

Maitrise d'ouvrage locale des services publics d'eau potable et d'assainissement

Comment la coopération décentralisée et non gouvernementale peut-elle efficacement contribuer à son renforcement?

Compte rendu de la 3^{ème} réunion du 19 mars 2015

Préambule

Au cours de nos précédentes réunions nous avons fait ressortir un certain nombre de problématiques liées à la maitrise d'ouvrage, que nous avons commencé à documenter sur la base des expériences des membres du groupe.

Lors de la dernière réunion, nous avons échangé autour des témoignages de la région Picardie sur la démarche de planification, et celles de Protos, du SIAAP et de Chambéry-Ouahigouya sur l'organisation et la pérennité financière de la gestion.

Cette troisième réunion était l'occasion d'aborder deux autres fonctions de la maitrise d'ouvrage : la coordination et le suivi.

1. LA COORDINATION : Comment la commune s'affirme comme autorité organisatrice du service sur son territoire ?

L'expérience du SIAAP à Bangangté, au Cameroun

Le SIAAP intervient dans plus d'une dizaine de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Le niveau d'appropriation et d'implication du maître d'ouvrage local diffère selon le contexte et l'appui du SIAAP n'est pas le même en fonction du pays d'intervention : au Salvador, l'appui porte sur la passation du contrat avec un prestataire privé pour la construction d'un réseau et d'une station d'épuration, au Vietnam le SIAAP accompagne la collectivité dans le lancement d'un appel d'offre international, au Niger le SIAAP a accompagné la structuration du service municipal qui était quasi inexistant.

Dans le cas du Cameroun, la maitrise d'ouvrage communale est encore assez faible mais plus développée que dans d'autres pays d'Afrique Subsaharienne. Le SIAAP intervient à Bangangté, une commune regroupant un centre urbain en plein essor (60 000 habitants) et une dizaine de villages (100 000 habitants) à travers deux projets ayant respectivement pour objectif :

- La mise en place d'un service d'évacuation et de traitement des boues de vidanges sur le centre urbain
- La construction et l'organisation de la gestion de latrines écologiques au niveau de marchés et écoles dans zones rurales de la commune (projet MODEAB)

Chacun de ces projets est un support pour renforcer la collectivité dans son rôle de maître d'ouvrage. Sur la fonction de coordination, l'enjeu est de lui donner une meilleure visibilité des acteurs à coordonner et de définir les modalités contractuelles qui la lient à ces acteurs.

Une diversité d'acteurs à mobiliser et coordonner

Sur ces deux projets, de nombreux acteurs sont impliqués et leurs relations avec la commune sont diverses :

Intervention dans les villages ruraux

Sur ce projet, Le SIAAP a tout d'abord appuyé la commune pour qu'elle établisse des critères de sélection des **écoles bénéficiaires**. Les critères retenus sont : le nombre d'élèves, l'existence ou non de latrines, la présence de structures actives qui pourraient prendre une part dans la gestion des latrines, l'implication des

instituteurs et parents d'élèves etc. Sur la base de cette grille, 20 écoles ont été sélectionnées. Ensuite, un travail de terrain a permis de valider puis de sélectionner 10 écoles bénéficiaires. La démarche et les outils étaient simples à mettre en place et à utiliser par la commune.

Dans chaque école a été mis en place un **comité d'éducation à l'environnement** en charge de l'entretien et du contrôle de la bonne utilisation des latrines. Chacun ont été dotés d'un cahier sur lequel il est possible de laisser un commentaire sur l'état des latrines. Encore une fois, l'outil est simple à mettre en place pour recueillir les observations sur l'ouvrage.

Des **prestataires** ont été mobilisés **pour l'animation de la sensibilisation** des écoles (artistes, radios, crieurs de rue, etc.). Leur prestation est encadrée par un contrat avec la Commune. Ces prestataires ont des capacités (financières, techniques) assez faibles et il est nécessaire pour le maître d'ouvrage de bien cadrer leur intervention. Les termes de références doivent être assez précis pour s'assurer de la qualité de leur travail et éviter par exemple qu'ils ne véhiculent des messages contreproductifs.

A l'inverse, une **ONG nationale**, expérimentée en matière de latrines écologique, est en charge de la formation des maçons et apporte son appui sur l'animation et la sensibilisation. Dans ce cas, il y a un risque que l'ONG se substitue à la collectivité. Dans cette relation déséquilibrée, la collectivité doit pouvoir garder son positionnement de maître d'ouvrage et pour cela il est nécessaire de l'appuyer pour qu'elle soit en capacité de définir son besoin et de contrôler la qualité du travail effectué.

Les **services déconcentrés** du génie rural sont également impliqués dans le projet. La commune doit en effet les informer de son intervention pour qu'ils valident la conformité de son action aux politiques et normes nationales. Ils n'ont pas de rôle actif dans la mise en œuvre mais l'objectif est surtout de faire en sorte qu'ils ne freinent pas le projet. Les **autorités traditionnelles** de leur côté interviennent dans le choix des gestionnaires du fait de leur bonne connaissance des acteurs du village.

Intervention dans le centre urbain

Un des acteurs principal du projet de gestion des boues de vidange est un **laboratoire de recherche de l'université de Yaoundé** spécialisé dans les eaux usées. Un accord cadre a été signé entre la commune et le laboratoire. Pour chaque phase, des TDR sont définis plus précisément. Il a accompagné la commune sur les études techniques et accompagnera la mise en œuvre du projet. Ce qui signifie que le Laboratoire a rédigé le cahier des charges sur lequel il interviendra par la suite. Comme avec l'ONG nationale, l'enjeu ici est donc de renforcer la collectivité pour qu'elle puisse exercer son droit de regard sur ce que propose le Laboratoire.

Dans ce projet, le rôle des **services déconcentrés** est un peu différent : au-delà de la validation du projet, ils doivent réaliser l'étude d'impact environnemental. C'est une procédure très formalisée au Cameroun. Encore une fois, l'objectif est que ces services valident le projet. Pour cela la commune les tient informés et les implique pour faciliter cette validation.

Les **communes limitrophes de Bangangté** ont également été associées au projet, du fait de la dimension intercommunale du site du traitement des boues.

Un besoin de coordination au sein de la collectivité

L'agent technique de la collectivité en charge du service assainissement ne travaille pas seul. Il doit pouvoir mobiliser les élus et les autres services de la mairie pour assurer le bon déroulement des activités et en particulier :

- Le receveur municipal pour préparer le budget annuel, anticiper les demande de décaissement, etc.
- Les techniciens et manœuvres (sur le volet compost) qu'il mobilise et encadre selon les besoins du service.

Un accompagnement au quotidien pour affirmer le rôle du maître d'ouvrage

Comme on le voit, les acteurs avec laquelle la Commune est amenée à travailler sont de nature diverse : ils sont bénéficiaires, prestataires, partenaires. Leurs relations avec la Commune seront donc de nature différente : elles sont parfois contractuelles (entreprises prestataires, ONG, Laboratoire) et dans d'autres cas, elles relèvent plus du relationnel/politique (avec les services de l'Etat ou les autorités traditionnelles).

La fonction de coordination présente des enjeux différents selon la légitimité du maître d'ouvrage et sa position vis-à-vis de l'acteur avec lequel il travaille. Dans certains cas, la difficulté sera de savoir adapter et parfois revoir à la baisse ses exigences aux capacités financières, techniques des prestataires alors que dans d'autres situations l'enjeu sera pour le maître d'ouvrage d'arriver à garder la main.

La collectivité maîtrise certaines procédures (rédaction de PV, règlements) mais parfois passe à côté de l'essentiel. Lorsque les procédures sont plus complexes, il devient difficile pour le maître d'ouvrage d'établir les documents (DAO, etc.) et de les faire respecter (application des pénalités de retard). L'accompagnement n'est pas le même selon le cas de figure.

L'appui du SIAAP sur cette fonction porte sur la sélection, le cadrage (élaboration des TDR et cahiers des charges, contrats) le suivi et le contrôle des prestataires mais aussi sur les relations régulières (information, reconnaissance) que doit tisser la collectivité avec les acteurs impliqués sur les services de l'eau et de l'assainissement. C'est un accompagnement au quotidien, qui s'articule autour de trois principes clés : rigueur, simplicité et précision. L'enjeu est d'arriver à accompagner sans pour autant imposer sa vision et ses pratiques. Il est important d'adopter une approche progressive, et faire le compromis entre ses propres exigences et les capacités de son partenaire.

Questions / remarques :

Existe-t-il un cadre de concertation rassemblant les différents acteurs du service ?

Non, il n'existe pas de tel cadre en dehors du Conseil Municipal qui réunit élus et autorités traditionnelles autour de la maire assez charismatique. La coordination se fait essentiellement par un travail de terrain mené par l'agent technique de la commune. Dans le cas du projet en milieu rural, chaque école avait sa complexité et nécessitait un accompagnement au cas par cas. C'est pourquoi il n'y a pas été nécessaire de créer une instance d'échange rassemblant les différents établissements scolaires.

Est-ce que les latrines écologiques en milieu scolaire fonctionnent correctement aujourd'hui ?

Ce sont des systèmes qui ne sont pas toujours adaptés mais dans le cas présent cela fonctionne bien. Les toilettes ont été construites en 2011 et sont bien utilisées depuis. Les urines collectées sont valorisées dans l'agriculture.

Les clés de succès sont :

- Une bonne appropriation des toilettes par les bénéficiaires grâce aux actions de sensibilisation, aux expérimentations via des champs pilotes qui ont démontré l'intérêt agronomique de ce système (récupération des urines comme intrant agricole).
- La sélection des écoles et le fait de s'être appuyé sur des structures déjà existantes a été une garantie pour la bonne gestion des latrines.
- La transmission par les enfants eux-mêmes a facilité la bonne utilisation des toilettes même par les plus petits.
- Enfin l'implication de la mairie et la forte présence de l'agent d'hygiène auprès des écoles a facilité la mise en œuvre des actions et leur suivi.

Relation entre la commune et l'opérateur national

Dans le cas où il existe un opérateur national, la coordination entre le maître d'ouvrage et la commune ne sont pas toujours faciles : l'opérateur est essentiellement en relation avec le Ministère en charge de l'hydraulique et n'associe pas toujours le maître d'ouvrage local aux décisions. Dans le cas de son intervention au Burkina Faso, Reims Métropole travaille étroitement avec la commune, l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) sur la zone urbaine, et Eau Vive qui coordonne les actions de terrain. L'élu impliqué sur cette coopération échange avec les élus de Zorgho sur le contrôle de gestion. Les techniciens de Reims Métropole (volontaires) apportent leur appui aux techniciens de la commune et de l'ONEA. Des formations et missions sont également organisées selon les besoins à Reims. Pendant un de ces séjours l'agent du service de la commune, un plombier de l'ONEA et un agent basé au niveau des services centraux de l'ONEA (à Ouagadougou) ont pu échanger, mieux comprendre les enjeux de chacun. Cela contribue également à faciliter les relations entre ces deux types d'acteurs. L'ONEA collabore avec la collectivité dans le cadre de ce projet, car il y voit son intérêt.

2. LE SUIVI : Comment développer des outils/approches opérationnels pour le suivi ?

L'expérience d'Eau Vive et du F3E à Zorgho, au Burkina Faso

Eau vive intervient à Zorgho depuis de nombreuses années, à travers le Projet d'amélioration du service de l'eau potable dans neuf communes du Burkina Faso (PASEP BF) initié en 2007, ainsi que le programme Zorgh'Eau, débuté en 2010. Au-delà des réalisations d'ouvrages d'adduction d'eau potable, cette intervention vise le renforcement des compétences de la commune, des associations d'usagers de l'eau (AUE), des gestionnaires privés d'AEP et des fontainiers.

Dans ce cadre, un comité communal de l'eau (CCEau) a été mis en place à Zorgho. Il est l'interlocuteur des projets, en charge de travailler sur le diagnostic approfondi du réseau, proposer les pistes de solutions techniques, organisationnelles et de gestion et de mettre en place les actions avec le soutien des différents partenaires si nécessaire.

En 2013, un travail spécifique a débuté au sein du CCEau pour mettre en place un dispositif de suivi avec l'appui du F3E. Il s'agit d'assurer le suivi du service dans 33 villages, délivrés par des pompes à motricité humaine gérées par des Associations d'usagers de l'eau. L'enjeu ici était de trouver un système de suivi qui ne soit pas trop complexe à mettre en place et facilement appropriable par les membres du CCEau et le service technique.

Mise en place de la démarche de suivi

Explication de la démarche et identification des informations à suivre

Un premier atelier de deux jours a été organisé avec le CCEau pour présenter la démarche et expliquer l'intérêt du suivi.

A cette occasion, les membres du CCEau étaient invités à définir ce que devrait être un service d'eau potable qui fonctionne bien. L'objectif était d'identifier les informations dont ils ont besoin pour suivre le fonctionnement du service. A l'issue de ces discussions, des questions ont été formulées afin de pouvoir interroger le niveau de service délivré à Zorgho. Ces questions concernaient

- **Les infrastructures /équipements** : Les normes nationales sont-elles atteintes ? Les modalités d'accès des populations les plus vulnérables respectent-elles le droit à l'eau ? etc.
- **L'exploitation technique et financière** : L'exploitation financière est-elle transparente et conforme à ce qu'on en attend ? Les ouvrages qui tombent en panne sont-ils réparés bien et rapidement ? Les AUE sont-elles opérationnelles ? etc.
- **La satisfaction des usagers** : Les usagers sont-ils satisfaits du service ? etc.
- **La gouvernance du service** : La communication / concertation entre les acteurs se passe-t-elle bien ? Un outil de planification existe-t-il ? L'application de la réforme est-elle effective ? etc.

Organisation de la collecte des informations

Une fois ces informations identifiées, il a fallu définir les modalités concrètes du suivi :

- Comment et où trouver les informations pour répondre aux questions ?
- Qui collecte ces informations ?
- Quand et avec quelle fréquence ?
- A quel coût ?

Pour cela, il a été choisi de créer un groupe de suivi évaluation (GSE) au sein du CCEau, appuyé par le technicien de la commune, pour recueillir ces informations via principalement des enquêtes de terrain. Cette collecte devrait se faire une fois par an.

La collecte (plutôt technique) des infos concernant les ouvrages, leur géolocalisation etc. relève plutôt du service technique. C'est lui qui alimente la base de données.

De son côté le GSE précise au service technique les données qui seront utiles au CCEau pour prendre des décisions et donner les orientations du service.

Mise en débat

Une fois ces informations recueillies et analysées, il est prévu de les exposer lors d'une réunion du CCEau. Ce partage d'information ne s'arrête pas à une succession de données chiffrées. Il faut arriver à expliquer ce que cela signifie en termes de fonctionnement du service. Ces informations seront mises en débat pour en tirer des enseignements et des recommandations en vue d'améliorer la situation.

C'est une étape importante si l'on veut que le suivi apporte une réelle amélioration du niveau de service proposée.

Une nécessaire adaptation du suivi aux moyens et réalités du terrain

La grille d'analyse du service initialement établie était très théorique, très détaillée mais pas forcément évidente à utiliser. Il s'est avéré nécessaire de la retravailler pour l'opérationnaliser.

Cela a consisté notamment en la traduction des indicateurs en « langage terrain facile ». Ainsi, pour l'analyse de l'eau, il y a un écart entre l'indicateur proposé (analyse physico-chimique de l'eau) et les données collectées sur le terrain : au village, ils goûtent, et te disent si l'eau a un arrière-goût et s'ils ont des problèmes pour « pisser ». De même le suivi des AUE s'avère complexe. Il s'agit autour d'une conversation de voir si les villageois ont bien compris ce qu'est une AUE et son rôle réel dans la gestion du service.

En outre, le GSE et le service technique se sont aperçus que leurs attentes étaient trop larges et il a fallu prioriser les informations essentielles pour la gestion du service. Ainsi, ils ont décidé de commencer en se concentrant sur :

- le suivi des ouvrages
- la mise à jour de la base de données
- le suivi du PDC AEPA
- le suivi et le renouvellement des AUE sur 15 AUE pilotes

Cela montre bien en quoi le suivi n'est pas une démarche figée mais doit évoluer dans le temps en fonction des moyens de le réaliser mais aussi des besoins du service.

Le suivi, un outil de structuration et d'autonomisation du CCEau

Depuis 2013, il y a eu un travail de maturation et d'appropriation de la démarche par les acteurs locaux. On entre cette année dans la phase opérationnelle de collecte et de mise en débat.

Le CCEau a été mis en place dans le cadre des projets coordonnés par Eau Vive. Jusqu'à présent, les membres étaient dans la découverte et l'apprentissage de leur rôle et restaient plutôt attentistes, focalisés sur la réalisation du projet, sans une réelle mise en perspective de leur future mission. C'était surtout le projet qui apportait les informations, proposait les réunions.

Avec la mise en place du GSE, on constate une certaine autonomisation du CCEau qui permet de sortir du cadre d'un projet et de se projeter dans le fonctionnement du service de la commune. Le suivi a donc donné à la commission un cadre, du contenu et des objectifs précis à leur mission.

Le succès de la démarche doit beaucoup :

- au dynamisme et compétences du technicien,
- la présence préalable du CCEau,
- ainsi que l'existence des projets Pasep et Zorgh'eau qui ont permis de prendre initialement en charge les coûts du suivi. Une ligne budgétaire a été mise sur le suivi cette année dans le budget communal (pour couvrir les frais de déplacement des membres du CCEau).

Questions / remarques :

Difficultés pour avoir des données fiables

Les estimations de la population et taux d'accès à l'eau potable ne sont pas toujours fiables (des recensements non mis à jour, des taux de croissance différents selon les sources, des ratios pour calculer le nombre d'habitants desservis par un ouvrage ne sont pas toujours conformes à la réalité, etc.). Cela pose de

grandes difficultés en matière de maîtrise d'ouvrage car ce sont des données de base qui sont utiles à la planification. A ce titre, le travail de recensement effectué au niveau local a toute sa plus-value et il devrait y avoir une meilleure articulation entre ce recensement local et ce qui est mené à l'échelon national.

Evolution de la gestion des services d'eau au Burkina Faso

Reims Métropole, engagée dans des programmes de coopération avec Zorgho (dans le cadre PASEP mais aussi spécifiquement dans des actions menées sur la zone urbaine de Zorgho) est actuellement interrogée par des communes burkinabè sur la mise en place de régie autonome. En effet, certains opérateurs privés qui s'étaient vu confier la gestion des services d'eau envisagent de ne pas reconduire le contrat, très certainement parce qu'ils ne trouvent pas un équilibre financier. L'appui à la maîtrise d'ouvrage dans ce cas ne sera pas le même.

Retour d'expériences de la collaboration F3E / Eau Vive sur le suivi

F3E poursuit son travail avec Eau Vive dans la région du Sahel sur le suivi des activités d'accompagnement. Les réflexions ont porté sur les questions suivantes : qu'est-ce qu'un service de l'eau idéal ? quels sont les acteurs qui jouent un rôle clé dans le service et comment devraient être d'ici 15 ans ? quelles sont les étapes pour qu'ils atteignent ce niveau ? Ces réflexions ont permis de définir une feuille de route adaptée à chaque acteur et à son environnement.

CONCLUSIONS : Quelles suites aux échanges du groupe de travail ?

Cette rencontre était la dernière programmée pour le groupe de travail. Nous souhaitons diffuser plus largement les résultats de ces échanges et envisageons dans un second temps d'approfondir certains aspects de la maîtrise d'ouvrage.

Lors de la réunion, nous vous avons interrogés pour connaître vos suggestions/attentes à ce sujet :

- Public cible pour la diffusion des résultats du GT : les acteurs de la coopération décentralisée et non gouvernementale - CDNG (comment appuyer la maîtrise d'ouvrage locale ?) mais également les partenaires techniques et financiers, pour rappeler l'importance de la MOA et éviter qu'ils ne se focalisent uniquement sur de l'investissement (pourquoi renforcer la maîtrise d'ouvrage ?)
- Contenu :
 - La valeur ajoutée de ce travail a été de proposer une grille d'analyse de la maîtrise d'ouvrage par ses fonctions. Cette grille doit servir de trame.
 - Pour chaque fonction, il est envisageable de présenter les expériences des acteurs de la CDNG, les outils développés pour appuyer les maîtres d'ouvrages (exemple de contrats, de plan local, d'outils de suivi, etc.), et de renvoyer sur les documents existants (ex. des outils développés par Protos : [Coopérer pour pérenniser](#) ou [Maîtrise d'ouvrage locale - Guide méthodologique](#))
 - Une autre problématique liée au renforcement de la maîtrise d'ouvrage concerne la gestion des ressources humaines au sein des collectivités et le renforcement de leurs compétences.

A l'issue des discussions, il a été convenu que le pS-Eau fasse prochainement des propositions de diffusion aux membres du groupe de travail sur lesquels vous pourrez réagir (à l'occasion d'une réunion si nécessaire).

Liste des participants

Organisme	Nom	Prénom	Contact
AFD	Ullmann	Anne-Laure	ullmannal@afd.fr
CG 94	Ceran	Mélanie	Melanie.Ceran@valdemarne.fr
Croix Rouge Française	Courtin	Guillaume	guillaume.courtin@croix-rouge.fr
F3E	De Reviere	Bruno	b.dereviere@f3e.asso.fr
PROTOS	Despiegelaere	Marc	marc.despiegelaere@protosh2o.org
pS-Eau	Charpentier	Sophie	charpentier@pseau.org
pS-Eau	Tourlonnias	Béatrice	tourlonnias@pseau.org
Reims Métropole	Picard	Nathalie	Nathalie.PICARD@reimsmetropole.fr
SIAAP	Lossouarn	Cléo	cleo.lossouarn@siaap.fr