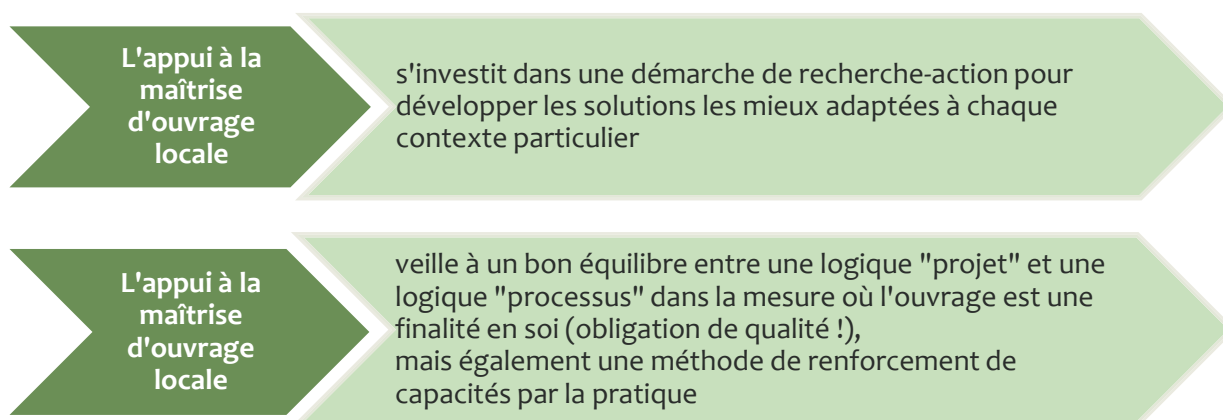
Mais le projet est en même temps une méthode dans le processus de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale. Si les acteurs locaux, avec toutes leurs limites, n'apprennent rien dans les différentes phases de la programmation jusqu'à l'exploitation de leur ouvrage, ils ne deviendront jamais maître de l'ouvrage ni du processus.

Au regard de ce principe d'apprentissage, l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale comporte donc :

- ▶ Une stratégie de renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles. Ces capacités ont trait à cinq grappes de compétences dont une organisation ou institution doit disposer (voir page 39). L'agence d'appui ne peut pas se limiter à « transférer » certaines connaissances, mais doit viser des organisations qui sont progressivement en mesure de faire évoluer elles-mêmes les pratiques les mieux adaptées.
- ▶ Un dispositif de monitoring, d'évaluation et d'ajustement. Ce dispositif doit viser trois niveaux :
 - Le projet et le processus de sa mise en œuvre pour se rassurer que le projet réponde aux attentes et que le processus soit mené de façon effective (axé sur les résultats) et efficiente (utilisation adéquate des moyens).
 - Le mécanisme et la praxis de la maîtrise d'ouvrage locale dans le contexte donné, pour vérifier si la répartition et maîtrise des rôles sont optimales, si les systèmes développés sont pertinents et effectifs, si les dispositifs relationnels (concertation, contractualisation, reddition de comptes...) répondent aux besoins

et sont effectifs... L'analyse régulière de ce mécanisme et de cette praxis permet de construire progressivement la pratique la mieux adaptée.

- Le niveau des capacités organisationnelles et institutionnelles. L'appréciation régulière et objective de ces capacités permet d'identifier les marges de progrès et de se fixer des priorités et ambitions concrètes et mesurables.
- ▀ Une dimension de capitalisation et de dissémination des expériences. Une capitalisation part du principe que les acteurs qui mènent des actions sur le terrain développent des savoir-faire, et que ces savoir-faire constituent un réel capital pouvant être utile à d'autres. Le développement de « solutions les mieux adaptées » se fait progressivement et doit pouvoir s'inspirer des leçons apprises dans les phases antérieures.



APPRENTISSAGE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PAR LES COMMUNES : PASSER DU « FAIRE AVEC » AU « FAIRE FAIRE »



Le processus de décentralisation au Bénin est encore jeune et les 77 Communes n'ont été installées qu'en 2002. Durant les premières années, peu de Communes étaient en mesure d'exercer les compétences qui leur avaient été transférées à travers la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin. Depuis la mise en place administrative de celles-ci, un long chemin a été parcouru.

Partant de rien et avec d'énormes besoins en termes de renforcement et d'accompagnement, les Communes qui ont pu bénéficier du soutien de PROTOS à travers des projets comme HAADI-Sud et HAADI-Nord, puis ensuite PAGIREL, auront été les premières à mettre en œuvre leur nouveau rôle via un partenariat qui leur aura entre-ouvert les portes d'une réelle maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement collectif.

Déjà en 2000, PROTOS, en alliance avec la SNV, avait démarré le transfert de responsabilités réelles aux Sous-préfectures (entités ayant précédé les Communes). Elles étaient chargées des phases de programmation et de priorisation des investissements, et étaient intimement associées aux procédures administratives et financières. Cette période a permis de tester de manière anticipée les mécanismes de collaboration entre communauté, Collectivité, équipe de projet et ONG locales d'intermédiation sociale.

Outre une assistance technique, les Communes ont pu bénéficier dès 2002 de fonds gérés directement par elles pour l'exécution de travaux en AEPHA sur leur territoire. Cet apprentissage continu et progressif leur aura permis de se familiariser avec les règles et procédures de passation et de gestion des marchés.

Ces procédures se constituent comme suit :

Phase 1 : Préparation : i) réalisation du DAO ; ii) publication du DAO ; iii) réception et ouverture des offres ;

Phase 2 : Réalisation : iv) dépouillement des offres (selon des grilles préétablies) ; v) demande d'avis de non-objection à PROTOS : jugement des offres, appréciation du respect des procédures ; vi) proposition et choix de l'adjudicataire ;

Phase 3 : Administration : vii) notification ; viii) rédaction et signature du contrat ; ix) suivi et contrôle du marché ; x) paiement des décomptes ; xi) réceptions provisoire et définitive, paiement de la retenue de garantie.

Chaque dysfonctionnement constaté dans ces 10 ans d'expériences a permis d'optimiser la répartition des rôles ou les outils de gestion. C'est ainsi que de nouvelles dispositions se sont ajoutées à l'arsenal, par exemple avec un SIG pour une répartition plus équitable des priorités, des indicateurs de performance pour inciter les Communes ou encore les relations avec le Trésor public pour les paiements.

Suivant l'évolution de la stratégie nationale d'AEP, l'approche par la demande a fait place à l'approche programmatique qui confère donc encore plus de responsabilités aux Communes. Couplée à la mise à disposition de moyens financiers, cette nouvelle approche a réellement permis de passer du « faire avec » au « faire faire » par une appropriation du processus de gestion du secteur AEPHA par les Communes.

Au fil du temps, il est à constater qu'au milieu d'une seconde mandature un certain nombre de compétences ont pu être définitivement acquises par ces Communes et que la voie vers une réelle territorialisation des politiques en matière d'AEPHA est déjà bien avancée malgré les nombreux freins constitués par le non-transfert des ressources par les Directions Centrales.

Encadré 11 : L'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage par les Communes au Bénin

Le principe du jeu à deux niveaux

D'une part, les choix qui se font au niveau local sont de la responsabilité des acteurs locaux, mais doivent être conformes aux choix « supra-locaux » : la politique sectorielle nationale, le cadre de la décentralisation, la législation sur les marchés publics, les schémas directeurs ou le Plan de développement régional. Ceci implique que la maîtrise d'ouvrage locale ne s'exerce pas dans une autarcie villageoise ou communale. Elle s'intéresse aux cadres de référence des régions et de l'Etat. Dans ce sens, les choix locaux doivent s'aligner sur les politiques, les stratégies et les systèmes nationaux et régionaux.

La maîtrise d'ouvrage locale permet aussi à ces pouvoirs supra-locaux de vérifier la conformité des choix locaux à ces cadres de référence et législations. Ceci implique d'abord une communication fluide et la mise à disposition de toutes les données nécessaires aux services étatiques pour actualiser leurs banques de données et dispositifs de suivi. Mais une participation plus active de ces services peut s'avérer nécessaire pour valider certains choix, par exemple au travers d'un mécanisme d'avis de non-objection pour la passation de marchés ou l'intégration du service déconcentré dans l'organe de pilotage.

Le niveau local doit donc tenir compte du niveau supra-local.

D'autre part, la traduction des choix supra-locaux en actions concrètes se fait au niveau local. Mais ces choix supra-locaux peuvent être parmi les facteurs de blocage qui influencent de façon négative le jeu des droits et devoirs (voir page 51). La politique sectorielle en matière d'eau potable par exemple peut ne pas être suffisamment adaptée au contexte spécifique des quartiers périurbains des grandes agglomérations. « L'approche par la demande » qui fait partie de la stratégie sectorielle pour l'eau et l'assainissement dans beaucoup de pays, et par laquelle les communautés sont appelées à initier leur demande pour un service d'eau, peut être un blocage pour une répartition équitable ou pour garantir l'accès au service pour les communautés isolées, mal informées ou trop petites.

D'autres choix supra-locaux peuvent ne pas être suffisamment développés en modèles pratiques. Une décision politique peut par exemple être prise pour une participation des forces vives au niveau des quartiers et villages dans les orientations de développement de la Commune, mais sans avoir développé de modèles concrets pour organiser cette participation de façon efficace et efficiente. La politique de décentralisation et de déconcentration peut confier aux services régionaux la tâche d'appui-conseil aux Communes, mais sans avoir détaillé les mécanismes de ce partenariat.

Dans une stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, les expériences, visions, résultats, connaissances... acquis à travers la mise en œuvre des actions locales doivent permettre d'optimiser ces choix supra-locaux de sorte à ce que ces choix concourent mieux aux objectifs, notamment la pérennité du service et un développement local, humain et durable.

Le niveau local a donc intérêt à influencer le niveau supra-local.

Ce jeu entre le niveau local et le niveau supra-local, où un niveau tient compte, mais cherche aussi à influencer l'autre niveau², est important pour (voir page 43) :

- ▶ La dimension **territoriale** de la maîtrise d'ouvrage : l'articulation avec le plan de développement de la région ou de la province, la gestion intégrée des ressources naturelles sur l'ensemble du territoire (par exemple les ressources en eau qui doivent être gérées au niveau du bassin hydrographique) ;
- ▶ La dimension **organisationnelle** : organisation des finances publiques, organisation de l'administration publique, organisation des marchés publics ;
- ▶ La dimension **technique** : mise en commun de compétences entre différentes Communes – intercommunalité, présence (et incitation à la performance) de prestataires au niveau local, réglementation des métiers ;
- ▶ La dimension **politique** : légitimité de la Collectivité locale face à l'Etat, accès à l'appui-conseil des structures étatiques ou régionales, optimisation des politiques et stratégies sectorielles.

La stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit dans ce sens porter suffisamment d'attention à la capitalisation et dissémination des expériences, au travail de plaidoyer et de mise en réseau. Ces activités doivent permettre de trouver une bonne articulation entre le local et le supra-local.

Pour une position adéquate et un engagement pertinent dans ce « jeu à deux niveaux », l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit partir d'une analyse approfondie du cadre politico-institutionnel, des acteurs clés et des systèmes nationaux et locaux. Cette analyse doit permettre :

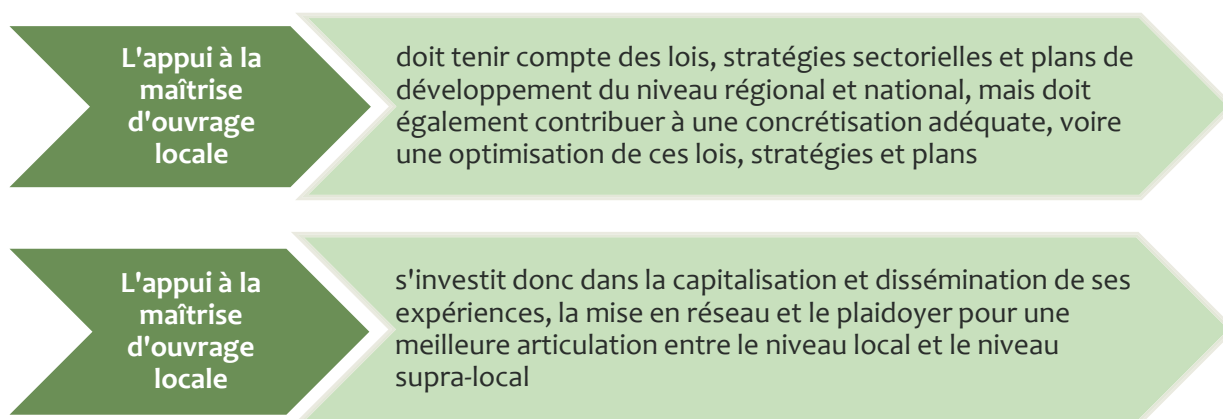
- ▶ Un alignement intelligent ;
- ▶ De se fixer des objectifs précis par rapport aux thèmes à approfondir ou à promouvoir ;
- ▶ D'identifier les éventuels alliés ou opportunités de synergie.

Cette analyse politico-institutionnelle cherche donc à obtenir une bonne compréhension des dynamiques politiques et institutionnelles dans le pays partenaire en question, qui dépasse la compréhension purement technocratique des acteurs, des systèmes et des procédures locales et nationales.

² Le concept est emprunté du «Two-Level Game» de Putnam (1988) qui a développé la théorie dans le cadre de négociations internationales où les différentes délégations doivent également tenir compte, et chercher à influencer les négociations dans leur propre pays respectif – et l'inverse.

L'analyse cherche par contre à comprendre :

- ▀ Les facteurs structurels et dynamiques de changement (« *drivers of change* »), au sein et au-delà du cadre institutionnel des secteurs dans lesquels on compte intervenir, ayant une influence clé sur les politiques, les stratégies, les résultats des projets et la durabilité de ces résultats et de leur impact.
- ▀ La répartition formelle des rôles et responsabilités, entre les institutions clés du secteur ainsi qu'entre les niveaux central, déconcentré et décentralisé. Est-ce que la répartition formelle reflète bien la réalité, et sinon, de quelle manière les secteurs d'intervention sont-ils marqués par des « rapports de force » déviants de ceux formellement décrits ?
- ▀ Les mécanismes d'incitation – formels ou informels, institutionnels ou individuels – qui permettent d'évoluer vers une réelle maîtrise d'ouvrage locale et vers un développement adéquat du secteur appuyé. D'autre part, quels sont les facteurs de ralentissement, voire de blocage ?



LES EXPERIENCES QUI « MOUILLENT » LA CONSTITUTION



PROTOS est, depuis plusieurs années, actif dans les espaces de concertation autour de l'eau en Equateur. Les plus importants sont le « Foro de agua » au niveau national et sa branche régionale des provinces de Azuay-Cañar. Un collaborateur investit une bonne partie de son temps dans ces réseaux et ainsi PROTOS a même assuré la coordination de la branche régionale. Ensemble avec ses partenaires équatoriens, PROTOS réalise régulièrement des documents de capitalisation et les met au profit de l'ensemble des acteurs du secteur. Il s'agit entre autres d'un inventaire des ressources au niveau régional, d'une méthodologie d'ingénierie sociale, d'une méthodologie SIG pour le secteur ou des expériences de partenariat entre Collectivité et communauté.

Les espaces de concertation permettent de faire le lien entre les activités de terrain et le niveau législatif, où l'élaboration de la nouvelle Constitution et ensuite les cadres légaux pour le secteur ont marqué l'agenda politique depuis 2008.

En même temps, on constate un grand intérêt de la population et une disposition pour s'investir dans les tâches « civiques », les gens se mobilisent pour analyser les propositions de lois, pour émettre leurs critiques, pour aller déposer leurs amendements. L'Assemblée nationale qui a écrit la nouvelle Constitution a reçu plus de 700 délégations qui sont toutes venues à Montecristi (dans le sud du pays) pour déposer leurs contributions.

Les projets d'eau potable et d'assainissement qu'accompagne PROTOS, accordent une grande importance à la gestion durable après la phase de construction et, en particulier, à la mise en place des structures mixtes (gouvernements locaux et usagers organisés) pour offrir une série de services et de tâches accompagnatrices. Les structures ainsi mises en place et celles en construction ont été des espaces de rencontre pour analyser les propositions de textes légaux et préparer les amendements. Beaucoup de réunions, beaucoup de mobilisations, des « marches d'eau » se sont produits et le thème de l'eau a « mouillé la Constitution ». A noter : i) la reconnaissance de l'eau comme un droit humain fondamental, ii) l'eau comme un bien stratégique et faisant partie du patrimoine, iii) l'engagement de l'Etat pour protéger cette ressource, dans une approche de gestion intégrée par bassins versants, iv) l'ordre de priorité définie accorde le droit d'utilisation d'abord à la consommation humaine, ensuite à la production locale, le débit écologique et finalement aux grandes plantations et autres activités économiques.

Au niveau de la gestion des services d'eau, la force des comités d'eau a été reconnue et la gestion de l'eau est désormais confiée aux acteurs publics et communautaires pendant qu'on encourage les alliances entre eux (alliances publics-communautaires). C'est une situation de gagnant-gagnant. Les autorités locales ont intérêt à confier l'opération et la maintenance à des forces locales. Les comités d'eau ont intérêt à établir une relation avec leur gouvernement local qui peut assurer les défis qui dépassent le niveau de leur propre système.

Ces différentes propositions sont certainement inspirées des réflexions du Foro de agua, et certaines d'entre elles – tel que le modèle de partenariat public-communautaire – reprennent les leçons des expériences que PROTOS a menées et documentées en précurseur dans le pays.

Reste maintenant le problème que la Loi spécifique au secteur n'a pas encore été votée parce qu'ils persistent plusieurs points de désaccords pour lesquelles il semble difficile de trouver un consensus. Il s'agit entre autre du comité de participation citoyenne dans les structures de l'autorité unique : le Senagua, le tarif minimal vital qui doit être gratuit selon certains secteurs, le thème des exploitations des ressources minérales qui présentent des dangers pour la qualité de l'eau, la concession de l'eau de Guayaquil versus la prohibition de la gestion privée etc. Techniquement, une période de consultation pré législative a été déclarée (pour 6 mois) mais en réalité, rien ne se consulte en ce moment et on craint que la proposition de Loi ne soit « archivée », ce qui impliquerait certainement de nouvelles mobilisations de la société civile.

Encadré 12 : Le plaidoyer concerté en Equateur

LES ETAPES DE MISE EN ŒUVRE

A la page 24, nous avons vu les différentes étapes à parcourir et à maîtriser par les acteurs locaux pour la priorisation, la réalisation et l'exploitation de leur ouvrage. Outre les conseils méthodologiques, l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale a des rôles particuliers dans chaque étape.

SEQUENCE	DESCRIPTION	ROLE DE L'APPUI
I. Programmation	Définir les priorités (secteurs, zones, groupes-cibles...), ainsi que les parties prenantes	Articuler le local aux plans, stratégies et lois supra-locaux Faciliter la concertation entre les acteurs et l'inclusion de toutes les parties
II. Planification	Lister les ouvrages et services à réaliser à court et moyen terme et planifier leur réalisation	Faciliter la planification participative Veiller à la cohérence et la faisabilité Faire intégrer les intérêts des groupes déshérités
III. Définition de l'ouvrage	Retenir les spécifications de l'ouvrage, son budget et ses modalités de financement et d'exploitation et d'entretien	Appui technique pour un design optimal Stimuler la réflexion sur l'exploitation et les mesures d'accompagnement
IV. Préparation des travaux	Sélectionner les entreprises et autres prestataires chargés de la réalisation de l'ouvrage et du contrôle Contractualiser les engagements	Gestion transparente et efficace dans le recrutement des prestataires Appui technique pour les documents contractuels Dans le cas de la maîtrise d'ouvrage déléguée → piloter la contractualisation
V. Réalisation des travaux	Réaliser l'ouvrage Garantir la conformité de l'ouvrage aux attentes et aux normes	Appui technique Veiller au respect des engagements Faciliter la collaboration entre Maître d'ouvrage, Maître d'œuvre, entreprises, services étatiques de contrôle et usagers
VI. Réception de l'ouvrage	Remettre l'ouvrage entre les mains du propriétaire (et év. déléguer son exploitation) Clôturer le chantier	Appui technique Veiller au respect des engagements Intermédiation en cas de conflits
VII. Mise en valeur de l'ouvrage	Gérer, exploiter, entretenir et maintenir l'ouvrage	Appui technique et managérial Veiller sur les engagements Garantir les intérêts des groupes déshérités
VIII. Evaluation	Tirer des leçons des expériences pour améliorer la démarche et pour partager avec d'autres acteurs	Stimuler l'auto-évaluation chez les acteurs locaux Capitaliser les leçons et les rendre disponibles pour d'autres parties

Schéma 12 : Les étapes de mise en œuvre

Ensemble avec l'évaluation – qui permet aux acteurs locaux de devenir des organisations apprenantes – l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale devra maintenant accompagner les acteurs locaux dans l'accomplissement de leurs tâches (de sorte à ce que l'ouvrage réponde effectivement aux critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité) et dans une démarche de renforcement de leurs compétences pour mieux maîtriser tout le processus.

Dans le Manuel pratique d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, sont présentés (à l'exception de l'évaluation, qui est surtout une démarche d'apprentissage et une tâche pilotée par l'agence d'appui) pour chacune des étapes :

- ▀ Les objectifs de l'étape ;
- ▀ Les actions à mener ;
- ▀ Les acteurs à impliquer ainsi que leurs rôles ;
- ▀ Quelques outils pour mener à bien cette étape ;
- ▀ Quelques conseils et points d'attention.

L'objectif de ce chapitre du Guide n'est donc pas de reprendre les éléments développés dans le Manuel, mais d'accentuer le rôle de la personne ou agence d'appui. Les questions qui doivent être résolues dans chaque étape sont résumées. Quelques considérations sont ensuite développées et clarifient davantage les points délicats ou apportent des recommandations ou outils pour l'agence d'appui.

Certaines étapes ont été regroupées puisque le rôle de l'appui à la maîtrise d'ouvrage y est fort similaire et l'exercice d'apprentissage y est un processus quelques fois itératif.

Après chaque groupe d'étapes, le rôle de l'agence d'appui est illustré par un exemple d'une expérience de PROTOS.

Programmation et Planification

QUESTIONS À TRAITER DURANT CES SÉQUENCES

- ▶ Quels sont les services de base prioritaires ? Quelles sont les priorités pour les populations, pour les institutions et pour l'environnement ?
- ▶ Comment ces services seront-ils organisés localement ?
- ▶ Qui sont les acteurs impliqués ? Quel est le rôle de chaque acteur à chaque étape ? Quelles sont leurs relations ? Comment vont-ils s'informer / rendre compte ?
- ▶ Quels sont les axes prioritaires pour chaque secteur au niveau local ?
- ▶ Comment les services de base seront-ils viabilisés (techniquement, financièrement, sur le plan organisationnel....) ?
- ▶ Faut-il prendre en compte des choix « de valeur » : accès aux services de base pour les pauvres, renforcement des groupes désavantagés, équité de genre...
- ▶ Quels sont les ouvrages à réaliser prioritairement ?
- ▶ Quelles sont les actions à mener relatives au renforcement des compétences ?
- ▶ Y a-t-il des actions à mener relatives à la « structuration » des usagers et à l'optimisation des relations entre les différents acteurs ?
- ▶ Quels acteurs à mobiliser ?
- ▶ Quels moyens à mobiliser (à l'interne et externe) ?
- ▶ Comment planifier dans le temps en fonction des ressources techniques, humaines, financières et logistiques disponibles ?
- ▶ Comment mettre en place un système de suivi qui permettra de vérifier les évolutions, l'atteinte des objectifs, l'impact auprès des futurs utilisateurs ou autres groupes, les impacts éventuels sur l'environnement ?

CONSIDÉRATIONS POUR L'AGENT/AGENCE D'APPUI



Veiller à ce que les priorités soient retenues en connaissance de cause.

Retenir les priorités est un exercice difficile avec une dimension technique, mais surtout politique.

La priorité absolue n'existe pas puisqu'elle sera différente d'une personne à une autre, ou d'une institution à une autre.

Les populations et institutions peuvent ressentir un problème comme prioritaire et proposer leur projet prioritaire en conséquence, pendant que les racines de la problématique sont plus profondes et ne seront pas évacuées avec le projet proposé.

A Ouroma, Mali, les populations avaient retenu comme première priorité la construction d'un grand barrage.

Mais les agriculteurs comptaient sur l'eau pour l'irrigation en aval, les femmes pour le maraîchage en amont, les éleveurs sur l'abreuvement de leur bétail et les pêcheurs «bozos» sur la pisciculture – quatre fonctions qui étaient incompatibles. Une fois construit, le barrage a créé des tensions énormes et n'a jamais pu être valorisé de façon adéquate.

Encadré 13 : Le barrage d'Ouroma, Mali

Hygiène et assainissement par exemple sont rarement priorisés par les populations ou administrations locales, pendant que toutes les études montrent qu'une meilleure hygiène et un assainissement de base ont la plus grande incidence possible sur l'état de santé.

L'agence d'appui ne doit pas elle-même avancer les priorités bien sûr, mais modérer le processus de telle façon que :

- ▶ Les problèmes qui sont perçus comme prioritaires (par exemple mortalité infantile), soient suffisamment approfondis avant de les traduire en projets prioritaires (vaccination, hygiène et assainissement, eau potable).
- ▶ Les priorités s'inscrivent dans une vision sur le territoire et dans le temps.
- ▶ L'impact attendu des choix prioritaires soit connu et accepté par les parties concernées. Il est dans ce sens utile de vérifier aussi les éventuels impacts négatifs et de cartographier les éventuels perdants. Ces éléments sont souvent oubliés si l'on n'arrive pas à prendre un peu de distance ou si les acteurs locaux n'arrivent pas à s'imaginer une stratégie d'atténuation de ces effets négatifs.

C'est dans ces conditions que les acteurs locaux peuvent faire leurs choix en connaissance de cause.



Objectiver les priorités.

Rappelons que l'exercice de programmation tient compte des besoins des populations, des institutions et de l'environnement (ou des écosystèmes). Pondérer ces besoins selon les priorités et l'impact est délicat. Une des tâches de l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale est de proposer ici des outils permettant d'objectiver et de rendre consensuels les choix. Dans le Manuel pratique, quelques outils d'appui et quelques documents sont proposés (pages 30 à 33). Le recours à la cartographie et la mise en place d'une banque de données au niveau communal sont des méthodes plus récentes, qui demandent une certaine technicité, mais qui ont démontré leur intérêt pour faciliter un débat plus objectif, ainsi qu'un consensus. En plus, elles permettent d'instaurer un mécanisme de suivi et un outil de communication, et donc une meilleure transparence.



Leadership et participation.

La Collectivité locale doit être le coordinateur du développement local. L'exercice de programmation et de planification est une opportunité idéale pour construire et montrer ce leadership. Un leadership qui stimule la participation, qui prend finalement les décisions en tenant compte de l'ensemble des intérêts et selon une vision stratégique, qui en rend compte et qui mobilise les acteurs pour leur concrétisation.

Il est alors important pour l'agence d'appui de mettre la Collectivité locale au centre de l'exercice et de lui proposer des méthodes et outils qui l'incitent à une démarche participative. Des

consultations par quartier ou village/arrondissement, des commissions sectorielles ou des séances de défense publique peuvent fournir des espaces intéressantes de dialogue et de mobilisation.

Cette dynamique participative ne peut cependant pas se substituer aux prérogatives des organes élus ou installés au niveau de la Collectivité locale. C'est donc au Conseil communal que revient la responsabilité d'approuver les stratégies communales, le plan de développement communal, le montage pour l'exploitation des ouvrages d'alimentation en eau ou les projets prioritaires susceptibles d'être (co)financés par le budget communal (ou par la subvention d'un partenaire de la Commune).

Dans un contexte de jeune décentralisation et de responsabilité citoyenne, il est important que l'agence d'appui – avec sa neutralité – veille sur cet équilibre de la démocratie locale.



Exercice itératif.

Une planification adéquate présuppose que les choix les plus stratégiques soient faits et qu'il y ait suffisamment de consensus là-dessus.

Pour faire ces choix dans un exercice de programmation, il faut pouvoir mobiliser l'ensemble des acteurs – et ceci pendant une assez longue période si l'on veut réellement approfondir les différentes problématiques du territoire. Et mobiliser ces acteurs sans visibilité ou actions concrètes sur le terrain n'est souvent pas réaliste.

Pour arriver à des choix judicieux, il faut que les acteurs du développement local maîtrisent suffisamment les secteurs, les méthodes de planification et de concertation territoriale et qu'ils aient suffisamment expérimenté les conséquences de leurs choix. Ceci présuppose donc une maîtrise technique et méthodologique qui doit être apprise à travers des formations, des échanges et, surtout, l'expérience. Et ceci nécessite donc la mise en œuvre d'actions concrètes.

Une approche qui est quelques fois utilisée pour rompre ce cercle vicieux est celle des investissements tactiques : dans un premier temps, on planifie des ouvrages concrets, peu complexes, à visibilité et impact directs ; ceci mobilise les acteurs qui sont en même temps amenés dans un exercice de programmation sur les secteurs plus complexes.



Les intérêts des groupes déshérités.

Programmation et planification se font dans une démarche participative, sous le leadership de la Collectivité locale. Dans chaque société, il y a cependant des groupes qui ne veulent ou ne peuvent pas participer, ou encore, qui ne sont pas valablement représentés dans le dialogue. L'agence d'appui doit veiller sur une prise en compte adéquate des intérêts des groupes déshérités. Des discussions par « focus groupe », une cartographie des groupes impactés par les différents choix sectoriels et de projets ou l'inclusion de stratégies ou mécanismes de discrimination positive envers les groupes déshérités peuvent être des méthodes recommandées par l'agence d'appui.



Deux groupes ne sont d'office pas présents dans les négociations : les générations futures et l'environnement.

L'agence d'appui doit veiller à la prise en compte de leurs intérêts.

Une étude (sommaire) d'impact environnemental met en exergue les effets du projet sur l'environnement. Mais une démarche de développement durable ne peut pas se limiter à minimiser les effets négatifs sur l'environnement des projets portés par des personnes et des institutions. Les besoins et les intérêts de l'environnement en tant que tel peuvent justifier de projets spécifiques, par exemple pour la sauvegarde de la biodiversité ou encore la qualité des rivières et des zones côtières. Les besoins et les bénéfices des « services environnementaux » sont souvent difficiles à chiffrer, mais il est utile de rappeler que :

- ▶ Les revenus tirés des écosystèmes sont plus critiques pour la subsistance des pauvres que pour les groupes plus nantis (voir Bonfoglioli dans l'Encadré 4, page 20) ;
- ▶ Les plus pauvres sont plus exposés aux conséquences des perturbations des écosystèmes (catastrophes naturelles, changements climatiques) et ne disposent pas des moyens d'adaptation ou de diminution des risques.
- ▶ La sauvegarde des services environnementaux s'inscrit aussi dans une optique de protection des intérêts des générations futures.

Les intérêts des générations futures concernent en premier lieu la sauvegarde du patrimoine : les écosystèmes et services environnementaux, le patrimoine d'infrastructures (y compris l'épargne pour leur renouvellement), mais également le patrimoine social et institutionnel.



Porteur de projet, Maître d'ouvrage et propriétaire.

Le débat sur la propriété du projet ou de l'ouvrage et sur l'identité du Maître d'ouvrage peut être délicat quand il s'agit de projets, ouvrages ou services qui ne ressortent pas forcément du domaine public, mais qui utilisent des biens publics, comme par exemple des subventions, un micro-barrage dans un cours d'eau pour l'irrigation ou un espace public pour installer un branchement communautaire pour l'alimentation en eau. Dans ces cas, il est évident que les futurs utilisateurs doivent s'appropriier l'ouvrage et qu'ils ont donc intérêt à être associés à la démarche de définition, réalisation et réception. Mais, d'autre part, les futurs utilisateurs ne sont pas les vrais propriétaires des actifs (ou d'une partie des actifs, tel que le terrain) et la Collectivité doit pouvoir exercer un droit de régulation.

L'agence d'appui peut ici proposer des montages intelligents, mais qui sont souvent mal connus dans les pays en voie de développement. On pense alors à une Convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage à l'organisation des futurs utilisateurs, par laquelle la Collectivité maintient son droit de regard et définit les conditions de délégation. On peut aussi dissocier la propriété de l'ouvrage de celle du terrain sur lequel il est construit, notamment par un droit de superficie qui donne au propriétaire de l'ouvrage le droit de construire sur un terrain qui n'est pas le sien et d'exploiter l'ouvrage pour une longue période et selon les restrictions convenues, période après laquelle l'ouvrage revient au propriétaire foncier. L'élaboration de ces éléments contractuels doit être facilitée par l'agence d'appui.



Les choix stratégiques et immatériels.

Dans beaucoup de contextes de jeune décentralisation et de responsabilisation citoyenne, les premières programmations et planifications reviennent presque à une liste d'ouvrages à construire sans schéma concret sur les mécanismes de gestion des ouvrages, ni du développement local en tant que tel.

L'agence d'appui a ici une responsabilité importante pour intégrer des réflexions plus stratégiques dans la phase de programmation et de planification.

Si l'on prend par exemple le secteur de l'eau potable (et de l'assainissement de base), la programmation et la planification ne peuvent pas se limiter à lister les forages, puits et adductions à réaliser prioritairement. Des choix doivent être retenus :

- ▶ Le niveau de service qu'on veut et peut offrir aux populations (prises domestiques, kiosques communautaires ou privés, distance maximale au point d'eau, qualité de l'eau...) et les évolutions à programmer dans le niveau de service ;
- ▶ Le ou les modèles de gestion (communautaire ou publique ? en régie – affermage – concession ? politique tarifaire ?) ;
- ▶ Les mesures connexes pour un impact optimal (sensibilisation sur un usage rationnel, formation en matière d'hygiène, promotion de latrines...) ou pour une meilleure viabilité (organisation des usagers, mise en place d'un réseau d'opérateurs ou de réparateurs...).

La gestion du développement local en tant que tel doit aussi faire partie de la programmation.

On pense alors à la mise en place d'un cadre de concertation sectorielle, de commissions sectorielles au niveau du Conseil Communal ou d'un comité de développement ; une banque de données intégrées sur les services de base au niveau de la commune ; les mécanismes de communication entre la Commune et les autres parties prenantes et la population...

Ces éléments demandent une capacité d'analyse, une vision à plus long terme et une maîtrise méthodologique qui ne sont pas toujours présentes chez les acteurs locaux lors de leurs premiers exercices de programmation/planification. L'agence d'appui y a donc un rôle clé à jouer.

PLAN STRATEGIQUE DE GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT AU CAP-HAÏTIEN



Cap Haïtien, deuxième ville d'Haïti, compte environ 500.000 habitants, dont la majorité dans les quartiers informels, dépourvus de tous services de base.

Plusieurs ONG y travaillent principalement selon une approche communautaire ou de quartier, entre autre dans les domaines de l'amélioration du cadre de vie et de la réhabilitation des petits systèmes autonomes d'alimentation en eau dans les zones périphériques. Le réseau principal d'alimentation en eau potable dessert seulement le centre-ville historique du Cap pour une population d'à peine 50.000 habitants. Le bureau régional du Service National d'Eau Potable exploite le système qui date des années 1920 et qui n'avait subi aucune réhabilitation majeure depuis 1970. Le service est médiocre et discontinu.

La ville ne dispose d'aucun système d'égouts à part quelques canaux à ciel ouvert pour les eaux pluviales. 95% des eaux usées sont versées dans ces caniveaux ou dans les rues. Les familles plus nanties qui disposent d'une fosse la font vidanger pendant la nuit par des « bayakous » et les excréments se retrouvent finalement dans la lagune ou dans la mer.

C'est en 2007 que Oxfam-GB, GTIH et PROTOS ont pris l'initiative de démarrer un processus de planification stratégique pour le secteur Eau et Assainissement, considéré comme prioritaire – tant par les associations de quartier que par les autorités locales et nationales.

D'une part, le Plan Stratégique de Gestion (PSG) est un instrument d'orientation et de planification des investissements et des mesures d'accompagnement. Mais le processus de l'élaboration du PSG – qui a pris deux ans – a permis d'autre part de développer une vision commune sur le secteur et un cadre de concertation permanent. Et, finalement, les différentes analyses, les exemples d'autres expériences et les multiples ateliers et groupes de travail ont contribué à renforcer les capacités locales en matière d'analyse, de concertation et de planification.

La réussite du processus a été influencée par :

- Le fait qu'un consortium ait pris l'initiative et qu'elle n'était donc pas considérée comme la « propriété » d'un seul intervenant ;
- L'accompagnement neutre et scientifique par l'Université de Leuven, Belgique ; à travers une dizaine de courtes missions et un accompagnement à distance, l'équipe universitaire a apporté la méthodologie de travail, animé les ateliers principaux, élargi les visions avec des expériences dans d'autres pays, et, finalement, rédigé des propositions de synthèse et du PSG ;
- Les investissements de terrain que le consortium a pu réaliser parallèlement au processus de planification – ce qui a crédibilisé la démarche ; pendant la période 2007-10 le consortium a construit des ouvrages d'eau et d'assainissement pour environ 100.000 personnes, pendant que les autres participants au Cadre de concertation, mis en place par le consortium, ont investi dans des ouvrages plus structurants tels que le château d'eau aux captages ou le réservoir de distribution en ville.

Le PSG ne se limite pas à une analyse et à la présentation des visions et orientations pour le secteur, mais il priorise également une série de Projets Stratégiques autour de 8 axes de travail. Ces Projets portent d'une part sur les investissements physiques prioritaires, et, d'autre part, sur des actions et mesures de gouvernance comme par exemple la mise en place d'un système tarifaire équitable et performant, ou l'élaboration d'une stratégie et des mécanismes de suivi et de contrôle pour la préservation de la qualité des eaux.

L'appropriation du Plan par les autorités locales n'est pas encore optimale, malgré leur implication dans tout le processus. Le PSG doit maintenant rester un référentiel pour l'ensemble des acteurs, ce qui nécessite une actualisation régulière des projets et de leur programmation, une promotion continue du Plan et la consolidation des mécanismes de concertation et de mise en synergie.

Encadré 14 : Le Plan Stratégique de Gestion au Cap-Haïtien, Haïti

Définition et Préparation

QUESTIONS À TRAITER DURANT CES SÉQUENCES

- ▶ Quelles sont les normes techniques de dimensionnement à respecter ?
- ▶ Quel est le service adéquat ? (par exemple pour l'alimentation en eau potable : qualité et quantité d'eau souhaitées et réalisables, distribution par prises communautaires et/ou domiciliaires... en tenant compte des moyens disponibles pour l'investissement et pour l'exploitation).
- ▶ Différentes options techniques pour l'ouvrage et choix de l'option la plus appropriée.
- ▶ Validation des choix par les acteurs concernés.
- ▶ Détails techniques et budgétaires de l'option retenue.
- ▶ Plan de réalisation et d'exploitation.
- ▶ Sélection des intervenants externes (Maître d'œuvre, entreprises, fournisseurs de matériaux ou d'équipements ; éventuellement dédoublement des travaux en plusieurs lots...).
- ▶ Contractualisation des rôles des différents intervenants.
- ▶ Résoudre et formaliser les questions de propriété.

CONSIDÉRATIONS POUR L'AGENT/AGENCE D'APPUI



Chaque ouvrage est unique et demande une solution appropriée.

Le design d'un ouvrage doit bien sûr tenir compte des normes sectorielles, plans types ou directives du secteur. Mais ces cadres régulateurs ne forment pas la seule référence. Le site précis où l'ouvrage sera construit est unique (pente, sous-sol, orientation en tenant compte des rues, soleil, bâtiments existants...). Les besoins des futurs usagers et/ou de l'exploitant peuvent être spécifiques. Le contexte démographique et économique peut différer.

L'analyse économique et financière pour la construction d'un ouvrage et pour l'exploitation d'un service dépend d'un ensemble complexe de facteurs.

Il ne suffit donc pas de copier les plans types ou prescriptions techniques d'un ouvrage similaire. Chaque ouvrage a ses spécificités et le Maître d'œuvre ou l'architecte doit bien analyser l'ensemble de ces facteurs avant de proposer une conception appropriée. Cette conception doit suivre le plus possible les designs de référence pour le secteur, afin d'éviter des fantaisies ou des travaux peu courants. Toutefois, elle doit vérifier la compatibilité du ou des designs de référence avec les paramètres spécifiques du projet et apporter les variantes nécessaires.

L'agent d'appui doit être attentif à cet équilibre entre le respect des normes, l'utilisation du design de référence et l'adaptation de ce design aux paramètres spécifiques et uniques à chaque projet.



Maître d'ouvrage et usagers doivent s'exprimer sur l'option technique.

Cette phase de définition et de dimensionnement de l'ouvrage, ainsi que la procédure de sélection et de contractualisation avec des prestataires externes est d'une complexité technique pas toujours bien maîtrisée par le Maître d'ouvrage ou par les représentants des futurs utilisateurs de l'ouvrage.

Ce ne sont pas tous les Maires qui peuvent interpréter un plan architectural. Les futurs usagers n'ont pas forcément un consensus sur ce qu'ils veulent précisément et leurs porte-paroles ne sont pas toujours représentatifs. Puisque les ouvrages ne sont le plus souvent pas payés par des contributions directes du Maître d'ouvrage ou des usagers, ils ont tendance à espérer un niveau de service qui n'est pas forcément en adéquation avec le budget disponible pour l'investissement ou avec leurs propres capacités et volonté de couvrir les coûts d'exploitation.

Ces différents arguments montrent que l'implication du Maître d'ouvrage et des futurs utilisateurs dans la conception technique de l'ouvrage doit être gérée avec intelligence, mais ils ne justifient en aucun cas leur exclusion de cet exercice.

C'est à l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale de proposer/organiser des actions ou outils spécifiques pour une participation réelle du Maître d'ouvrage et des utilisateurs au choix de l'option technique appropriée. Ceci doit se faire sur base de l'étude de faisabilité ou pendant l'élaboration de l'Avant-Projet Sommaire. Les détails purement techniques à développer ensuite dans l'Avant-Projet Détaillé sont la responsabilité du Maître d'œuvre.

Cette inclusion des acteurs locaux dans le design peut se faire à travers des visites à des ouvrages similaires, des maquettes, un jeu de rôle ou une séance de défense où différentes options sont proposées...

Dans le même ordre d'idées, il est important de faire valider à ce moment par le Maître d'ouvrage l'option technique retenue, de préférence en présence de représentants des futurs utilisateurs.



Dissocier les fonctions pour un meilleur équilibre et contrôle.

Pour les ouvrages d'une certaine complexité (en tenant compte des compétences des acteurs locaux), il est fortement recommandé d'instaurer dans la répartition des rôles les mécanismes nécessaires de contrôle interne. Si l'agence d'appui joue par exemple le rôle du Maître d'ouvrage délégué, il ne faut pas que ça soit encore cette même agence qui est le Maître d'œuvre chargé du design technique – puisque ce montage ne permet pas une confrontation d'idées, et donc une diminution des risques d'erreurs et une optimisation du design. Même si la Commune dispose d'un service technique professionnel, il n'est pas prudent de charger ce service de la conception technique d'ouvrages relativement complexes, puisqu'il perd ainsi son rôle de contrôle sur le concepteur.

De même pour l'organisation des travaux, il peut être utile de fractionner le marché en différents lots afin d'intéresser les prestataires les plus performants pour des tâches spécifiques. Mais ce mode opératoire met le Maître d'ouvrage à rude épreuve. Il doit être capable:

- ▶ De diviser le travail en tâches, en sous-ensembles homogènes de travaux ;
- ▶ De passer autant de marchés que de tâches ;

- D'organiser une coordination d'autant plus stricte que la division en tâches est plus poussée.

L'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale a une responsabilité importante dans cette répartition de rôles et tâches – ce qui se joue surtout dans cette phase de définition et de préparation.

Il importe de trouver le bon équilibre entre la mobilisation d'acteurs différents pour des tâches complémentaires et, d'autre part, l'efficacité et la bonne coordination du processus – ce qui devient de plus en plus complexe quand le nombre d'intervenants augmente.



La passation de marchés doit être gérée avec délicatesse.

Déjà dans le choix de la procédure de mise en concurrence, une certaine discrimination a lieu. De même pour l'éventuelle dissociation en lots ou dans la définition de la grille d'appréciation dans une consultation restreinte ou pour un appel d'offres. Rares seront par exemple les consultants internationaux qui vont participer à un appel pour des services quand le cahier des prescriptions administratives exige la production d'une série de documents qui ne sont pas/plus demandés sur le plan international. Fractionner le marché en petits lots privilégie les petites et moyennes entreprises de la place. Mettre en concurrence des prestataires nationaux et internationaux pendant que le critère « prix » est prépondérant privilégie les prestataires nationaux...

Le montage de la procédure de passation n'est donc pas neutre.

Il est crucial que l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale accompagne ici le Maître d'ouvrage dans le choix d'un montage qui respecte bien sûr le Code des marchés qui est en vigueur dans le contexte spécifique, mais qui est en même temps :

- Une application concrète des choix plutôt stratégiques liés au développement local : promotion d'un tissu d'opérateurs locaux ou de proximité, professionnalisation des métiers, transparence dans la procédure...
- Mais sans devenir indulgent sur les aspects qualitatifs : la maîtrise d'ouvrage locale doit d'abord aboutir à un ouvrage de qualité !

La mauvaise gouvernance dans la passation de marchés est de toute culture, de tout système et de tout siècle. Il revient à l'agence d'appui de faire accepter des mécanismes intelligents d'atténuation des risques :

- Entière discrétion avant l'ouverture des plis ; transparence et bonne communication après l'ouverture ; argumentation des choix ;
- Exclure le favoritisme : inscrire dans le règlement que les membres de la commission de passation ne peuvent avoir aucun lien commercial ou familial avec les soumissionnaires ; préférer un montage qui peut aussi intéresser quelques soumissionnaires qui ne sont pas directement du milieu ;
- Acceptation et bonne compréhension, avant même l'ouverture des plis, d'une grille détaillée de critères d'exclusion, de sélection et d'attribution ;
- Mécanisme de validation formelle par un représentant du bailleur ou participation de ce représentant à la procédure, avec un mandat de validation.

Même dans les contextes où le Maître d'ouvrage ne peut pas (encore) piloter la démarche de passation, en raison des exigences du bailleur ou d'une réglementation déficiente en la matière, il revient à l'agence d'appui de trouver les voies et moyens pour l'associer le plus possible :

- ▶ Participation sans droit de vote à la commission de passation ;
- ▶ Avis de non-objection du choix proposé par le pouvoir adjudicateur ;
- ▶ Partage du PV d'attribution avec l'ensemble des arguments qui ont mené au choix ;
- ▶ Témoin de la contractualisation ou partie contractante après l'attribution...

Un Maître d'ouvrage qui est exclu de cette phase de sélection et de contractualisation n'a aucune relation avec les différents prestataires, n'a donc aucun levier pour influencer leurs prestations et ne peut donc jamais être le maître du processus, voire de l'ouvrage. De même, dans une démarche d'apprentissage, il est important que le Maître d'ouvrage se familiarise avec cette phase et que les agences d'appui développent des méthodes et outils appropriés pour une responsabilisation progressive des acteurs locaux dans cette phase délicate.



La contractualisation s'inscrit dans le renforcement de compétences.

En principe, la notification d'un marché, ensemble avec le cahier des charges et la soumission de l'adjudicataire, forment un engagement contractuel. Le plus souvent, ces documents ne sont toutefois pas suffisamment spécifiques ou compréhensibles pour les acteurs locaux – surtout pas quand il s'agit de cahiers de prescriptions rédigés dans un langage très technique et administratif pour être conforme à la réglementation à laquelle le pouvoir adjudicateur est soumis.

Dans une démarche de renforcement des compétences des acteurs locaux par rapport à la maîtrise d'ouvrage, il est important que ces différents éléments soient clarifiés dans un engagement qui lie le pouvoir adjudicateur, le Maître d'ouvrage (s'il est différent du premier) et le prestataire, et ceci dans un langage qui est compris et selon des formulations qui sont acceptées par l'ensemble des parties contractantes.



Veiller sur l'équilibre entre le « soft » et le « hard ».

C'est dans la phase de définition et préparation que les mesures d'accompagnement doivent également être définies et planifiées. La viabilité ou même la mise en valeur optimale d'un ouvrage ne dépendent pas uniquement de la conception ou de la réalisation technique de l'ouvrage, mais beaucoup plus encore :

- ▶ Du dispositif organisationnel et du règlement de son utilisation ;
- ▶ De l'acceptation de l'ouvrage par les utilisateurs ;
- ▶ De la volonté et de la capacité des utilisateurs à utiliser et prendre soin de l'ouvrage, liées entre autre à leur compréhension des liens entre l'ouvrage et leurs problèmes ou développement (comme un point d'eau potable par exemple qui, associé à un comportement adéquat en matière d'hygiène, peut réduire la moitié des cas de maladie infantile dans la plupart des contextes africains, mais ce qui présuppose donc un

changement de comportement et un service d'eau potable qualitatif et fonctionnel à 100%);

- ▀ Du dispositif de régulation locale: titre de propriété, mécanisme de contrôle sur l'utilisation, sur le paiement, sur la gestion des fonds, sur l'exploitant...

Ces différents éléments ne se mettent pas en place de façon automatique. Ils sont souvent complexes et nécessitent des compétences spécifiques pour leur conceptualisation ou leur mise en œuvre. Le Maître d'ouvrage local et les futurs utilisateurs ne sont pas toujours conscients de cette complexité ou même de leurs besoins en la matière – il s'agit souvent d'un service qu'ils n'ont pas, et dont ils ne connaissent pas les conséquences.

L'agence d'appui a un rôle crucial à jouer ici. C'est d'ailleurs déjà dans la phase de programmation et de planification que les thèmes « soft » doivent être traités et que la vision locale sur le partage de responsabilités, le partage des coûts et bénéfices, sur la régulation, sur le renforcement du savoir, pouvoir et vouloir des populations... doit être réfléchi.

Les mesures d'accompagnement doivent être retenues en concertation avec le Maître d'ouvrage, les utilisateurs, le pouvoir régional (souvent le service régional) et l'exploitant. Elles sont ensuite traduites en tâches qui feront l'objet de cahier des charges et qui peuvent être confiées aux acteurs les plus outillés.



La contribution locale.

Dans une logique « d'approche par la demande », il est souvent demandé aux futurs usagers de confirmer leur intérêt pour le service ou pour l'ouvrage par une contribution locale. Cette pratique peut être bien justifiée dans une démarche d'investissement où le bailleur vient en appui aux engagements d'institutions ou de personnes privées pour faciliter leur capitalisation et le démarrage d'activités à caractère économique.

Dans le cadre de services publics, il est plus logique que le secteur public fasse les investissements et assure donc l'éventuelle contribution locale. C'est là justement un des rôles de la Collectivité locale d'organiser la solidarité et l'accès pour tous aux services de base, et ceci à travers une perception correcte des taxes et impôts, une gestion efficace de ces moyens publics et de leur investissement dans les projets jugés prioritaires. Les exemples sont légion de projets qui ont vu drainer la majorité de leurs nouveaux points d'eau vers les villages et quartiers le long du goudron, lesquels ayant une forte association de ressortissants dans la capitale ou à l'étranger, ou ayant fait déjà des épargnes par la vente de l'eau au forage pour assurer cette fameuse contribution locale.

On pourra même pousser la logique plus loin et remettre en question le lien direct entre la contribution de la Collectivité et le service ou ouvrage public priorisé. Ce qui importe, ce sont les capacités de la Collectivité à gouverner son territoire, y compris donc sa capacité de mobilisation et de gestion financière, mais le meilleur indicateur n'est pas forcément un cofinancement de l'un ou l'autre service.

L'agence d'appui a donc intérêt à mener ce débat sur la responsabilité financière de la communauté et de la Collectivité, mais d'une façon plus large que le simplisme de la « contribution locale ».

CONCILIER PARTICIPATION LOCALE, ARBITRAGE EQUITABLE ET PILOTAGE PROFESSIONNEL



Le programme GIRENIN intervient dans le delta intérieur du fleuve Niger, où habitent environ 1 million de personnes sur le rythme du fleuve : inondé pendant deux ou trois mois, zone désertique en saison sèche, mais toute l'année en pénurie d'eau salubre et de services de base. Le programme a comme objectif stratégique de renforcer les capacités des acteurs du développement local et de mettre en place une articulation cohérente et pertinente entre ces acteurs. La stratégie d'intervention du programme est basée sur les priorités et souhaits exprimés par les populations locales lors de la préparation des différents plans de développement communaux et principalement le Plan de Développement Social, Economique, et Culturel quinquennal (PDSEC). La Commune est renforcée dans son rôle de coordinateur du développement local et de Maître d'ouvrage pour les services publics (eau et assainissement collectif).

Trois dispositifs de concertation pilotent les phases de programmation à la préparation des projets :

Concertation communale



Des concertations communales au début de chaque année de programmation et d'exécution permettent d'évaluer les actions de l'année passée, et de prioriser, valider et spécifier les demandes décrites dans les PDSEC en fonction du budget d'investissement disponible.

Participants :

- Représentants des comités de gestion
- Bureau communal
- Services techniques déconcentrés de l'Etat
- Partenaires de la Commune engagés dans les secteurs
- ONG locales d'intermédiation sociale

Conseil de concertation

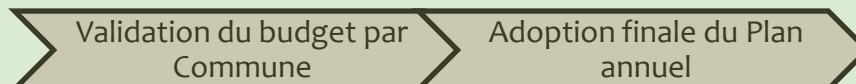


Les propositions des Conseils communaux de chaque Commune d'intervention sont en suite révisées au regard de la faisabilité technique et financière par un conseil de concertation.

Participants :

- Un représentant de chaque Commune
- Services techniques déconcentrés de l'Etat
- Un représentant des ONG d'intermédiation sociale
- Un représentant de PROTOS

Comité de pilotage



Finalement les plans annuels de chaque Commune sont soumis pour adoption au Comité de pilotage du projet GIRENIN, présidé par le Gouverneur de la Région de Mopti.

Participants :

- Gouverneur de la Région de Mopti
- Le Maire de chaque Commune
- Services techniques déconcentrés de l'Etat
- Un représentant de PROTOS

Dans l'exécution du programme retenu, les services techniques régionaux sont impliqués dans un rôle d'appui conseil, à la fois aux Communes et à PROTOS. Les ONG maliennes ont un rôle de prestataire de service pour le compte de la Commune pour des activités d'intermédiation sociale et elles donnent un appui aux comités de gestion et de valorisation de l'eau (périmètres irrigués).

Encadré 15 : Les différents niveaux de concertation au Mali

Réalisation et Réception

QUESTIONS À TRAITER DURANT CES SÉQUENCES

- ▶ Rôle des acteurs locaux dans les travaux, dans le suivi, dans le contrôle...
- ▶ Quelles sont les mesures à prendre pour garantir la qualité de l'ouvrage et sa conformité aux prescriptions techniques telles que souhaitées par le Maître d'ouvrage ?
- ▶ Quelles mesures à prendre pour garantir la qualité du processus de construction : gestion du chantier, gestion budgétaire, respect de la planification, éthique sur le chantier et dans les relations avec les populations ?
- ▶ Organisation des paiements ; gestion de la trésorerie et des cautions ; documentation des aspects financiers (éligibilité des dépenses, pièces justificatives, ordonnance des paiements...).
- ▶ Organisation et respect des lignes de communication et de la reddition de comptes.
- ▶ Actions d'appui pour garantir l'appropriation par les acteurs locaux : formation sur le tas, implication dans les réunions de chantier et réceptions, apports propres, schémas simplifiés des ouvrages...
- ▶ Formaliser davantage les questions de « propriété » et « d'appropriation ».
- ▶ Gestion des garanties.

CONSIDÉRATIONS POUR L'AGENT/AGENCE D'APPUI



Veiller aux droits et devoirs de chaque acteur.

Dans la phase de mise en œuvre de l'ouvrage, les rapports de pouvoir et le niveau de connaissance/compréhension des différents acteurs ne sont pas toujours très équilibrés. Même quand les spécifications administratives et techniques sont très détaillées, il peut y avoir des modifications qui s'imposent en cours de route. Dans des contextes délicats, chacun des acteurs peut être fort dépendant de certaines évolutions contextuelles qui étaient difficiles à prévoir (disponibilité de matériaux, conditions météorologiques, situations sociales et politiques...).

Il est alors important d'avoir une bonne interprétation des droits et des devoirs de chacun et de maintenir une bonne collaboration entre les différentes parties. Les situations conflictuelles peuvent être évitées par une bonne communication et transparence réciproque entre les parties. Même si chaque partie a ses intérêts propres, elles ont plus d'avantage à collaborer entre elles. Les réunions de chantier sont une bonne occasion pour créer cette attitude de collaboration et permettent d'être proactif aux problèmes qui se posent.

Trop souvent les Maîtres d'ouvrage locaux se sentent dans une position inconfortable vis-à-vis de l'entrepreneur et/ou du bureau d'études. Le Maître d'ouvrage n'a pas suffisamment les connaissances techniques pour bien saisir les discussions, ni les expériences nécessaires pour comprendre tous les enjeux du contrat. L'ouvrage n'est d'ailleurs pas financé par ses ressources propres et il devra souvent déléguer son exploitation à un opérateur privé ou un comité des usagers ; il a donc du mal à faire valoir sa position comme propriétaire. L'entrepreneur dispose d'ailleurs de facilités logistiques que les services communaux n'ont pas. Et, finalement, les

procédures administratives et financières que la Commune doit suivre sont souvent contraignantes et il arrive que le Maître d'ouvrage lui-même a du mal à respecter les ententes, notamment quant aux délais de paiement ou la mise en place de certaines facilités pour l'entreprise.

La neutralité, la maîtrise technique et administrative, ainsi que la légitimité de l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage sont cruciales comme facilitateur dans cet équilibre entre Maître d'ouvrage, entreprise, bureau d'études et service étatique. L'agence doit toutefois jouer ce rôle sans se substituer au Maître d'ouvrage, qui reste le premier responsable pour la bonne conduite de tout le processus.



Eviter une approche purement technocrate.

Dans une approche de développement local, il est important d'utiliser le processus de réalisation de l'ouvrage pour renforcer les compétences des acteurs locaux, leur collaboration ainsi que le tissu social. D'une part, un bon déroulement du chantier nécessite une attitude de collaboration et un respect mutuel entre le Maître d'ouvrage, le Maître d'œuvre, les entreprises et la population directement concernée (tout en évitant bien-sûr une complicité malsaine, ce qui arrive quelques-fois dans des chantiers financés par des ressources publiques ou externes). Cette attitude de collaboration permet aussi de mieux faire face aux imprévus. Et, finalement, elle contribue à une meilleure appropriation de l'ouvrage et à des relations durables, ce qui facilite la phase post-construction.

Il revient à l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale de proposer des actions pouvant contribuer à ces objectifs plutôt socio-organisationnels – ou au moins d'éviter des actes qui peuvent avoir un effet contraire :

- ▶ Une bonne collaboration entre la population locale et les travailleurs de l'entrepreneur – ce qui exige un code de conduite respectueux de ces derniers ;
- ▶ La participation de représentants des populations aux aspects non-techniques des réunions de chantier ;
- ▶ L'entraînement de quelques jeunes locaux comme stagiaires pour apprendre le métier sur le tas ;
- ▶ Organiser la sécurité du chantier et des matériaux en concertation avec l'entreprise, l'autorité locale et la population.



Mais garantir un respect des règles de l'art.

Mais le plus démotivant et démobilisant reste bien sûr un ouvrage qui ne répond pas aux règles ou aux attentes, des retards excessifs et non-justifiables, des corrections perpétuelles à effectuer aux travaux réalisés...

Les dimensions technique et administrative doivent donc être menées et contrôlées avec professionnalisme et proximité.

Déjà dans la répartition des rôles, dans le cahier des charges et dans la sélection des prestataires, les risques de malfaçons techniques ou de frictions d'ordre administratif ou financier peuvent être atténués, mais l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit bien se rendre compte de la fragilité et des limites des acteurs locaux. Elle a donc aussi une responsabilité à assumer pour veiller à ce que chaque acteur joue son rôle et que leurs éventuelles faiblesses ou limites soient détectées et qu'il y soit remédié à temps.

Certaines approches qui s'inscrivent dans une volonté d'appui à l'économie sociale doivent donc être appliquées avec précaution. On pense alors à l'approche HIMO, les contributions locales en nature ou l'obligation faite à l'entreprise de recruter les manœuvres proposés par le quartier. Le choix des matériaux et technologies doit également s'inscrire dans une garantie de qualité.



Dissocier supervision, surveillance et contrôle.

Avec l'opérationnalisation progressive de la décentralisation, beaucoup de pays du Sud sont en train d'évoluer d'une maîtrise d'ouvrage centralisée vers une maîtrise d'ouvrage locale.

Dans un concept étatique et centralisé, les fonctions de la supervision du processus, de la surveillance du chantier et du contrôle régalien revenaient toutes à l'Etat central. Les programmes bilatéraux et multilatéraux de développement avaient souvent leur propre unité de projet qui assumait ces différentes fonctions. Depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, ces coopérations s'alignent de plus en plus sur les systèmes existants, avec donc aussi une dissociation des rôles.

Dans un concept de maîtrise d'ouvrage locale, ces fonctions de supervision, de surveillance et de contrôle régalien sont différentes et la responsabilité d'acteurs différents :

- ▶ La supervision se réfère à l'ensemble du processus et des acteurs qui interviennent pour le compte du Maître d'ouvrage. C'est le Maître d'ouvrage qui est le premier responsable pour la bonne conduite de l'ensemble et c'est lui qui doit veiller à ce que chaque acteur joue son rôle, que leur collaboration est optimale, qu'ils travaillent dans le sens du projet et en respectant les engagements.
- ▶ La surveillance se réfère au suivi technique des entreprises et fournisseurs qui interviennent sur le chantier. Cette surveillance doit être permanente et vérifier constamment le respect des prescriptions techniques et des règles de l'art. Elle est assumée par le Maître d'œuvre à travers son Délégué à pieds d'œuvre.
- ▶ Le contrôle est une dimension régaliennne et la responsabilité d'une autorité supérieure, les directions ministérielles, leurs agences compétentes ou leurs services déconcentrés. Ils doivent vérifier si les normes sectorielles, les directives en matière de sécurité, l'autorisation de bâtir et tout autre règlement sont respectés.

Cette répartition des rôles et les lignes de communication et de reddition de comptes qui l'accompagnent sont assez nouvelles dans un contexte de jeune décentralisation et l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit donc accompagner cette évolution.



La gestion financière au cœur des préoccupations.

Il n'est pas illogique que les questions financières suscitent des intérêts particuliers dans les marchés de construction. Les montants sont souvent importants et financés par de l'argent « froid » (c'est-à-dire, qui n'est pas généré directement par celui qui le dépense). La vérification des matériaux, des métrés ou même des attachements est laborieuse. Les offres financières dans les marchés publics ne reflètent pas toujours la réalité des prix quand les soumissionnaires anticipent déjà les blocages éventuels (« pots de vin », difficultés et retards de paiement...).

Cette culture d'une bonne gestion des marchés de construction doit être construite et l'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale devra y jouer un rôle, d'une part en proposant des outils et pratiques, d'autre part en donnant de la confiance aux différentes parties prenantes et, finalement, en assurant un appui de proximité et les formations nécessaires.

Quelques éléments :

- ▶ Il est utile de se référer déjà dans le DAO au rôle que l'agence d'appui joue en matière de contrôle et de suivi sur les aspects administratifs et financiers. Ceci peut influencer l'intérêt, voire le prix, des soumissionnaires.
- ▶ La gestion de la trésorerie est souvent pénible pour les Collectivités locales. Pas mal de pays appliquent le principe de l'unicité de caisse et il est alors difficile de réserver un montant précis des liquidités pour l'un ou l'autre projet. Par contre, si l'entrepreneur ne dispose pas de suffisamment de réserves, le paiement à temps de ses factures intermédiaires est une condition pour la continuité du chantier.
- ▶ Cette gestion des paiements nécessite donc une bonne planification de la part du Maître d'ouvrage. L'agence d'appui peut offrir ici des formations, accompagner l'élaboration de procédures appropriées et veiller à leur respect.
- ▶ Si l'agence d'appui représente le bailleur de fonds, elle doit bien préciser les critères des dépenses éligibles, ainsi que des pièces justificatives qui les documentent. Si ces choses peuvent sembler évidentes pour une agence de développement, elles le sont beaucoup moins pour des élus ou des administrateurs communaux.



Instaurer une culture de formalisation sans tomber dans le formalisme.

De mauvaises relations entre acteurs ne peuvent pas être redressées par des Procès Verbaux ou Ordres de Service. Et même s'ils existent des documents formels précisant les responsabilités de chacun, ceci ne garantit pas que chaque partie en fasse la même lecture. La formalisation ne suffit donc pas pour préciser les droits et devoirs de chacun ; elle n'est qu'une méthode pour faciliter un consensus, pour préciser la communication, pour sauvegarder et partager une mémoire.

Mais cette formalisation est importante :

- ▶ Dans une perspective de bonne gouvernance : formaliser permet de partager les informations, de se référer en cas de divergence à un cadre connu par les concernés, de retomber sur des engagements institutionnels qui dépassent les paroles personnelles, de sauvegarder une certaine continuité dans les engagements.

- ▀ Dans une perspective d'apprentissage : négocier sur la formalisation d'un engagement permet aux parties de mieux comprendre leurs droits et devoirs ; des archives complètes sont une riche source d'inspiration pour le Maître d'ouvrage qui doit s'engager dans un processus similaire.

L'agence d'appui doit proposer des canevas, doit faciliter les négociations pour permettre une lecture conjointe des engagements pris et un équilibre dans ses engagements.

Mais, en même temps, elle doit veiller sur les principes de proportionnalité et d'équité dans cette formalisation. Les savoirs et pouvoirs des parties ne sont pas forcément en phase et l'un peut utiliser la formalisation pour aliéner l'autre et exploiter les déséquilibres. Un formalisme trop poussé peut submerger une dynamique et un engagement centrés sur le contenu, sous un tas de paperasseries, jusqu'au point où les parties ont comme principal objectif de ne faire que ce qui est explicitement imposé par les documents.



ATTENUATION DES RISQUES FIDUCIAIRES AU BENIN

Ensemble avec ses partenaires, dont le PNE, Helvetas, SNV et ICCO, PROTOS est actuellement présent dans 27 des 77 Communes du Bénin, notamment dans les deux départements au Sud-ouest, ainsi que les 4 départements du Nord. Ce consortium y appuie le secteur de l'eau et d'assainissement en milieu rural (et dans les centres semi-urbains) et ceci selon une approche de maîtrise d'ouvrage locale qui concède l'ensemble des attributions de Maître d'ouvrage aux Communes.

Les transferts de crédit effectués par PROTOS au profit des Communes constituent la preuve qu'un transfert de moyens est possible et efficace pour peu qu'il se fasse avec un minimum d'accompagnement et de contrôle.

Les mesures mises en place dans le cadre des programmes de PROTOS au Bénin sont:

- La justification des activités et budgets annuels par chaque Commune devant un **comité de pilotage multi acteurs** constitué d'un représentant de la tutelle (Préfecture), des services étatiques concernés, des Mairies de chaque Commune d'intervention (généralement un élu et un représentant du service technique communal), ainsi que des associations des usagers. Si une Commune fait preuve de retard ou de laxisme dans la réalisation des activités et/ou dans la gestion des crédits qui lui sont attribués, le Comité de Pilotage peut décider de sanctions à l'égard de celle-ci (par exemple une diminution du budget pour l'année prochaine).
- La signature d'une **convention de financement** avec chaque Commune, accompagnée d'un **manuel des procédures** détaillé. Ce manuel décrit entre autres en détail les frais éligibles, les documents justificatifs nécessaires à soumettre au représentant du bailleur et les seuils pour déterminer les procédures de passation des marchés (négociation directe, consultation restreinte, appel d'offres ouvert). Au début du programme, PROTOS transfère une avance sur le compte de la Commune pour la réalisation d'activités programmées lors du Comité de Pilotage. La Commune justifie les fonds au fur et à mesure avant que son compte Trésor Public ne soit réapprovisionné avec le montant des dépenses approuvées ou selon les nécessités du programme.
- Le problème de l'unicité des caisses: les virements sont effectués à travers le Trésor Public comme exigé par la Loi, mais au profit de comptes TP communaux spécifiques au projet. Ce compte fonctionne avec double signature (Maire et CSAF). Ceci permet la **traçabilité** des fonds et des dépenses.
- Un **accompagnement** des services techniques des Communes par les conseillers techniques de PROTOS et ses partenaires lors du **processus de passation des marchés** en général avec une attention particulière lors de la phase de l'évaluation des offres. Une **grille de dépouillement** très détaillée est élaborée avant l'ouverture des offres et assure que la notation ne puisse pas subir trop d'influences subjectives.
- L'envoi d'une demande d'**avis de non-objection** par la Commune au représentant du bailleur accompagnée du rapport d'évaluation des offres. Les contrats et paiements ne peuvent être signés qu'après réception d'un avis de non-objection.
- L'exigence de payer les factures des entreprises par **chèque libellé** au nom de l'entreprise pour la traçabilité et pour réduire les options de donner/laisser des "pots de vins".
- Une stratégie qui s'oriente de plus en plus vers un **concept de redevabilité** (nécessité de reddition des comptes) et de **contrôle citoyen** par les ACEP (Association de Consommateurs d'Eau Potable) à travers la mise en place d'un cadre de concertation communale. En outre, des logiciels comptables communaux ont été développés qui permettront la saisie des dépenses communales (budget national et hors budget national) et donc un meilleur contrôle (*ndlr mais cela ne provient pas des actions de PROTOS*).

Encadré 16 : L'atténuation des risques fiduciaires au Bénin

Exploitation

QUESTIONS À TRAITER DURANT CETTE SÉQUENCE

- ▶ Définir le rôle des acteurs locaux dans la gestion et l'entretien de l'ouvrage.
- ▶ Prévoir éventuellement des actions de mobilisation des usagers pour un usage adéquat.
- ▶ Dissociation optimale des tâches potentiellement conflictuelles : régulation et contrôle, exploitation, défense des intérêts des usagers.
- ▶ Professionnalisation optimale des tâches en fonction de leur complexité.
- ▶ Mécanismes de gestion financière en faisant des distinctions entre exploitation et maintenance, réparation, renouvellement.
- ▶ Dispositif de suivi, accompagnement et contrôle de l'exploitant.
- ▶ Analyses périodiques du fonctionnement de l'ouvrage, du service de base, des dispositifs d'exploitation et de suivi.

CONSIDÉRATIONS POUR L'AGENT/AGENCE D'APPUI



Oser réfléchir et proposer des modèles innovants pour la gestion des services de base.

Dans une démarche de décentralisation et une vision de développement local, il convient de mobiliser différents types d'acteurs pour des tâches complémentaires. Ce principe ne vaut pas uniquement pour la phase de la réalisation d'un ouvrage, mais également pour son exploitation. Ceci permet de dissocier les tâches, ce qui peut contribuer à une meilleure professionnalisation, et, en même temps, à un meilleur équilibre entre les tâches opérationnelles d'une part, et, d'autre part, le contrôle et la régulation.

Les parties locales sont souvent limitées dans leurs réflexions par un modèle unique pour l'exploitation d'un ouvrage.

L'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale doit ouvrir cette réflexion et déjà dans les phases de programmation et de planification poser des questions sur les modèles d'exploitation qui combinent les principes de la durabilité, de l'efficacité (donnant les résultats escomptés), de l'efficience (maîtrise des coûts) et de l'équité. Ces principes de base, pour ce qui concerne les services de proximité, se traduisent souvent dans des mécanismes :

- ▶ De subsidiarité : ce qui peut être géré au niveau local doit l'être, mais sans perdre de vue que certaines tâches sont trop complexes pour être gérées en autarcie au niveau de chaque ouvrage individuel ;
- ▶ De régulation : dissocier les tâches entre l'exploitant, le propriétaire, le régulateur et les (représentants des) usagers ;
- ▶ De professionnalisation.

Faire connaître des expériences d'autres contextes, inciter la réflexion multi-acteurs sur le sujet et poser les bonnes questions, sont les actions à mener par l'agence d'appui.



Veiller à un accès équitable aux services.

L'agence d'appui a certainement une responsabilité pour la prise en compte des intérêts des groupes déshérités et pour un accès équitable aux services. Ces groupes sont souvent mal représentés par les délégués des usagers ou par les administrations.

Les réflexions sur le partage des coûts et des bénéfices (politique tarifaire) ou sur les mesures connexes qui contribuent à un accès équitable, doivent être initiées par l'agence d'appui. Ce débat doit déjà être mené dès la programmation, mais aussi dans la mise en œuvre du système d'exploitation de l'ouvrage.



Professionnalisation versus implication citoyenne.

Une implication adéquate des (représentants des) utilisateurs dans l'exploitation des services de proximité est souvent une condition gagnante pour une bonne utilisation et une gestion optimale. Cette implication crée un mécanisme de contrôle interne vis-à-vis de l'exploitant et un contrôle social entre les utilisateurs eux-mêmes. Elle incite les utilisateurs à prendre leur responsabilité, notamment pour une utilisation correcte et rationnelle de l'ouvrage et pour sa protection. Une gestion transparente des aspects financiers renforce la volonté de payer pour les services.

D'autre part, certaines tâches techniques et managériales nécessitent une maîtrise suffisante, et donc un niveau approprié de professionnalisme.

L'agence d'appui, de par sa neutralité et connaissance de modèles différents dans d'autres contextes, peut faciliter cette recherche d'équilibre entre une implication suffisante des utilisateurs organisés, et, d'autre part, la délégation des tâches plus complexes à des acteurs professionnels. La communication et la reddition de comptes entre propriétaire, exploitant et (représentants des) usagers est ici de grande importance.



La bonne gestion des recettes et de l'épargne.

Pas mal de services de proximité sont aujourd'hui payants. L'exploitation, l'entretien et le renouvellement de ces services doivent de toute façon être financés par les tarifs, les taxes ou les transferts (« les trois T »), et il n'est donc pas illogique que l'utilisation du service soit (partiellement, sinon entièrement) payée par l'utilisateur. La viabilité financière de l'ouvrage ou du service dépend alors du montage de recouvrement des coûts, de la volonté et de la capacité à payer des utilisateurs. L'agence d'appui peut travailler sur les deux premiers éléments :

- ▶ En insistant sur une politique tarifaire qui est perçue comme équitable ;
- ▶ En mettant en place les mécanismes de reddition de comptes ;
- ▶ En veillant sur une bonne sécurisation des recettes, surtout de l'épargne ;

- En conduisant des mesures d'accompagnement qui visent une meilleure compréhension du service, de ses avantages et des modalités de gestion, ce qui conduit généralement à une meilleure adhésion.



Les services publics sont une responsabilité publique.

Dans les pays en voie de développement, les services de base ont souvent été organisés par une démarche communautaire avec l'appui financier et technique de la coopération internationale – faute d'une présence et engagement de l'Etat. Les systèmes d'approvisionnement en eau gérés par les communautés ou les églises, les services éducatifs ou de santé mis en place par les confessions religieuses, les dispositifs d'aménagement réalisés et entretenus par les comités de quartier... font preuve d'une dynamique locale et d'une responsabilité citoyenne.

D'autre part, le secteur public a le devoir d'organiser ces services publics de base pour ses citoyens.

Maintenant que ce secteur public est plus présent au niveau local, grâce au processus de décentralisation, il faut qu'il soit responsabilisé pour ces services publics. Ceci ne veut pas dire que l'administration locale doit tout faire et que la communauté est dégradée en simple consommateur. Le partenariat entre une société civile locale responsable et son administration est la clé du développement local. Ce partenariat doit considérer les droits et les devoirs des deux parties, en partant du principe que l'administration doit garantir que le service public soit fonctionnel, qu'il réponde aux normes et qu'il soit accessible.

L'agence d'appui est particulièrement bien placée pour modérer ce montage de partenariat local.



Régulation locale et contrôle.

Ce principe implique aussi que l'administration locale ne peut pas se destituer de sa responsabilité de régulation et de contrôle.

La régulation implique que le montage d'exploitation réponde aux normes sectorielles et aux principes de durabilité et d'équité. Le contrôle vérifie si les droits et devoirs inhérents au montage retenu sont respectés.

Dans les cas où l'administration locale délègue l'exploitation d'un service public à un exploitant (privé, confessionnel, associatif, communautaire, coopératif ou autre), cette régulation et ce contrôle constituent une garantie pour le propriétaire et pour les utilisateurs. Si l'administration locale exploite elle-même l'ouvrage, les fonctions de régulation et de contrôle sont plus délicates. Aussi pour les ouvrages du domaine privé, une régulation et vérification de certaines règles s'imposent.

L'agence d'appui doit accompagner l'administration locale dans la conceptualisation et la mise en œuvre d'un système adéquat de régulation et de contrôle. Ce système ne peut pas uniquement être construit sur l'autorité hiérarchique, voire répressive, de l'entité décentralisée, mais il doit apporter une valeur ajoutée pour l'ensemble des acteurs.



LA GESTION LOCALE MISE A L'ECHELLE

PROTOS a démarré ses activités à Madagascar en 2006 après une phase d'exploration de deux ans. Avec un budget limité, quelques adductions d'eau ont été construites dans les Communes au Nord-ouest d'Antananarivo et ceci en partenariat avec l'ONG FIKRIFAMA.

A partir de 2008, un programme intégré est développé pour 6 Communes dans la vallée de l'Andromba. Les 6 Communes abritent 55.000 habitants, répartis sur 155 villages dont seulement 24 disposaient d'un système d'eau au démarrage du programme, surtout ceux le long de la Route Nationale (et parmi ces réseaux, un tiers étant en mauvais état).

D'ici 2013, le taux de couverture en eau dépassera 70% et la population, ainsi que les institutions locales seront sensibilisées et mobilisées pour un changement de comportement en matière d'hygiène et d'assainissement de base. Les premières réflexions et investissements visant une gestion plus intégrée des eaux ont démarré en 2010, ils contribueront d'abord à une irrigation plus performante.

Un objectif stratégique important du programme est cependant le développement d'un dispositif adéquat pour une exploitation durable des petits systèmes ruraux. Un processus d'analyse participative, avec les Communes, les comités d'eau et les institutions locales a effectivement mis en exergue que :

- Les comités d'eau travaillent à trop petite échelle, que leurs compétences techniques et managériales ne sont pas en phase avec les besoins à long terme et qu'ils sont trop fragiles sur le plan organisationnel et institutionnel. Comme ils travaillent en complète isolation, les risques de mauvaise gestion et de méfiance sont importants alors que leurs capacités de réponse aux crises (internes ou induites par des facteurs externes) sont très limitées.
- Les Communes, responsables du service public d'eau, n'ont pas les ressources humaines, logistiques ou financières pour exploiter ces réseaux de petite taille et dispersés. Puisque les communautés investissent aussi dans tout le processus de mise en œuvre de leur réseau, la Commune n'a pas le poids à elle seule pour coordonner, voire piloter une régulation locale ou une exploitation en régie.
- Le secteur privé n'a pas d'intérêt dans ces réseaux dispersés et à consommation (et donc cotisation) modeste.

Le modèle qui est retenu par les acteurs locaux, et qui est fonctionnel depuis mi-2009 repose sur trois niveaux de gouvernance complémentaires :

- 1) Les communautés mettent en place leur association des usagers (FMTR) et leur comité d'eau (KR), chargé de l'exploitation quotidienne et des travaux simples d'entretien et de réparation.
- 2) La Commune prend progressivement en main son rôle de propriétaire des ouvrages. Elle donne une reconnaissance formelle au FMTR comme partenaire à condition que ce dernier respecte certains principes repris dans un Règlement Intérieur (RI) et dans le Contrat de délégation entre la Commune et le FMTR. Chaque FMTR dispose d'un compte d'épargne et chaque retrait nécessite un avis de non-objection de la Commune.
- 3) Les 6 Communes ont redynamisé leur structure intercommunale OPCI, créée en 2003 pour l'exploitation de la plaine de l'Andromba, mais restée plutôt virtuelle jusqu'à récemment. L'OPCI est maintenant le niveau de régulation et de mise à échelle :
 - Les RI et Contrats de délégation sont uniformisés pour les 6 Communes.
 - L'OPCI « territorialise » la stratégie sectorielle nationale pour l'ensemble des 6 Communes et il est l'organe de planification pour les nouvelles interventions. L'OPCI a d'ailleurs mis en place un Conseil d'Eau où les Communes et représentants des KR discutent les orientations stratégiques et assurent le suivi du « technicien intercommunal » (TMMR).
 - L'OPCI a effectivement recruté un technicien professionnel de l'eau qui fournit un appui-conseil aux KR, qui vérifie l'état financier et technique du système local et qui organise les formations et recyclages. Ses frais sont payés par des contributions des 6 Communes et des 25 KR associés jusqu'à présent.

Encadré 17 : La gestion des réseaux ruraux à Madagascar

Evaluation

QUESTIONS À TRAITER DURANT CETTE SÉQUENCE

- ▶ Mettre en place depuis le démarrage un dispositif d'analyse régulière et de suivi des progrès réalisés en matière de renforcement des compétences par rapport à la maîtrise d'ouvrage.
- ▶ Leçons relatives à la programmation et à la planification. Est-ce que les secteurs prioritaires doivent évoluer en fonction des progrès réalisés ? Doit-on modifier le rôle des acteurs, les choix organisationnels ou techniques ? Comment rendre les cadres de concertation et mécanismes de participation plus performants ? Doit-on renforcer ou modifier les mécanismes de suivi ? Les relations avec d'autres acteurs encore faiblement mobilisés ?
- ▶ Leçons relatives à chaque phase, de la définition jusqu'à la mise en valeur de l'ouvrage. Comment rendre la gestion de la phase plus performante la prochaine fois ? Evaluation selon les critères d'efficacité (est-ce qu'on a obtenu les résultats escomptés ?) et d'efficience (gestion des ressources, planification). Comment la gestion de la phase a contribué à l'apprentissage local ? Aux conditions de durabilité ? Aux principes de participation et d'équité ?
- ▶ Acquis et défis pour évoluer vers une réelle pérennité : complémentarité des rôles, professionnalisation des rôles, niveau local et supra-local, dispositifs techniques et financiers, performance et pertinence des mesures d'accompagnement.
- ▶ Appréciation par les bénéficiaires finaux et leçons tirées de cette analyse (par rapport aux résultats, par rapport à la participation des bénéficiaires finaux et par rapport aux communications).
- ▶ Tirer des enseignements des meilleures pratiques d'autres acteurs.
- ▶ Rendre disponibles les leçons tirées de l'expérience, tant positives que négatives.
- ▶ Quelles sont les leçons par rapport aux facteurs supra-locaux qui ont un impact sur le développement local ? Quelle stratégie à suivre pour amener ces leçons au niveau compétent de gouvernement ou de décision ?
- ▶ Documenter la démarche et les outils.

CONSIDÉRATIONS POUR L'AGENT/AGENCE D'APPUI



Instaurer une culture d'organisation apprenante.

La maîtrise d'ouvrage locale n'est pas un concept et un ensemble de compétences qui peuvent simplement être « transférés » d'une agence d'appui vers le tissu des acteurs locaux ou qui peuvent être copiés d'expériences d'ailleurs. Chaque situation est différente quant à sa législation, aux compétences des différentes parties et leurs relations, aux besoins prioritaires et priorités, au montage financier, aux conditions sociales, économiques et culturelles locales. Une praxis appropriée à chaque situation doit donc être développée par les acteurs concernés. Cette

praxis devra d'ailleurs évoluer au fur et à mesure que les compétences, relations et besoins changent.

Pour arriver à une réelle maîtrise, il faut donc que les acteurs locaux puissent développer et actualiser eux-mêmes cette praxis. Qu'ils apprennent donc de leurs expériences et qu'ils intègrent les leçons pertinentes d'autres expériences.

Cette attitude d'organisation apprenante n'est pas un acquis automatique puisqu'on est souvent borné par la gestion du quotidien. Des moments d'évaluation interne, d'échange avec d'autres expériences et de capitalisation des points forts et des marges de progrès doivent être facilités par l'agence d'appui en vue d'instaurer progressivement cette culture d'apprentissage.

L'agence d'appui elle-même a bien sûr aussi ce devoir d'apprendre des expériences. Cet apprentissage doit être inscrit dans ses résultats attendus au même niveau que les résultats opérationnels et nécessite un monitoring spécifique.



Développer un dispositif d'analyse et de suivi des compétences.

Dans une démarche de renforcement des compétences des acteurs locaux, il est important de mesurer régulièrement les compétences acquises et de définir ensemble les ambitions, les priorités et une feuille de route pour ce renforcement.

Il existe différents outils pour cette analyse des compétences.

Un outil assez simple cherche à identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de l'organisation pour définir ensuite les compétences souhaitées et réalistes au niveau de l'avoir, du savoir, du pouvoir et du vouloir.

Un autre outil, plus complexe, consiste à mesurer les cinq grappes de compétences qu'un acteur de développement doit maîtriser (voir page 39). Pour chaque grappe, on définit les critères minimaux auxquels l'organisation doit répondre et les ambitions à moyen et à plus long terme.

MDF a développé récemment la méthode IOCA qui analyse les capacités institutionnelles et organisationnelles selon trois niveaux :

- ▶ Le contexte institutionnel : les acteurs et les facteurs, le cadre légal, politique, social, culturel et économique.
- ▶ L'analyse organisationnelle – composante externe : l'influence des acteurs et des facteurs externes sur l'organisation et les capacités de l'organisation pour en profiter (ou atténuer les effets négatifs).
- ▶ L'analyse organisationnelle – composante interne : leadership, stratégie, processus et procédures, systèmes, staff, culture.

Pour une agence d'appui, il est crucial de disposer des compétences internes et d'un outillage méthodologique approprié pour accompagner cette démarche de développement organisationnel à travers la responsabilisation des acteurs locaux dans la maîtrise d'ouvrage.



S'inspirer des pratiques testées dans d'autres contextes.

Bien que chaque situation soit particulière, une lecture intelligente des pratiques développées dans d'autres contextes peut servir d'inspiration. Identifier les « conditions gagnantes » qui font que l'un ou l'autre concept, montage ou outil s'avère performant est crucial dans cet échange.

L'agence d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale est bien placée pour accompagner cette démarche. Elle est censée avoir des connaissances, relations et expériences d'autres contextes et peut plus facilement faire abstraction des spécificités contextuelles pour faire une synthèse. Il est souvent important de se référer à des contextes qui sont suffisamment proches sur le plan politique et culturel – et d'éviter des échanges ou exemples de pays qui ont des relations délicates.



Proposer un portefeuille varié d'actions d'évaluation.

Il est conseillé de varier suffisamment les exercices d'évaluation afin de trouver un bon équilibre entre l'intégration de visions nouvelles et externes et, d'autre part, l'auto-analyse et l'appropriation.

Trois types d'évaluation peuvent être distingués :

- ▶ Les évaluations internes, éventuellement modérées par un facilitateur externe, qui permettent aux parties prenantes d'analyser elles-mêmes les forces et faiblesses.
- ▶ Les évaluations externes³, menées par des personnes ressources qui sont indépendantes des acteurs locaux, de l'agence d'appui ou d'autres parties prenantes.
- ▶ Les analyses entre pairs (« *peer reviews* »), par lesquelles les acteurs clés de différents programmes similaires apprécient la performance de leurs pairs.



Oser nommer les marges de progrès.

Une institution ou démarche qui n'a pas de marges de progrès ne peut pas progresser. Apprendre des erreurs et des lacunes est plus facile et a plus d'impact que de chercher des optimisations pour les aspects suffisamment performants. L'évaluation doit donc avoir comme premier objectif d'apprendre et d'améliorer, et non pas de confirmer ce qu'on sait déjà ou de chercher des coupables pour les lacunes.

L'efficacité et la pérennité d'une démarche dépendent le plus souvent de son maillon le plus faible. Même s'il est plus délicat de nommer et de chercher des solutions pour les points faibles,

³ Certains bailleurs utilisent aussi le terme « évaluation interne conduite par un évaluateur externe » quand il s'agit d'une évaluation commanditée par l'agence de développement, financée par le bailleur. Le terme « évaluation externe » est alors réservé aux évaluations qui sont commanditées et gérées directement par le bailleur, et qui incluent donc aussi une appréciation de la prestation de l'agence elle-même.

c'est là que démarre l'apprentissage. Un model ou une praxis tout fait n'existent pas et doivent être construits par l'expérience. C'est à l'agence d'appui d'être attentive aux marges de progrès, d'oser les nommer mais dans un esprit constructif et mobilisateur, et de faciliter la recherche de solutions.



Capitaliser les expériences et les rendre disponibles pour d'autres acteurs.

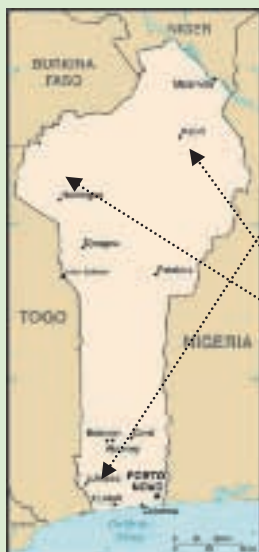
Avec une vue plus large et (partiellement) extérieure aux acteurs locaux, l'agence d'appui doit coordonner les actions de « gestion des connaissances », en vue de :

- ▶ Rendre sa propre approche plus performante en tirant des leçons des expériences ;
- ▶ Renforcer la cohérence et une meilleure maîtrise de cette approche par les différents collaborateurs et partenaires ;
- ▶ Partager ces leçons avec d'autres acteurs qui sont aussi à la recherche de modèles et outils appropriés pour leur contexte.

Il faut donc réserver suffisamment de moyens (temps et ressources humaines à l'interne et de l'extérieur) pour cette capitalisation – qui demande toutefois une certaine distance vis-à-vis du quotidien pour arriver à une bonne analyse des pratiques.

Cette capitalisation doit, à son tour, être valorisée dans les actions de revendication et de plaidoyer, conformément au principe du « jeu à deux niveaux » (voir pages 59 à 61).

LA CAPITALISATION NOURRIT LES PRATIQUES ET LA LEGISLATION



Déjà dès le démarrage de son engagement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin, PROTOS a cherché des alliés et suscité des mécanismes d'apprentissage et de partage.

Dans le Département du Mono, un premier projet pilote a permis en 1999-2001 de tester une approche de mobilisation communautaire et de professionnalisation du métier d'intermédiation sociale. Les recherches et capitalisations étaient conduites en collaboration avec des personnes ressources des directions de l'eau, ainsi que de l'hygiène et de l'assainissement de base.

Le projet HAADI-Nord dans les Départements de l'Atacora et de l'Alibori était construit sur les leçons retenues du Programme d'Eau et d'Assainissement de la SNV afin de tester à partir de 1999 une plus grande responsabilisation des acteurs locaux.

Les multiples échanges et actions conjointes avec le programme de la coopération bilatérale belge dans l'Atacora ont permis entre 2002 et 2006 de vérifier et d'exploiter les avantages comparatifs d'une approche de maîtrise d'ouvrage décentralisée (PROTOS) versus déconcentrée (PADEAR de la coopération belge avec le Service Eau).

Par ses initiatives citoyennes et les réseaux de partenariats tissés au fil du temps mais aussi grâce à sa persévérance dans des actions pionnières, PROTOS a réussi à se positionner et jouer un rôle catalyseur dans le paysage de l'AEPHA au Bénin et plus particulièrement en terme de mise en œuvre dans des conditions réelles de la maîtrise d'ouvrage par les Communes.

Se positionnant dès leur apparition aux côtés des nouvelles entités administratives afin de les accompagner dans leurs nouvelles attributions, PROTOS et ses partenaires (entre autre la SNV, le PNE, le PDM et le CREPA) ont dès le départ compris que le développement local ne pourra être mieux porté que par les autorités locales. L'intégration des plateformes décisionnelles du secteur (telle que le Groupe Sectoriel Eau et Assainissement), mais aussi la conduite d'un processus reconnu mené de manière approfondie et participative (tel que le Livre Bleu Bénin, en alliance avec le SIE), ont indéniablement contribué à la reconnaissance et à la prise en compte des actions des Acteurs Non Etatiques représentant la société civile dans le paysage politique du secteur AEPHA au Bénin.

La réussite des actions auprès des Communes est autant due à la présence renforcée des équipes de PROTOS sur le terrain qu'à une volonté affichée de positionner et d'accompagner les acteurs locaux dans leur rôle. La dotation de budget au sein des comptes du Trésor Public Communaux en vue de permettre aux Communes de mener à bien des actions en faveur du développement du secteur de l'AEPHA sur leur territoire a constitué une démarche qui n'avait pas encore été testée et qui est maintenant suivie par d'autres partenaires du secteur. Alors que récemment encore, peu de PTF s'intéressaient réellement au rôle des Communes dans le secteur de l'AEPHA, malgré les attributions que la loi sur la décentralisation leur avait conférées. Force est de constater que les expériences probantes de PROTOS et de ses partenaires ont amené d'autres partenaires à s'intéresser davantage aux Communes et à adopter cette approche de Maîtrise d'ouvrage communale. Les transferts contrôlés de crédits effectués par PROTOS aux profits des Communes constituent la preuve qu'un transfert des moyens est possible et efficace pour peu qu'il se fasse avec un minimum d'accompagnement et de contrôle, processus auquel rechignent encore cependant les Directions Centrales, le tout constituant pourtant une approche efficace pour un développement local piloté localement.

Encadré 18 : Les expériences qui nourrissent le changement au Bénin

Ce Guide a été élaboré par l'équipe de PROTOS, avec l'appui de l'ir. Stef Lambrecht.

Il s'inspire des pratiques et leçons retenues des différents programmes de PROTOS, de deux expériences de la CTB (PAIDECO-Kinshasa en RD Congo et PAMED au Niger), ainsi que les ouvrages suivants :

- *Maîtrise d'ouvrage Communale et Urbaine en Afrique* - Jean François Tribillon - Ministère des Affaires Etrangères Coopération et Francophonie ; Paris, 1998.
- *Guide méthodologique d'appui à la maîtrise d'ouvrage* ; SNV-Bénin ; Cotonou, 2000.
- *Decentralisation and poverty in developing countries: Exploring the impact* ; Development Center Working Papers N° 236 ; OCDE ; Paris, 2005.
- *Cadre conceptuel pour l'appui de la Belgique à la décentralisation et à la gouvernance locale* ; DGD ; Bruxelles, 2008.
- *Quel rôle pour la CTB dans la décentralisation et la gouvernance locale ?* ; CTB ; Bruxelles, 2006.
- *Appui à la maîtrise d'ouvrage – Rapport final de l'évaluation transversale* ; ACE-Europe & PROTOS ; Gent, 2006.
- *Guide méthodologique pour le Projet d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Locale dans l'Eau et l'Assainissement – PAMOLEA* ; Antananarivo, 2008.
- *Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire. Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ?* F3E & Cités Unies France & PAD-Maroc ; Paris, 2009.