

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 1ère réunion du 8 septembre

Préambule

Parce que la maîtrise d'ouvrage est au cœur de la gouvernance des services locaux et que son renforcement est souvent une priorité des actions de la coopération décentralisée et non gouvernementale française, le pS-Eau a souhaité animer un groupe de travail sur la Maitrise d'ouvrage (MOa) locale des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Le groupe de travail fait suite à une étude préalable *Maitrise d'ouvrage des services publics d'eau et d'assainissement, Quels besoins en termes de renforcement des capacités ?* réalisée en 2014 par le pS-Eau avec le soutien financier de l'ONEMA (rapport en cours de finalisation). L'étude portait sur 9 pays : Bénin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, Sénégal.

L'objectif de ces travaux est de :

- Clarifier / préciser **les besoins** en renforcement des acteurs en charge de la Maitrise d'ouvrage
- Répertorier les différentes **modalités d'intervention** de la coopération décentralisée et non gouvernementale
- Arrêter des repères et principes directeurs pour définir et mettre en œuvre une **stratégie d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale** des services d'eau potable et d'assainissement

Ce document rend compte des échanges de la première réunion organisée dans le cadre de ce groupe de travail.

1. POURQUOI S'INTERESSER A LA MOA ?

Un premier tour de table a confirmé l'intérêt des acteurs de la coopération décentralisée et non gouvernementale (CDNG) pour cette problématique, au cœur de leurs préoccupations et de leurs stratégies d'intervention, et de préciser leurs attentes :

- **Décortiquer le concept de Maitrise d'ouvrage** pour en avoir une vision plus claire et en identifier les enjeux ;
- **Echanger son expérience** avec d'autres acteurs afin de partager ses difficultés, ses questionnements et connaître des outils/ des approches permettant de mieux accompagner la maîtrise d'ouvrage locale.

Par l'appui à la maîtrise d'ouvrage, il s'agit de renforcer l'**appropriation** et la **pérennité** des actions entreprises avec les autorités locales partenaires.

Les questions relatives à la **fiscalité locale** et la mobilisation de ressources locales (pérennité financière) ainsi que de **gestion et suivi du service** (pérennité technique) retiennent particulièrement l'attention de membres du groupe de travail.

2. LA MAITRISE D'OUVRAGE LOCALE EN 6 FONCTIONS

Assurer la maîtrise d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement revient à répondre aux 6 fonctions suivantes :

Fonction	Descriptif
Coordination	Relation avec les acteurs concernés par les services d'eau potable et d'assainissement (usagers, opérateurs privés, services déconcentrés, ONG, Bureau d'études, etc.) pour assurer la cohérence des actions menées sur le territoire
Politique	Définition des objectifs d'amélioration des services (taux d'accès aux services, taux de fonctionnalité des services) Définition des grands principes qui guident le fonctionnement des services (niveau de tarification des services, modalités de gestion, etc.) Communication régulière auprès des usagers sur la qualité des services et l'avancement des divers projets Implication des acteurs locaux dans la prise de décision
Planification	Diagnostic des besoins régulièrement actualisé Hiérarchisation des priorités, en concertation avec les différentes catégories d'acteurs concernés, et en adéquation avec les contraintes et opportunités de financement et capacités Définition des activités à conduire pour atteindre les objectifs (politiques) fixés
Etudes et travaux	Mobilisation des financements Réalisation d'études préalables (analyse approfondie des demandes et des besoins, avant-projets sommaires, avant-projets détaillés, comptes d'exploitation prévisionnels des nouveaux services envisagés, modes de gestion, modalités de recouvrement des coûts, etc.) Passation de marchés (rédaction des Termes de Références et Cahiers des charges, sélection, contractualisation) Réalisation, suivi et réception de travaux, fourniture d'équipement, renforcement des capacités, promotion et sensibilisation
Gestion des services	Mise en place des modalités de gestion et contractualisation Gestion technique des ouvrages et des équipements Gestion financière Gestion des relations avec les usagers (facturation, promotion de branchements sociaux, etc.)
Contrôle des services	Mesure de la qualité des services fournis Mesure de la qualité des services telle que perçue par les usagers Application des ajustements et sanction le cas échéant

Par ailleurs, il est proposé de concentrer nos réflexions :

- Aux « petits » services : ceux relevant effectivement de la compétence des maîtres d'ouvrages locaux (hors périmètre de l'opérateur national) – que ce soit dans des zones péri-urbaines, les petits centres urbains, le milieu rural
- aux services d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène

Premières réactions sur la grille d'analyse :

Analyse de l'environnement (juridique, social) pour mieux comprendre la MOa locale et ses besoins

Les fonctions décrites ici ne sont pas toujours transférées au niveau local : par exemple, les principes de fonctionnement du service (tarification, modalités de gestion, etc.) sont définis généralement au niveau national pour être déclinés localement.

Comme le rappelle Protos dans sa définition de la Maitrise d'ouvrage ([Guide méthodologique en appui à la maîtrise d'ouvrage locale](#)) : *La maîtrise d'ouvrage implique 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).*

Il est donc important d'étudier dans chaque contexte ce qui relève ou non de la MOa locale. Pour cela les résultats de l'étude préalable apporteront des éléments d'information sur le niveau de décentralisation des services d'eau et d'assainissement (cadre juridique) et leur réelle appropriation par les maîtres d'ouvrages locaux (dans la pratique).

Un diagnostic juridique et socioculturel du contexte dans lequel se déploie la maîtrise d'ouvrage est nécessaire afin de comprendre les jeux d'acteurs, les articulations entre le Maître d'ouvrage et les services de l'Etat (centraux et déconcentrés), les opérateurs locaux, les usagers, les partenaires de coopération. Cette analyse est également importante pour savoir quel acteur renforcer (le Maître d'ouvrage et/ou les acteurs avec lesquels il est en interaction ? les élus et/ou les services techniques ? etc.).

Maitrise d'ouvrage locale/ gouvernance

La fonction coordination a soulevé des questionnements : la coordination ne relève-t-elle pas de la fonction politique, compris au sens large de « **gouvernance** » ?

La gouvernance fait référence ici à l'exercice du pouvoir : comment les acteurs locaux (la collectivité locale, les usagers, les opérateurs, les services déconcentrés) participe à la prise de décision ? La notion de gouvernance renvoie à des principes de démocratie, de participation, de concertation.

Dans ce sens, des propositions ont été faites pour dissocier d'un côté les **fonctions de pilotage stratégique** (fonctions politique, planification – qui relèvent de la gouvernance locale) et d'un autre les **fonctions plus opérationnelles** (études et travaux, gestion, suivi et contrôle). Les premières sont certainement les fonctions les plus complexes à renforcer et pourtant elles sont indispensables au bon fonctionnement des autres fonctions opérationnelles.

C'est finalement la notion même de Maitrise d'ouvrage qui est ici interrogée. Ce concept, issu du monde du bâtiment et des travaux publics en France est parfois utilisé dans une définition très restreinte : le maître d'ouvrage est alors celui qui commandite les travaux. A travers cette notion se pose également la question de la propriété des ouvrages, ce qui n'est pas sans être source de tension et de blocage au moment du transfert de compétence de l'Etat aux collectivités locales. C'est pourquoi, afin d'intégrer les notions de coordination, gouvernance, certains préfèrent utiliser les notions d'**autorités organisatrices** ou de **gouvernance territoriale** plutôt que maître d'ouvrage.

Approche sectorielle/approche globale

Les projets et investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement portés par les acteurs CDNG sont finalement souvent un prétexte pour renforcer par la pratique les compétences globales du maître d'ouvrage. Cependant, cette approche projet, très sectoriel, apporte une réponse limitée aux besoins plus globaux d'une collectivité territoriale, dont l'organisation et le fonctionnement quotidien restent à construire ou sont à l'état embryonnaire et fragile.

Aussi, il a été proposé de faire ressortir dans une fonction plus transversale, ce qui relève de l'organisation et du fonctionnement même de la collectivité en dehors de toute considération sectorielle (gestion des ressources humaines, planification budgétaire, etc.).

Pour la suite de nos discussions, nous conserverons la notion de maîtrise d'ouvrage définie au sens large, comprenant l'ensemble des 6 fonctions présentées plus haut.

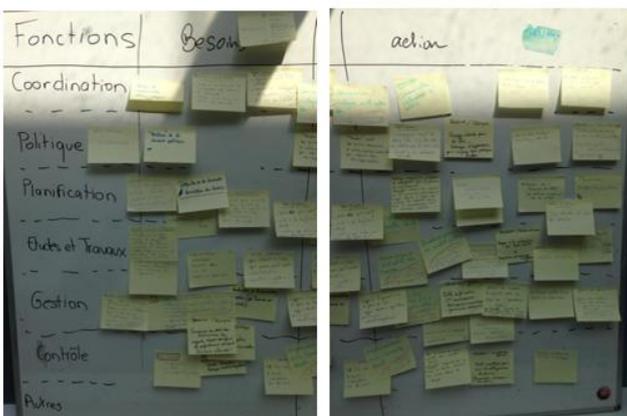
Nous proposons de garder la fonction de coordination comme une fonction transversale, bien distinguée de la fonction politique : elle rappelle le rôle central que doit jouer le maître d'ouvrage pour organiser le service et dialoguer avec l'ensemble des parties prenantes afin d'assurer la cohérence des actions menées sur son territoire. En ce sens, la notion de maître d'ouvrage se rapproche de celle d'autorité organisatrice. Les aspects de gouvernance évoqués lors de nos discussions, sont intégrés dans la fonction politique (communication avec les usagers et implication des parties prenantes dans la prise de décision).

Le schéma ci-dessous, sous forme de cycle, a l'avantage de proposer la Maitrise d'ouvrage comme un processus continu, dans lequel la mise en œuvre opérationnelle induit une redéfinition permanente des politiques et stratégies d'intervention.



Enfin, les aspects relatifs à l'organisation même de la collectivité (gestion des ressources humaines, mobilisation des financements, etc.) seront finalement évoqués fonction par fonction et non dans une fonction spécifique.

3. LES BESOINS ET MODALITES DE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE LOCALE



Lors de la deuxième partie de la réunion, les participants ont partagé leur expérience de renforcement de la MOa locale.

Ces échanges ont permis de préciser les missions du MOa local à renforcer et les modalités d'appui mises en œuvre, présentées de manière synthétique dans le tableau ci-dessous.

Fonctions	Les missions du MOa à renforcer	Les modalités d'appui
Coordination	<p>Analyse des jeux d'acteurs Concertation, dialogue multi-acteurs Communication et valorisation des actions menées par la Commune (auprès des usagers, partenaires)</p>	<p>Animation de dialogue sectoriel multi-acteurs (ex. mise en place et formation des CCEAU (Eau Vive)) Mise en place d'un comité de pilotage du projet dans lequel le MOa joue un rôle central</p>
Politique	<p>Connaissance du cadre institutionnel et des politiques nationales et mis en oeuvre de ces politiques localement Elaboration d'une réglementation locale et le suivi de son application (politique incitative/repressive) Clarification des responsabilités et rôles de la Commune et des autres acteurs intervenant dans les services EHA Définition de l'échelle territoriale sur laquelle travailler (intercommunalité?)</p> <p>Elaboration d'un système de tarification prenant en compte les coûts du service et la capacité financière des usagers</p>	<p>Dialogue avec les autorités nationales, formations des élus sur le cadre institutionnel Renforcement des élus sur l'élaboration et au suivi des politiques publiques locales en favorisant l'échange entre paires (voyages d'étude, conférence, réunion avec élus partenaires, etc.) Recherche action pour définir un modèle adapté de gestion/ plaidoyer au niveau national pour définir la manière concertée des modalités de gestion adaptées Grille synthétique précisant les responsabilités des acteurs Démarche intercommunale (Protos, Région Picardie)</p>
Planification	<p>Elaboration et mise en oeuvre de Plans locaux sectoriels : Diagnostic, priorisation, programmation, suivi Besoins spécifiques : Planification budgétaire et programmation des investissements selon les ressources disponibles (à court et long terme y.c. fiscalité locale) Concertation et dialogue avec les parties prenantes (usagers, opérateurs, etc.) : prise en compte de la demande, communication sur les arbitrages réalisés et sur la mise en oeuvre des activités planifiées Suivi des activités planifiées</p>	<p>Accompagnement du MO dans sa démarche de planification : Modèles types Financement d'un prestataire pour les réaliser Appui dans l'animation territoriale (Région Picardie), processus d'élaboration concertée (CFR) et implication de la Commune dans l'identification des besoins et le choix des priorités d'intervention Travail quotidien et mise en place d'outils pour la mise en oeuvre et le suivi de la programmation (Eau Vive)</p>
Etudes et travaux	<p>Etudes de faisabilité (techniques, sociales, économiques) Choix, design et dimensionnement des infrastructures (Rédaction des études APS, APD) Préparation des travaux Processus de passation des marchés publics (rédaction des TDR/ CCTP, définition des critères de sélection, sélection, négociation, contractualisation) Suivi et réception des travaux</p>	<p>Financement des études Présence d'un assistant technique/maitre d'oeuvre Formations aux procédures de marché Appui au fonctionnement des commissions d'appels d'offres Renforcement des compétences techniques : guide, formation locale, échange de compétences</p>

Gestion des services	<p>Organisation de la gestion (délégation/gestion directe, etc.) Contractualisation avec les délégataires (négociation et formalisation du contrat)</p> <p>Gestion financière Mobilisation des ressources et pérennité financière pour la gestion du service (fiscalité locale, tarif) - difficultés spécifiques sur la tarification sociale, financement de l'assainissement.</p> <p>Gestion technique Mobiliser les ressources humaines nécessaires à l'entretien, la maintenance, l'exploitation des services</p> <p>Gestion administrative Règlement d'utilisation du service</p> <p>Gestion des relations avec les usagers</p>	<p>Renforcement en tout genre des services municipaux ainsi que des services déconcentrés, opérateurs locaux (vidangeurs, gestionnaires des latrines publiques, exploitants d'AEP, maintenancier artisans réparateurs, Comités de gestion etc.).</p> <p>Outils/approches spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appui pour l'élaboration de contrats et conventions avec les partenaires - Planification pluriannuelle de maintenance des ouvrages (en s'appuyant sur un outil SIG) - Création, redynamisation, officialisation des Comités de gestion (Règlements intérieurs, contrat, etc.) - Prise en charge dégressive d'un agent technique recruté pour renforcer l'équipe municipale (SIAAP) - Financement des campagnes de sensibilisation (qui s'appuient sur les coutumes, croyances religieuses, pratiques locales - implication des imams, radios locales, etc.)
Contrôle des services	Suivi et contrôle de l'exploitation du service (par la Cceau, service technique)	<p>Expérimentation d'une démarche de suivi : définition des indicateurs, identification des responsables du suivi, planification des activités de suivi (Eau Vive)</p> <p>Mise en place d'un service technique et financier (STEFI et dérivés) en appui au MOa (GRET)</p>

Modalités d'appui transversales :

- Formations (initiales/continues) des élus, agents municipaux, acteurs locaux
- Réalisation et diffusion d'études de capitalisation/guides techniques à l'intention des ST/élus (AESN)
- Organisation d'ateliers d'échanges thématiques (Nord/Sud/Sud) entre élus/ techniciens (ex. Journées St Louis, GRET), voyages d'études, conférences, etc.
- Coaching quotidien des agents municipaux (SIAAP, Eau Vive)
- Elaboration d'outils de gestion interne des équipes municipales (tableau de bords des activités)
- Mise en place d'un fonds d'investissement co-financé par la Commune en vue d'un exercice concret de maîtrise d'ouvrage de la planification au suivi (Région Picardie)

Discussions

Comment identifier les besoins en renforcement de ses partenaires ?

Cette analyse des besoins, exprimés et constatés, se fait schématiquement en deux temps :

- Lors de la phase d'identification en amont d'un projet : un premier diagnostic est réalisé en lien avec les partenaires afin de programmer les actions d'appui et de renforcement à mettre en œuvre. Cette analyse peut se faire à une échelle macro (analyse du processus de décentralisation, compréhension globale du fonctionnement des communes) et micro (diagnostic organisationnel de la commune partenaire afin de comprendre le (dys)fonctionnement concret du service municipal).
- Lors de la mise en œuvre du projet : certaines faiblesses et besoins peuvent apparaître et nécessiteront de proposer un appui spécifique. Leur identification peut se faire au moment de faire un point sur la mise en œuvre et les difficultés rencontrées, lors de réunions d'auto-évaluation, etc.

Le diagnostic pourra s'étendre sur les besoins en renforcement de l'ensemble des acteurs locaux engagés dans les services d'eau potable et d'assainissement.

Cette analyse n'est pas simple à réaliser : Les acteurs locaux ne sont pas toujours conscients de leurs besoins. Il est alors nécessaire de renforcer préalablement l'analyse et l'expression de la demande. Ils peuvent également ne pas avoir envie de montrer leurs faiblesses à leurs partenaires. C'est pourquoi, l'appui à la maîtrise d'ouvrage est une approche à long terme, qui demande du temps afin qu'une relation de confiance s'installe entre les partenaires, facilitant l'expression du besoin et la compréhension mutuelle.

Il faut cependant être conscient du positionnement particulier des acteurs de développement et des biais qu'entraînent la relation de coopération dans la définition des besoins : on sera tenté de définir les besoins à la place des autres, d'importer des outils et une culture du service public qui n'est pas forcément ce qu'attendent les partenaires au Sud.

Aussi, dans le cadre de projet de coopération, il est important de se donner des objectifs de renforcement des capacités réalistes, adaptés aux moyens et aux modalités d'intervention des acteurs CDNG. La coopération n'est pas la seule à palier aux insuffisances de la MOa locale et des programmes nationaux doivent être encouragés pour renforcer de manière globale la MOa locale.

Les travaux du groupe de travail permettront de proposer une grille d'analyse de la MOa qui pourra servir de base au diagnostic initial (à l'image de ce qui avait été proposé dans l'étude « [Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire](#) » animés par CUF, le F3E et le PAD Maroc, 2009).

Certaines questions et difficultés ont été soulevées sur chacune des fonctions :

1. Coordination

Faut-il créer un cadre de concertation spécifique ad hoc ou plutôt s'appuyer sur l'existant?

Le fonctionnement pérenne des CCEau pose problème (besoins de doter la commune de moyens pour les animer - formation, prise en charge financière des coûts d'organisation, etc.).

Il est possible de prévoir lors des réunions du Conseil Municipal, des AG Eau qui permettent de faire un point sur les services EHA avec l'ensemble des acteurs (GRET)

Cependant, les CCEau sont un outil de contrôle et de régulation du service et le Conseil Municipal ne permet pas toujours de jouer ce rôle (Eau Vive)

Difficultés de mise en œuvre : Un jeu d'acteur complexe pas toujours simple à analyser.

2. Politique :

L'intercommunalité est-elle une solution ?

Si l'intercommunalité peut être une solution pour mutualiser les coûts du service, elle risque au contraire de multiplier les échelons et les besoins en personnel. La pérennisation du poste de l'agent intercommunal reste posée.

L'intercommunalité suppose d'avoir des intérêts communs. Si ce dispositif peut fonctionner dans le cadre d'un projet (opportunité d'un partenariat extérieur qui incite à se mettre d'accord) il est moins certains que le système intercommunal perdure une fois le projet fini.

L'intercommunalité peut avoir son intérêt et son sens sur certaines fonctions comme la gestion et le suivi.

Difficultés de mise en œuvre : Un manque de reconnaissance des Communes et un transfert partiel des compétences/moyens.

Il est parfois nécessaire de plaider auprès des autorités nationales pour une meilleure reconnaissance de l'action des Communes et faciliter le transfert complet des compétences (moyens). Ce plaidoyer peut passer par les associations des maires (GRET) ou par des rencontres entre les acteurs communaux et les instances sectorielles (ex. rencontres institutionnelles organisées à Madagascar dans le cadre du réseau Ran'Eau).

3. Planification :

Beaucoup de documents de planification sont élaborés, mais comment s'assurer d'une réelle appropriation des ces outils par les communes?

Le processus d'élaboration et le format de ces outils doivent être adaptés aux besoins et capacités des communes. Cela peut passer par :

- l'organisation d'un diagnostic participatif et l'implication du MOa dans tout le processus d'élaboration (ex. Région Picardie : animation territoriale pour une meilleure appropriation à tous les échelons)
- l'élaboration de documents de synthèse facile à utiliser pour la mise en œuvre et le suivi (ex. Eau vive : mise en place d'une base de données de suivi, mise à jour par les agents municipaux, etc.)

4. Etudes et travaux :

Faut-il revoir le niveau d'exigence des procédures de marché par rapport à la capacité réelle des services techniques?

Les procédures de passation de marché, très largement inspirées de nos modèles, sont complexes à mettre en place et à maîtriser, notamment pour des collectivités encore récentes. En voulant les appliquer stricto sensu, ne risque-t-on pas d'avoir à se substituer au MOa pour la rédaction des TDR et Cahiers des charges? Il y a également le risque des copier-coller!

Il n'est pas possible pour les Communes de maîtriser tous les aspects (techniques, administratifs, etc) d'une procédure d'appel d'offre. C'est d'ailleurs souvent le rôle du maître d'œuvre.

Il est par contre nécessaire d'accompagner les Communes dans ces procédures pour qu'a minima :

- elles en comprennent les enjeux et en respectent les règles : mise en concurrence, transparence, objectivité (définition de critères de sélection)
- elles aient un regard critique sur les offres

Difficultés de mise en œuvre : Il est parfois difficile de trouver des entreprises (locales) compétentes pour répondre au cahier des charges.

La relation entre les MOa et les entrepreneurs n'est pas toujours simple, ces derniers étant souvent en position de force (compétence technique, position de monopole). "

5. Gestion :

Comment assurer la pérennité financière et technique de la gestion?

La question de la pérennité financière et technique se pose de manière accrue en particulier sur cette fonction de gestion et mérite d'être approfondie.

Difficultés de mise en œuvre : le turn over des équipes municipales (élus et techniciens) ne facilite pas le renforcement du MOa.

6. Suivi :

Comment développer des outils/approches opérationnels pour le suivi ?

Sur cette fonction, peu d'expériences existent et sont parfois difficilement opérationnelles. L'enjeu est d'identifier les indicateurs et paramètres à suivre et de développer des outils de suivi simple, évolutif, qui pourront être facilement mis à jour selon les capacités et besoin du MOa. Il faut également arriver à anticiper les coûts du suivi et à trouver des solutions financière pour les couvrir.

Difficultés de mise en œuvre : Il n'existe pas toujours un cadre juridique clair sur cette fonction du suivi.

Les prochains échanges permettront d'approfondir l'analyse de ces pratiques d'appui sur chacune des fonctions de la MOa locale. Pour cela, nous demanderons à certains membres du groupe de présenter des outils/méthodes évoqués au cours de cette première réunion.

Liste des participants

Organisme	Nom	Prénom	Contact
AE Seine-Normandie	Belbeoc'h	Anne	belbeoch.anne@aesn.fr
AFD	Vilman	Anne-Laure	ullmannal@afd.fr
CG 94	Mahmoudi	Rachida	rachida.mahmoudi@valdemarne.fr
Croix Rouge Française	Guilleteau	Mathieu	mathieu.guilleteau@croix-rouge.fr
Croix Rouge Française	Courtin	Guillaume	guillaume.courtin@croix-rouge.fr
Eau Vive	Teissier	Laurence	laurence.teissier@eau-vive.org
GRET	Naulet	Frédéric	naulet@gret.org
PROTOS	Despiegelaere	Marc	marc.despiegelaere@protosh2o.org
pS-Eau	Dussaux	Vincent	dussaux@pseau.org
pS-Eau	Tourlonnias	Béatrice	tourlonnias@pseau.org
Région Picardie	Marquet	Frédéric	fmarquet@cr-picardie.fr
Service Public 2000	Mouton	Mathilde	cleo.lossouarn@siaap.fr
SIAAP	Lossouarn	Cléo	mathilde.mouton@sp2000.fr
Ville de Paris	Bhogal	Yann	yann.bhogal@paris.fr