projection
PROFESSIONNELS JUNIORS EN ACTION

Séquence N°2: «décloisonner les métiers et milieux »
Journée du 31 octobre 2008

Thème : La collectivité locale est souvent considérée comme l'entité la plus appropriée pour organiser les services d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets sur son territoire. Quels sont vos constats vis-à-vis de cet acteur clé? Quels sont les enjeux que vous identifiez et qui orientent vos interventions ? Dans votre structure, comment travaillez-vous avec ces collectivités locales ?

Enjeu : le décloisonnement des milieux
Il existe aujourd'hui de très nombreux acteurs, issus de secteurs d'activités très divers, qui travaillent dans le secteur des services essentiels. Il est parfois très difficile de les rassembler tous autour d'une même table, alors que c'est absolument nécessaire pour ouvrir de nouvelles perspectives au débat, et apprendre à échanger avec des langages et sensibilités parfois différents.
Cette séquence propose une approche « multi-secteurs » d'une même problématique afin de déboucher sur un débat permettant d'aborder à la fois les points et communs et les différences tant sur le fond que sur la forme de ces approches.

Les objectifs de la séquence sont donc :
- Mieux connaître les opportunités et contraintes d'intervention des différentes catégories de partenaires impliqués dans le développement des services essentiels au Sud (ONG, secteur public, secteur privé, recherche) ;
- Identifier les enjeux communs à l'ensemble des partenaires au développement ainsi que les enjeux spécifiques à chacun d'entre eux.

Il a ainsi été demandé à 4 juniors professionnels issus de 4 secteurs d'activités différents de traiter une même problématique. Une fois les présentations réalisées, un débat avec la salle a eu lieu. Enfin une synthèse des débats a été réalisée.

Il est à noter que les visions exposées par les juniors professionnelles sont des visions personnelles, qui ne sauraient être assimilées à des visions représentatives des secteurs d'activité d'appartenance.

1-Jeune professionnel travaillant au sein d'une ONG

Julien Gabert, responsable assainissement et déchets, de l'ONG RAIL-Niger

Rail Niger est une ONG Nigérienne, opérateur de coopération décentralisée.
La vision qui est exposée se base sur une expérience personnelle liée notamment aux projets suivants : assainissement dans les villes de Tessaoua et Filingué gestion des déchets dans les villes de Maradi, Dogondoutchi et Tera.

Le contexte politique local au Niger est un peu particulier, dans la mesure où la décentralisation est très récente : elle est entrée en vigueur en 2004 avec l'élection des premiers maires ; les prochaines élections auront lieu en 2009. Ces maires en place depuis peu, sont donc « formés » au fur et à mesure.

1. Quels sont les constats faits aujourd'hui ?

i) En pratique, les compétences des élus sont faibles. A titre indicatif, 70% des députés sont analphabètes, l'ordre de grandeur doit être similaire pour les maires. Cela entraîne forcément des difficultés en termes administratifs et techniques. A cela s'ajoutent des jeux politiques exacerbés, une corruption assez généralisée, que ce soit au niveau politique ou administratif.

ii) Au niveau du processus décisionnel, l'ensemble des pouvoirs en mairie se concentrant autour de la personne du Maire avec de très rares délégations. Une conséquence immédiate étant que toute absence du Maire entraîne l'arrêt de tout processus de décision.
iii) Par ailleurs, le pouvoir central est encore très fort et peu facilement imposer une décision aux acteurs locaux. A titre d'exemple, il y a quelques jours, le Président de la République a décidé de déléguer, sans concertations, le service d'évacuation des ordures ménagères de la capitale à un opérateur privé camerounais.
iv) S'agissant de l'accès aux services essentiel, l'assainissement et la gestion des ordures ménagères ne font pas partie des dossiers prioritaires et des urgences des élus aujourd'hui. Il s'agit en effet pour eux d'abord de payer les salaires de leurs employés municipaux. Ils sont peu intéressés par des activités qui ne rapportent peu, voire pas du tout. Il y a un gros enjeu aujourd'hui en matière de recouvrement des impôts, qui tourne aujourd'hui autour de 10 à 15% uniquement, et il est encore plus faible en ce qui concerne la taxe de voirie, qui comprend les aspects d'ordures ménagères et d'assainissement, pour laquelle le taux de recouvrement ne dépasse pas 4 à 5% seulement.

Qu'en est-il des services techniques ?

La décentralisation est assez récente et ces compétences se trouvent pour beaucoup au niveau des services d'Etat. Il est encore rare de trouver des agents techniques municipaux, et leurs compétences sont assez faibles, (ce qui soulève une problématique annexe à celle qui nous préoccupe aujourd'hui : problématique de la formation de la fonction publique au Niger.)
Face à ces constats, on assiste à une perte de confiance et de crédibilité des Mairies auprès de la population.

Quelques points positifs sont cependant à signaler:

i) On observe une réelle augmentation de la prise de conscience des élus sur les thèmes assainissement et gestion des déchets, de la population aussi, qui peut juger les élus sur leurs actions en la matière - qui sont très visibles - et les sanctionner électoralement s'ils ne répondent pas à leurs obligations.
ii) Par ailleurs, il y a encore une très forte influence de la chefferie traditionnelle et des autorités religieuses sur lesquelles les mairies peuvent s'appuyer. Les premiers récupèrent les impôts pour le compte de la Mairie.
iii) On trouve également des services techniques corrects à des niveaux départementaux qui peuvent être mis au service des Mairies, mais qui sont malheureusement débordés.

2. Le rôle de Rail -Niger

Rail Niger est là pour renforcer les capacités de la commune, de l'amener à prendre ses responsabilités, au travers des angles d'attaque suivants:

1. Appui à la Maîtrise d'ouvrage communale (lancement d'Appels d'Offre, …)
2. Renforcement des capacités des élus, … (formation, accompagnement au quotidien)
3. Renforcement des Ressources Humaines via la création des services techniques qui n'existent pas dans la plupart des communes aujourd'hui. (Exemple de moyen : subvention dégressive du salaire d'un agent technique : prise en charge complète par la coopération décentralisée la 1ère année, prise en charge de la moitié la 2ème année, etc)

L'ONG s'appuie aussi un peu sur la chefferie traditionnelle, plus proche de la population pour pouvoir la mobiliser et arriver à convoquer un Conseil Municipal pour amener par exemple le Maire à respecter ses engagements (paiement de la contrepartie financière municipale du financement d'un projet hydraulique par exemple…)

Conclusion : Il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur la mairie pour pérenniser les actions après le départ des bailleurs, …L'intérêt de l'action de RAIL-Niger est qu'elle effectue un travail au quotidien, dans la durée (certaines coopérations décentralisées existent depuis 20 ans), dans le cadre d'une coopération décentralisée.

2-<u>Jeune professionnel travaillant au sein d'une structure privée</u>
François LACOUR – Seureca

La problématique posée aujourd'hui regardant les relations avec les collectivités et leur rôle est difficile à aborder pour F.Lacour dans le sens où dans les pays où il travaille, il n'y a pas dans les faits en tous cas, de décentralisation effective conférant à la collectivité un rôle prépondérant en tant que maître d'ouvrage.

Beaucoup de Pays en développement restent encore très centralisés, soit en raison de la concentration des élites, soit parfois pour des raisons financières, les raisons peuvent être multiples en particulier la concentration des économies…

L'activité de Seureca, bureau d'ingénierie internationale filiale du groupe Veolia, est constituée aujourd'hui de deux types d'activités :

i) Externes pour des bailleurs de fonds du type Banque Mondiale, Agence Française de Développement, etc… ou des collectivités territoriales, Etats,…
ii) Internes au groupe Veolia en appui technique des contrats du groupe.

Les activités internes se situent soit en amont des contrats, pour la préparation des réponses à appel d'offre ou des montages de type PPP (Partenariats Public-Privé) du type de ceux promus par la Banque Mondiale, comme cela a pu récemment être le cas dans les Caraïbes, soit en aval, après obtention du contrat, le rôle de Seureca consistant alors à aider l'exploitant à atteindre ses objectifs contractuels, comme au Niger.

Dans le cadre d'une réponse à un appel d'offre pour une délégation de service public, on peut distinguer plusieurs étapes dans l'approche de l'opérateur privé :

i) Dans le cadre d'un contrat, qu'il soit passé avec un état ou des collectivités locales, la première étape est toujours constituée sur une évaluation de la situation amont : il s'agira de l'évaluation du risque pour un opérateur privé de s'implanter dans un Pays en développement. Naturellement on pourrait penser qu'il y a peu d'intérêts à venir investir ses fonds propres dans un Pays en développement sans une évaluation des risques.
ii) Une fois les risques estimés, la seconde étape est l'évaluation technique, les projections d'évolution du marché, la réalisation d'un business plan technique.
iii) Puis le dossier passe au niveau du service financier qui va analyser si le dossier respecte les critères de rentabilité et de sécurité des personnels et des investissements.
iv) La dernière étape est la rédaction d'un contrat qui fixe les modalités d'exécution des prestations, sur la base duquel s'appuient les discussions et les négociations. Un contrat de performance est souvent annexé au contrat principal et définit les indicateurs clés permettant d'évaluer le déroulement des prestations.

F. Lacour a pu constater, dans le cadre de ses activités, qu'il est souvent très difficile pour la collectivité de stabiliser son personnel (services techniques), rendant toute action coordonnée très difficile dans la durée. Le risque de substitution du personnel est grand dans de tels contextes, bien que non souhaité, comme l'intervenant a pu le constater auprès des services techniques d'un pays

d'Afrique Centrale lors de la tenue de réunions où le nombre de consultants externes était bien supérieure à la représentation du maitre d'ouvrage. Avec pour conséquence, comme indiqué précédemment, une perte de légitimité de la collectivité.

En conclusion, F. LACOUR fait part de quelques réflexions générales glanées au cours de ses différentes missions auprès des collectivités ou sociétés des eaux locales :

i) Exemple vécu dans un pays d'Afrique Centrale : le remaniement régulier des services, problème évoqué précédemment, pose un réel problème de continuité dans l'action et la prise de décision par les maîtres d'ouvrages
ii) Exemple vécu dans un pays d'Asie du Sud-Est: il y existe un poids politique important qui annihile complètement la prise de décision. Cela fait par exemple 30 ans que des infrastructures n'ont pas servi, et personne ne peut décider de les détruire ou de les utiliser. Quel est l'interlocuteur qui pourra, au niveau de la collectivité, faire en sorte que les décisions soient prises et que les choses avancent… ?
iii) Un autre exemple dans un pays d'Europe de l'est : Le prix de l'eau n'intégrait pas les charges d'amortissement de l'infrastructure et le tarif n'a pas évolué depuis des années. La société des eaux locale se trouve aujourd'hui avec des installations vétustes et dans l'incapacité de financer un quelconque renouvellement. Là encore, quel peut être le rôle possible de la collectivité?

3- Jeune professionnel représentant un bailleur de fonds
Anne Berger – Chef de projet Division Eau et Assainissement de l'AFD

A. Berger gère des projets dont la taille se situe entre 5 et 50 millions d'euros, donc relativement assez lourds, dans lesquels on va pourra raccorder plusieurs dizaines à centaines de milliers de personnes.

1-L'organisation interne de l'AFD

Comment la structure et la culture de l'AFD a-t-elle une influence sur la nature de ses relations avec les collectivités ? (sachant que, comme pour l'intervenant précédent, Anne Berger travaille très peu avec ces dernières.)

L'AFD est une banque, un peu particulière, qui conseille et accompagne ses partenaires. Le 1er interlocuteur de l'AFD dans les discussions, le bénéficiaire des fonds, est l'entité qui est en charge de la Maîtrise d'Ouvrage. Et dans le cadre d'une Délégation de Service Public, ce ne sera pas la collectivité, mais généralement la régie ou l'opérateur privé.

Les opérations de l'AFD sont organisées par secteurs d'intervention :

i) Le Département Collectivités locales et développement urbain (CLD) travaille sur des projets de développement urbain qui peuvent concerner les secteurs de l'eau et de l'assainissement, mais pas uniquement : ils peuvent comporter des volets transport, voiries…La logique est une logique de territoire, avec une vision plus globale d'aménagement du territoire…Des commissions ad hoc sont souvent créées pour en gérer le financement.
ii) Le Département Eau et Assainissement (EAA) où travaille Anne Berger, gère exclusivement des projets d'eau et d'assainissement. Les contacts sont alors des sociétés nationales, des ministères, … ils sont très divers selon la nature du projet. Les projets vont être utilisés comme des « usines d'expérience » pour s'inscrire dans une politique d'expérience nationale dans laquelle l'AFD est partenaire des autorités.

On constate donc que 2 départements différents sont ici concernés dans le cadre de projets urbain d'accès à l'eau ou l'assainissement et la façon la plus simple qu'a trouvé l'AFD pour créer des relations est la création de binômes de travail.
Exemple d'un projet à Ouagadougou, où l'approche est double avec une double Maîtrise d'Ouvrage : La mairie pour la voirie, …et l'ONEA pour la problématique d'accès au service d'eau. Dans ce cas l'AFD joue un rôle de coordination entre ces 2 entités qui ont finalement peu de contacts, et des stratégies et manières de penser différentes.

2-Les contextes dans lesquels l'AFD intervient

Les différents contextes dans lesquels intervient l'AFD peuvent également expliquer le fait que l'on travaille plus ou moins avec l'acteur local.

i) Dans certains pays, elle est a priori en vigueur mais sans réel transfert des moyens financiers nécessaires. Par exemple au Maroc, où la décentralisation est relativement avancée, les moyens financiers ne suivent pas toujours et relèvent souvent de subventions versées par le pouvoir central.
ii) On observe par ailleurs des influences variées du contexte historique (Tunisie), des degrés de développement différents qui vont influer sur le pouvoir réel des municipalités (ex : La Turquie, où les régies municipales génèrent pas mal de cash, contrairement aux pays d'Afrique.)
iii) D'autres contraintes vont également contribuer à modeler ce paysage, les 3 principales étant les contraintes technique, humaine, financière. Un projet « passera » là où il y aura l'argent et les moyens humains.

Exemple de l'Ethiopie où le transfert de compétences au niveau local s'est peu ou mal fait, la régie ou commune s'en est trouvé complètement désemparée. L'AFD a financé un assistant technique pour aider la régie municipale, et qui a permis une montée en puissance progressive.

Conclusion

i) La tendance aujourd'hui est (1) au transfert de compétences aux collectivités mais aussi (2) à la professionnalisation des secteurs.

La montée en puissance de l'assainissement urbain demande des compétences techniques pointues. Dans l'adduction en eau potable, on assiste de plus en plus au développement de mini-opérateurs chargé de l'exploitation de petits réseaux.
Ces 2 évolutions sont contradictoires si la municipalité n'a pas les capacités (technique et financière) pour faire face à ses nouvelles responsabilités.

ii) Distinguo entre faire et faire faire

L'AFD essaye de plus en plus de faire en sorte que les municipalités fassent faire, la régie directe n'est vraisemblablement pas la meilleure solution, d'où la nécessité de les conseiller, nécessité également de les aider à assurer un suivi, un contrôle, etc…
Exemple d'un projet de la commune des Collines au Bénin : le projet consiste à essayer de transférer réellement les compétences étatiques à la collectivité locale : cette dernière commence à gérer un SIG, et se dirige petit à petit vers sa « réelle mission » de « faire faire. »

4-Jeune professionnel intervenant pour le secteur de la recherche
Pierre Henri DODANE, chercheur à l'institut EAWAG-SANDEC basé en Suisse

P-H Dodane travaille peu avec les collectivités, mais plus avec des opérateurs nationaux, les offices d'assainissement généralement (ONAS au Sénégal, l'ONEA au Burkina).

1-Présentation de EAWAG-SANDEC

Sandec est un département du centre de recherche EAWAG spécialisé dans l'eau. Au sein de ce département qui s'intéresse aux secteurs de l'Eau et l'Assainissement dans les PED, le principe est de ne pas avoir de laboratoire au Nord, mais de les avoir au Sud, et ce de manière à favoriser « l'appropriation », le « capacity building ».

Les équipes de Sandec sont là pour essayer de récupérer les connaissances sur ces thématiques et de voir comment les transférer dans d'autres lieux.

P-H Dodane travaille plus précisément sur les questions d'assainissement liquide, et plus particulièrement sur les questions de réutilisation, de flux économique, et sur les techniques de traitement et de gestion des boues de vidange. (peu connues au Nord)

2-<u>Les liens entre un centre de recherche et les collectivités locales</u>

De manière générale, le rapport entre le centre de recherche et la collectivité est le suivant:

i) En France, on peut commencer sous forme de (i) missions d'expertise, ou (ii) de projets pilotes : la collectivité peut souhaiter se positionner au travers de projets pilotes. (Exemple de: Lyon sur l'impact du pluvial sur les zones péri-urbaines). L'objectif est alors d'acquérir une expertise, d'avoir un pas en avance. Il semblerait que la France essaye de mettre les collectivités locales au cœur de la recherche, notamment avec la création des pôles de compétitivité.
ii) S'agissant du travail effectué avec les offices nationaux dans les PED,
    - On ressent un 1er besoin qui n'est pas forcément exprimé : celui de la connaissance du contexte local. On peut ainsi côtoyer parfois de très bons financiers, ou techniciens, qui appliquent les « solutions » du Nord mais qui ne fonctionnent pas forcément car elles ne prennent pas en compte les particularismes locaux. Exemple au Sénégal, avec L'ONAS, il y a quelques années, on tenait un discours selon lequel la gestion des boues de vidange ne valait pas la peine d'être utilisée car nous faisions le pari, que dans 20 ans, l'on aurait mis en place un réseau d'assainissement partout et que c'était donc LA solution.
    - On se heurte également à des problématiques de faisabilité économique et technique. Exemple sur les boues de vidange : comment on organise la gestion du service face à la multiplicité des acteurs, avec le particulier (qui doit faire face au financement de l'infrastructure), « l'opérateur » qui effectue la collecte, celui qui traite…On a encore peu de retours d'expérience. Et c'est là notamment que la recherche peut avoir un vrai rôle

Concrètement ce qu'on essaye de faire
- Accompagner les structures en termes de renforcement de capacités
- Proposer des formations et essayer de faire en sorte qu'elles soient plus adaptées aux contextes, en prenant en compte notamment des pratiques déjà testées au Sud.
- Mettre au point des solutions techniques efficaces au plan économiques et sanitaires

5-<u>Débat et questions</u>

Remarque d'un participant (JHugues - Fondation Veolia environnement)
On assiste souvent à des changements fréquents d'équipes (au niveau des élus mais aussi techniques) après des élections, avec très peu de transferts de compétences au moment de ces changements. Il y a là une vraie problématique de continuité et de renforcement des compétences.

François Lacour : C'est un vrai constat en effet. J'essaye dans la mesure du possible de travailler avec des locaux. On a du mal vraiment à garder les compétences. A Ouagadougou par exemple, où il y a

de très bonnes écoles, les gens viennent se former puis repartent. L'offre étant supérieure à la demande, ces gens vont là où on leur propose les situations les meilleures.

*Remarque d'un participant (*Céline Dubreuil- Conseil Mondial de l'Eau)
Quelqu'un parmi vous a-t-il déjà été impliqué dans un programme de renforcement des capacités locales qui a réussi ? Dans le cadre des activités du Conseil Mondial de l'Eau, nous avons pu par le passé, mettre en présence différents acteurs dans un pays, travaillant tous dans le secteur de l'Eau et l'Assainissement, et le simple fait de les rassembler avait déjà « suffi » à résoudre certains problèmes.

Julien Gabert: je crois au renforcement de capacités sur le long terme. En tout cas, dans le cadre de la coopération décentralisée, on peut maintenir des relations durables. Quand un partenariat se fait sur 20 ans, on peu réellement travailler de manière efficace et posée… et pas forcément uniquement sur des formations ponctuelles, mais réellement sur un suivie et un appui au quotidien.

Pierre-Henri Dodane : On peut concevoir la formation sur le principe du « faire chercher ». Exemple de la formation qu'on a pu réaliser avec certains techniciens de l'ONAS : en les impliquant sur les recherches que l'on menait a permis de faire évoluer les idées au sein de cette structure. On peut aujourd'hui avoir des discussions poussées avec ses services pour trouver des solutions de gestions des boues de vidanges.

Anne Berger : Lorsqu'on parle de « renforcement de capacités », on a parfois l'impression que c'est un grand « pot ». Pour éviter de se disperser, il faudrait cibler les actions « critiques » sur lesquelles renforcer les capacités, celles qui vont permettre d'avancer concrètement (Exemple de l'Ethiopie mentionné précédemment – l'assistant technique s'est formé sur les aspects financiers qui étaient le point faible de la régie et sur lequel il était important de s'améliorer en priorité).

*Remarque d'un participant (Marielle Naah, é*tudiante du CEREVE, originaire du Cameroun et qui fait sa thèse sur son pays.)
Au Sud, la vision, la motivation des locaux est différente des gens du Nord venant faire de la coopération. Certaines personnes voient la structure qui vient faire de la coopération comme une « plateforme de départ », comme un moyen de changer de vie.
Beaucoup de projets sont des semi échecs parce qu'après le départ de la structure, il n'y a pas de pérennisation parce que les locaux qui ont été formés en profitent pour aller faire leur vie ailleurs.

*Remarque d'un participant (*Olivier Gilbert, responsable développement durable chez Veolia AMI, en charge notamment du « segment clientèle » des populations défavorisées)
En France, nous avons eu plusieurs phases de décentralisation : un certain nombre de responsabilités et pouvoirs ont été transmis d'abord aux préfets, puis aux élus locaux qui existaient avant mais sous tutelle de l'état, et qui sont devenus de vrais patrons suite à un transfert concret de responsabilités et de moyens. Nous en sommes aujourd'hui dans cette 2ème phase.
Dans les pays du Sud, nous ne sommes vraisemblablement pas encore dans cette 2ème phase. Au Maroc, le Wali (équivalent du Préfet) a aujourd'hui beaucoup de pouvoirs. L'Etat Marocain pousse à une « 2ème décentralisation ». Au Niger, les maires existent mais ont peu de pouvoirs concrets…
La vraie question est la suivante: les élus locaux, s'ils existent, sont-ils représentatifs de la population locale ? Si c'est le cas, et même s'ils ont peu de pouvoir et moyens dans la réalité, il est absolument nécessaire de travailler avec eux pour fédérer la population autour d'un projet. Si ce n'est pas le cas, il est alors important d'identifier les leaders d'opinions, les leviers…

6-<u>Synthèse par Denis Desille</u>

Avant tout, j'aimerais saluer le franc parlé de ce panel. C'est agréable et vivifiant.
Nous avons à cette table 4 « organismes » différents : une ONG, un exploitant, un banquier et un chercheur.

Par rapport à leurs liens avec la collectivité, j'identifie 2 groupes :

1. ceux pour lesquels la collectivité est le 1er interlocuteur : pour l'ONG, la collectivité est la cible (formation, renforcement des capacités), dans un contexte de gros challenge, voire de déliquescence. Pour l'exploitant, la collectivité est également une cible directe car souvent co-contractant.

2. Ceux pour lesquels la collectivité est un acteur de coopération identifié, mais il s'agira plus d'un partenaire potentiel que réel.
   Pour le banquier, l'objectif est le déploiement des services. La collectivité sera une cible s'il y a des opportunités de développement potentielles avec elle.
   Pour le chercheur, qui essaye d'identifier les potentialités de développement, les préoccupations avant tout techniques, donc une tendance à aller vers des opérateurs régionaux…

J'ai envie de finir avec une question pour chacun des ces acteurs :

- Pour le chercheur : Peut-être pourrait-on envisager faire de la recherche sur le renforcement des capacités des collectivités locales ?
- Pour le banquier : est-ce que les banques envisagent de financer directement les petites collectivités locales, au travers de dons et prêts ?
- Pour l'exploitant : comment fait-on pour négocier un contrat avec une collectivité qui a peu, voire pas de compétences ?
- Pour l'ONG : combien de temps faut-il pour qu'une collectivité dépasse ses préoccupations de recouvrement de fiscalité, pour s'intéresser à des problématiques d'accès aux services essentiels ?