

Résumé d'évaluation

Première phase du programme national d'assainissement du Maroc – PNA1

Pays : ROYAUME DU MAROC

Secteur : ASSAINISSEMENT

Évaluateur : Sébastien DEMAY (AFD)

Date de l'évaluation : Octobre 2019

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CMA 1134

Financement AFD : Prêt souverain de 20M€

Taux de décaissement AFD : 100%

Signature de la convention AFD : 19 décembre 2011

Contexte

L'approbation du Programme national d'assainissement (PNA) dès 2005 a érigé l'assainissement au rang de priorité nationale en fixant des objectifs ambitieux d'amélioration des taux de raccordement aux réseaux (80%) et de traitement des eaux collectées (60%). La mise en œuvre du PNA a été confiée par l'Etat marocain aux régies municipales ou concessionnaires privés pour les grandes villes et à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau potable (ONEE branche eau) pour les moyens et petits centres, cibles du projet évalué.

Compte tenu de l'ampleur financière du programme mis en œuvre par l'ONEE (300M€ - 65 centres), son financement a été scindé en deux phases. L'évaluation porte sur la première phase de financement (PNA1), totalisant à sa conception 176M€ (hors financement Enabel) et financé à part égale par les contributions des communes et de l'Etat Marocain (88M€) et par l'ONEE (88M€).

Intervenants et mode opératoire

Le financement du PNA1 de la part ONEE (88M€) est assuré par quatre bailleurs de fonds européens : la KfW (38), la BEI (20), l'AFD (20) et l'UE à travers la Facilité d'investissement pour le voisinage (10). Une approche programme a été développée sur la base i) de la reconnaissance des compétences acquises par l'ONEE et ii) d'une démarche d'harmonisation des modalités d'intervention des partenaires financiers (Mutual Reliance Initiative). A ce titre, l'ONEE et ses bailleurs européens ont adopté les mêmes objectifs, ainsi qu'un unique manuel de procédure, innovant en la matière et régissant les règles communes d'utilisation des fonds : critères d'éligibilité des investissements, règles de passation, procédure de versement (pari passu), supervision, etc. L'AFD a été désignée chef de file des bailleurs dès le stade d'instruction.



Objectifs

La première phase du PNA visait prioritairement le financement d'infrastructures d'assainissement dans des communes de taille moyenne (5 000 à 80 000 hab.) dont le service d'eau potable était déjà géré par l'ONEE : 29 centres urbains étaient presentis en 2011.

Réalisations attendues

Ses objectifs spécifiques concernaient précisément :

- la réhabilitation et extensions de réseaux d'assainissement et l'amélioration du service assainissement et du taux de raccordement des populations ; soit 250 000 habitants à raccorder et 570 000 bénéficiant d'un service amélioré
- l'amélioration du taux de traitement des eaux usées avec une capacité épuratoire installée de 14 millions de m³/ an
- la réalisation de pilotes de techniques d'épuration
- le renforcement des capacités de l'ONEE-Branche eau pour les études et la construction des systèmes d'assainissement ainsi que leur exploitation (mise en place d'un suivi global des performances épuratoires et de la conformité de rejets).

Bien que centré en volume de financement (83%) sur le développement d'infrastructures, ce co-financement européen intégrait également des mesures d'accompagnement dédiées au renforcement des capacités de l'ONEE-Branche Eau en matière de réalisation et de gestion des systèmes d'assainissement, ainsi que la mise en place d'un programme d'accompagnement en communication et sensibilisation dans le cadre d'une approche de mutualisation avec le projet APNA (financement CTB / ENABEL).

Appréciation de la performance

Pertinence :

Le PNA1 constitue un cas exemplaire d'approche programme et d'alignement des bailleurs dans l'esprit de la déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide : qualité de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE-branche eau et mécanisme institutionnel mature (comité national PNA) et innovant (manuel de procédures ad hoc). Outre les économies d'échelle et l'alignement des procédures, le PNA1 a permis une grande flexibilité dans la programmation des investissements.

Le programme tel que conçu est adapté aux évolutions du contexte (fusion des branches eau et électricité de l'ONEE etc.) et aux objectifs du PNA.

Les trois défis d'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage de l'ONEE (accroissement du volume d'investissement, capacité d'exploitation d'infrastructures d'assainissement supplémentaires, rétablissement d'équilibre financier des activités d'assainissement) ont bien été identifiés dès l'instruction.

Efficacité :

A date (octobre 2019), sur les 24 centres imputés au programme, 22 stations d'épuration (STEP) ont été financées. Sur les 15 STEP réalisées (9,6 Mm³/an de capacité nominale), 13 sont réceptionnées et en service et jugés qualitatifs. Environ 60% des lots de marchés programmés sont achevés et près du quart des lots témoignaient d'un état d'avancement physique inférieur à 50%. Des contraintes structurelle expliquent les retards d'exécutions du PNA1.

L'approche programme a conduit à une meilleure adéquation entre les capacités de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE branche eau et l'effort d'investissements visé.

Efficience :

L'ONEE a globalement maîtrisé l'exécution financière des marchés de travaux et d'équipements : efforts de mutualisation des investissements constituent des cas d'exemplarité et qualité du dialogue entre l'ONEE et ses partenaires ; la levée du pari passu en début et en fin de projet pour faciliter le pilotage de la trésorerie constitue une adaptation pragmatique. Les assistances techniques, mobilisées par la DAE au bénéfice des mandats de maîtrise d'œuvre, ont été efficaces.

Le pilotage des investissements par des critères d'optimisation (CAPEX et OPEX) a montré ses limites : 60% des 20 centres visités ont fait état de non-respect des ratios d'optimisation dès le stade de leur validation. Les parts Dirham de certains décomptes validés (marchés de travaux) ont été payés avec des retards importants.

Impact :

Le financement du PNA 1 aura un impact sur l'amélioration des conditions sanitaires et de vie des populations bénéficiaires. Le programme a su s'ouvrir à des adaptations obligatoires pour les plus grands centres et à des dispositifs alternatifs (lagunage aéré). L'effort de concentration et de traitement des charges polluantes, a limité les rejets non traités en milieu naturel (dépotages sauvages). Les actions mutualisées d'intermédiation sociale axées sur une approche déconcentrée ont été probantes. Cependant, les modalités de gestion des boues et réutilisation des eaux usées traitées restent imprécises et constituent des défis différés pour l'ensemble des STEP. L'absence d'un cadre normatif et institutionnel limite le développement de solutions durables de gestion des boues et des eaux usées traitées.

Durabilité :

Les moyens humains et matériels pour assurer l'exploitation des installations sont majoritairement mis en place par l'ONEE : le personnel d'exploitation répond aux standards de l'ONEE, est équipé et affecté majoritairement à date d'intervention. Le dispositif de suivi de la performance épuratoire des centres est également pleinement opérationnel. Néanmoins, le choix du lagunage naturel a conduit à un nombre important de non-conformité (70%). Par ailleurs, dans un contexte de déséquilibre financier persistant de l'activité d'assainissement, il y a un risque probable de dégradation des conditions d'exploitation des ouvrages installés.

Valeur ajoutée de l'appui AFD :

La coordination entre les bailleurs lors du PNA1 a été facilitée par un dialogue sectoriel structuré, ainsi que des expériences préalables de coopération dans le secteur de l'assainissement. L'ONEE et les partenaires du projet ont salué le travail conduit par l'AFD en tant que chef de file, constant dans sa réactivité, sa capacité d'analyse, de dialogue, et de mobilisation.

Conclusions et enseignements

Le financement du PNA 1 sous forme d'approche programme s'est inscrit dans un cadre de maturité stratégique, d'une historicité d'actions de mutualisation et d'une capacité avérée de maîtrise d'ouvrage de l'ONEE-branche eau dans le pilotage de ses investissements. Il a participé avec succès et adaptabilité à la mise en œuvre du PNA en développant, à date, les infrastructures de collecte et d'épuration de plus de 15 centres urbains de petites et moyennes tailles. La qualité de dialogue instaurée par l'ONEE et la capacité de suivi en local du financement par les partenaires financiers ont été des atouts.

L'approche programme a confirmé la pertinence des gains d'échelle et de procédure par effet de mutualisation (simplification des procédures permises par un unique manuel, assistances techniques mutualisées et complémentaires). Elle constitue en la matière une référence et a su évoluer favorablement dans le cadre de sa seconde phase. L'ONEE a pu renforcer sa capacité de suivi des performances d'exploitation de ces ouvrages d'épuration et confirmer, dans un contexte volontariste de déconcentration, l'intérêt de structurer une capacité de sensibilisation et de communication auprès des usagers.

Pour autant, ce financement n'a eu que peu d'effets sur les limites structurelles de la maîtrise d'ouvrage des investissements, et les défis d'exploitation de ONEE-branche eau – non-conformité et plafonnement depuis 2010 entre 800 et 900 MM DH/an. Cela s'explique par les délais de libération des emprises foncières, délais de paiement et résiliations de marchés de travaux.

Surtout, l'activité de gérance reste déficitaire et dépend de la péréquation avec les performances financières des branches eau et énergie. Les engagements du contrat programme n'ont pas permis la restauration des déséquilibres financiers d'exploitation de l'activité de gérance assainissement ni de résoudre les tensions de trésorerie.

Il est prioritaire de consolider l'existant et de porter la réflexion sur les défis d'anticipation et d'optimisation. Il est recommandé que l'ONEE-branche eau reste force de proposition et témoigne des mesures engagées pour professionnaliser l'exploitation, maîtriser ses coûts d'investissement et d'exploitation, améliorer la qualité des rejets, adapter au besoin la politique de raccordement et éclairer les futures décisions tarifaires. Ces évolutions dépendront notamment de la capacité de l'ONEE à mieux lier sa plus-value métiers (constructeur) au métier plus récent d'exploitant.