Résumé

1. Présentation de l'évaluation

Le présent rapport restitue l'évaluation finale du programme APNA, *Appui au programme national de l'assainissement*, financé par la coopération Belge Enabel pour un montant de 23 Meuros et réalisé sur une période de 2014 à 2018. Sur le volet infrastructure et le volet communication, ainsi que sur l'expérience de coordination entre les bailleurs (mutualisation des ressources, harmonisation des procédures).

Composante infrastructure : la réalisation des 10 projets d'assainissement pour les centres ruraux sous assistance technique à la maitrise d'œuvre, dans le cadre du PNA (sous pilotage AFD) ; réseaux, ouvrages de transfert de collecte et stations d'épuration.

Composante communication : cette expérience pilote accompagne le volet infrastructure sur plus de 35 projets d'assainissement de centres ruraux, par des actions de sensibilisation auprès des parties prenantes (communes, et autorités locales, population, entreprises générales de travaux...). Elle vise à sensibiliser les populations sur les enjeux de l'assainissement et faciliter l'acceptation du prix du service. Elle a également contribué à renforcer la coordination entre les élus locaux, décideurs, et acteurs pour la réalisation des infrastructures

La mission de revue finale analyse un bilan des actions et de leurs résultats, pour apprécier des objectifs, expliquer les écarts et argumenter sur la performance du programme au regard des critères d'évaluation des politiques publiques. Elle prend en compte également l'analyse de **l'expérience de coordination entre les bailleurs permettant d'harmoniser les procédures de gestion de projet et de mutualiser les ressources d'assistance technique**. Cette mission d'évaluation, composée de 3 évaluatrices, s'est déroulée de mi-septembre à décembre 2018.

2. Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

Pertinence A : Une contribution aux objectifs de la stratégie nationale eau & assainissement en matière d'accès au service assainissement et de taux d'abattement en matière d'épuration avant rejet au milieu. Au titre des engagements internationaux, le programme répond à 7 des 17 priorités des ODD.

Cohérence B : Au niveau national, la cohérence globale des programmes PNA-APNA est bonne et s'aligne avec la stratégie nationale de l'eau qui vise en priorité les petits centres urbains en milieu rural. En revanche, la phase de programmation des travaux manque de prise en compte de l'évolution de l'urbanisme (planification) et besoins de gestion des eaux pluviales en milieu urbain (dimensionnement des ouvrages). Enfin, sans véritable intégration des filières REUE et valorisation des boues, les risques pour l'environnement sont importants, les couts d'installation ne sont pas optimisés et plus globalement le cycle complet de l'eau n'est donc pas pris en compte.

Evaluation de la composante infrastructure :

Efficacité : C - Efficience : C Impact -B Durabilité - B Visibilité – A

Résultat 1 : Taux de raccordement réalisé par le programme : 75%

Population bénéficiaire du service assainissement : plus 100 000 personnes.

L'objectif d'assurer le service pour 95% des habitants des centres ruraux pourrait être atteint pour 9 des 10 centres (90% pour Tlet Lakhssas), dès lors que ceux-ci passeront en activité, ce qui n'était pas encore le cas au moment de l'évaluation. Cette dernière porte donc essentiellement sur la réalisation des ouvrages et non sur l'efficience de la mise en œuvre du service assainissement.

Pour la réalisation des infrastructures, le bilan financier révèle un engagement total des fonds et un décaissement à hauteur de 86% à fin septembre, à finaliser pour début décembre.

A un moins de la fin de période du programme, les travaux a permis d'arriver à la mise en service de 6 des 10 centres prévus, soit un objectif de réalisation de 60% : les causes de retard à la livraison sont principalement dues à un déficit de coordination et de pilotage technique au sein de l'ONEE qui aurait pu être largement compensé par la présence d'un AT/MO et du back-stopping (les capacités des grandes entreprises ayant des références internationales n'a pas véritablement été mis au service de l'ONEE).

Le volet infrastructure est pénalisé par un déficit de coordination avec les services techniques de la commune dans la phase d'ingénierie et de planification : le développement de l'urbanisme (programmation), les besoins en réseaux des eaux pluviales (localisation et dimensionnement) ne sont pas intégrés dans un schéma directeur de l'assainissement pour garantir la collecte de l'ensemble des habitations de la zone urbaine couverte ciblée par le programme, et un bon fonctionnement de la station d'épuration (peu de perturbation par les EP) ; Les pistes d'amélioration doivent viser à une meilleure coordination des lots sur un même centre, et une optimisation de toute la chaine de décision sur l'ensemble de l'ingénierie du projet (sécurisation du foncier avec la commune et mise en cohérence de la planification, validation des études techniques et des sites d'implantation, programmation et suivi des travaux).

Les ouvrages, notamment les stations d'épuration, sont bien construits, et respectent les normes locales et internationales. Le traitement par lits bactériens est relativement nouveau au Maroc, mais la bonne formation des gestionnaires devrait permettre de garantir la durabilité de cette technique, plus performante que le simple lagunage, mais restant adaptée au contexte marocain.

Dans la phase de mise en exploitation des stations, plusieurs freins jouent en défaveur de la durabilité du service : le manque de débouchés de la filière boue, la mauvaise gestion du pluvial qui peut stopper les traitements plus élaborés comme les lits bactériens. La continuité du service repose également sur un équilibre financier, avec un modèle économique garantissant un prix acceptable pour l'usager et un revenu suffisant pour l'exploitant lui permettant d'assurer l'exploitation, la maintenance et le renouvèlement des infrastructures. Le prix du service assainissement représente actuellement environ 10% de celui pour l'eau potable : un rééquilibrage équilibre financier devra être trouvé dans la durée sur la base d'un modèle économique pérenne et d'un prix supportable pour l'usager.

Les points d'attention relevés pour l'exploitation des stations sont les suivants :

- La prise en compte de la gestion du pluvial pour éviter la discontinuité ou la variation du fonctionnement de traitement de la STEP.
- Le dispositif de pilotage et de suivi, les outils de suivi et d'auto-contrôle pour toutes les stations.
- La gestion commerciale différentiée des clients : domestiques et industriels ;
- la gestion des filières de résidus dans le cadre du projet d'infrastructure : valorisation des boues, et optimisation des rejets des eaux traitées dans le milieu.

Evaluation de la composante communication :

Efficience - A Efficacité - A Impact –B Durabilité – B Visibilité – A

La **gestion financière** est précise et les ressources ont été affectées de manière adéquate. Le **cadre de suivi** des actions de communication est clair et renseigné régulièrement. Le point d'amélioration du reporting concerne le cadre de suivi qui serait axé sur les résultats plutôt que sur les activités réalisées (produits). La gestion des **ressources humaines** recouvre deux situations : les équipes des directions régionales ont été bien mobilisées, d'autant plus qu'elles ont pu mesurer en temps réel, les atouts du dialogue local pour faciliter la gestion du volet infrastructure. Les actions d'animation locale, la sensibilisation et la communication ont été portées par des équipes complémentaires mobilisées directement par Enabel. La poursuite de ces actions, au-delà du financement Enabel pour ce programme, nécessitera de mobiliser des prestataires externes avec un encadrement par les directions régionales de l'ONEE.

L'investissement notable sur le volet communication du projet a été justifié comme un facilitateur pour l'acceptation du paiement de la PPE par les futurs raccordés. Dans les 12 centres du programme APNA où la collecte de la PPE est opérationnelle, le taux de collecte est au moins de **50%.**

Sur les 33 centres concernés par la sensibilisation, 20 centres ont bénéficié de sensibilisation pour les nouveaux raccordés. Au total, **80% des nouveaux raccordés** ont été touchés par la sensibilisation (ce qui représente **44%** des raccordements prévus sur les 33 centres). Ces chiffres apparaissent très satisfaisants au regard de la complexité du terrain et la diversité des centres.

En grande majorité, le nombre des actions de communication *internes* réalisées dépasse largement les prévisions. Cela est principalement dû au déroulement des travaux dont les retards et problèmes divers nécessitent une coordination plus fréquente et donc une action de concertation ou de résolution de conflit. Sur les 33 centres relevés, la moyenne globale des actions menées sur celles prévues est de **134% ;**

Du coté des actions de communication *externes*, celles-ci dépendent entièrement de l'avancée des travaux, et des tranches de raccordement. Le taux de réalisation moyen sur le total des 33 centres est de **81%.** Il dépasse 80% pour plus des trois quarts des centres relevés. Pour les centres dont les travaux ne sont pas terminés, les actions de communication liées à la clôture n'ont pu être réalisées.

Le taux d'audience global (estimation du pourcentage de personnes touchées par toutes les actions de communication externes par rapport à la population totale des centres) varie

grandement en fonction des besoins de la commune et du centre. La moyenne totale sur les 33 centres est de **37%** sur une population totale de plus de 950.000 habitants, **ce qui représente plus de 345.000 personnes touchées directement ou indirectement par les actions de communication.**

Enfin les actions *conjoncturelles* mises en place pour résoudre des blocages ou des conflits en lien avec l'avancement des travaux, ont concerné près des trois-quarts des centres, totalisant **24 actions** (composées chacune de plusieurs interventions) qui ont toutes abouti à une résolution amiable.

La question du genre

Du côté d'ENABEL, les **intérêts sexo-spécifiques pratiques** ont été pris en compte à tous les niveaux du programme, de la formulation à la collecte de données désagrégées. Un grand effort est produit pour mettre l'accent sur les femmes, actrices principales de la gestion de l'eau dans la plupart des foyers au Maroc. En ce qui concerne les intérêts stratégiques à moyen et long terme, c'est-à-dire la réduction des inégalités entre les sexes et l'amélioration du statut social de la femme, les effets du programme APNA sont moindre, probablement du fait de son orientation infrastructure et du budget comparativement faible accordé aux affaires sociales.

Du côté du volet communication, l'impact genre est tout à fait remarquable. D'après la synthèse des indicateurs du programme, un nombre plus important d'hommes à participé aux actions de communication (internes/externes). À peine 23% des personnes sensibilisées sont des femmes ou des filles. Plus de **11.000 femmes et filles** ont été sensibilisées dans les différents ateliers. Les chiffres varient beaucoup en fonction du type d'action et du Centre/de la commune. Sur les 33 centres, cela représente entre 1 et 2% de la population totale des centres. Cependant, l'effet produit en termes de **responsabilisation et renforcement des connaissances** des femmes a été souligné par bon nombre de parties prenantes interrogées.

2.2 Questions spécifiques

Pilotage axé sur les résultats

Le rapport « baseline » est complet au sens que toutes les rubriques de suivi sont renseignées.

Sur la composante travaux, la présentation des données révèle cependant des déficits importants de mise à jour, notamment sur l'avancement des travaux pour le volet infrastructure et l'alimentation des indicateurs de performance.

Le suivi des données relatives aux actions de communication a été réalisé par Enabel, de façon très satisfaisante. Il faut également ajouter une très forte implication des directions régionales dans le suivi et la production des données de reporting ; les données sont fournies en temps sur des supports très pédagogiques et détaillés permettant des analyses sur les typologies d'usagers. En matière d'indicateurs de suivi, toutefois, les données collectées permettent uniquement une analyse orientée sur les moyens mis en eouvre et les actions réalisées (nombre d'actions).

Dans quelle mesure les recommandations de la revue à mi-parcours et des missions d'appui ont-elles été prises en considération par le Comité de pilotage ?

- Le processus de passations de marchés est toujours aussi long : Les relations et la communication opérationnelle entre la DAM (aspects administratifs) et les DRs (aspects techniques) doivent trouver des solutions pour améliorer les performances des uns et des autres et diminuer le temps d'instruction des dossiers.

- La gestion des entreprises de travaux : L'information et la communication avec les entreprises de travaux n'a pas été renforcée en amont du marché pour avoir des prestations mieux ciblées. L'ONEE pourrait explorer la possibilité de journée ou demi-journée d'informations destinées aux entreprises relatives au DCE

Quelles sont les perspectives d'appropriation du volet « communication » par l'ONEE, dans le cadre de la mise en œuvre du PNA II ?

- Tout le travail de conception et de méthodologie relatif à la communication et aux outils d'animation est fait au sein d'Enabel, sans véritable implication de l'équipe communication de l'ONEE (relation de client à prestataire) ; Une stratégie et un budget sont prévus au sein de l'ONEE pour poursuivre l'action de communication, sans garantie sur les ressources dédiées à l'animation de terrain (il conviendrait de mobiliser des prestataires externes avec un encadrement par les directions régionales de l'ONEE).

- Les actions de communication externes à vocation de sensibilisation doivent être portées par l'ensemble des services **eau et assainissement**, pour partager les coûts et garantir le maintien de cette activité, mais également parce que le message délivré sert l'ensemble du cycle urbain de l'eau.

Dans quelle mesure le traitement des résidus de station est -il intégré dans le projet de conception et d'exploitation des infrastructures ?

- Actuellement les résidus sont principalement stockés puis envoyés en décharge contrôlée : Bien que ces résidus arrivent en fin de cycle, le volet valorisation doit être prévue dans la conception de la station d'épuration pour ne pas être ensuite contraint à une simple élimination des résidus (déchets) sans valorisation (produits).

- L'apport d'eau pour les activités agricoles représente un argument important pour faciliter l'acceptation de la STEP sur la commune rurale voisine du centre urbain équipé. Cette nouvelle ressoure en eau pour certaines activités, doit faire en amont l'objet de la mise en place de convention avec les agriculteurs (et l'agence de bassin en charge de la gestion de la ressource), dans le cycle de traitement d'un auto-contrôle des rejets, et en aval d'une information aux agriculteurs sur les modes d'utilisation possibles de cette ressource.

- La valorisation des boues (energies et/ou engrais) : des expériences pilotes étaient prévues dans le cadre du programme mais n'étaient pas réalisées.

Dans quelle mesure l'expérience de mutualisation des cofinancements et des assistances techniques dans le cadre de ce programme a atteint les résultats escomptés et quelles recommandations pour la duplication/transposition des cette expérience dans d'autres projets ?

La mutualisation des ressources pour l'assistance technique est apparue comme une véritable plus-value pour développer une approche programme, cohérente pour l'ensemble des acteurs et parties prenantes, et permettant une gestion adaptative des différents centres, permettant

d'optimiser les ressources et de construire les réponses dans une optique de performance et de résultat. Elle permet une meilleure coordination des interventions entre les bailleurs (comité de pilotage semestriel), une mise en commun des financements avec un effet levier plus conséquent. Elle nécessite toutefois que chaque bailleur conserve une compétence et une maîtrise des orientations et décisions qui sont prises sur les composantes qu'il finance.

Quelles sont les perspectives de transposabilité / transferabilité de l'approche communication (avec un spectre plus large) dans le cadre d'un programme national plus élargi (en cours de construction/de lancement) regroupant les thématiques d'assainissement liquide, de réutilisation des eaux et de valorisation des déchets (boues) ?

- Le volet communication est tout à fait transposable et doit être élargi à l'ensemble des activités de l'ONEE, tant d'un point de vue de la cohérence au regard de la gestion du cycle urbain de l'eau, que d'un point de vue économique pour répartir l'effort commercial auprès des usagers sur l'ensemble des services fournis.

- L'information et la sensibilisation des usagers doivent couvrir l'ensemble des bonnes pratiques de gestion de l'eau, de l'assainissement, et même des déchets solides et liquides qui peuvent contrarier le fonctionnement de la station de traitement. Elles doivent contribuer à faire comprendre l'interrelation entre l'eau potable et l'assainissement, d'un point de vue environnemental comme d'un point de vue économique puisque d'une part l'eau potable consommée sert d'assiette pour le calcul du prix du service assainissement, et d'autre part plus les eaux seront polluées et plus le traitement sera complexe, plus le coût du traitement augmentera.

- La mise en œuvre des actions de REUE et de valorisation des boues s'inscrit dans la même approche multi-acteurs du territoire impliquant un travail d'information et d'accompagnement des acteurs pour la mise en place des solutions de valorisation des résidus de station.

3. Recommandations

3.1 Composante infrastructure, volet travaux

Recommandation 1 Planification : un schéma directeur de l'assainissement en cohérence avec la planification de l'urbanisme. (Actualisation réciproque des deux outils de planification et de suivi, en fonction des évolutions et au travers d'une bonne coordination des services techniques)

Mesure 1 : L'ONEE assure la mission de coordination des acteurs, dans le cadre de la DSP par la commune à l'ONEE. (Service urbanisme et service EP de la commune, ONEE). Le schéma directeur d'assainissement doit soumis par l'ONEE et être approuvé par la commune.

Mesure 2 : Amélioration de la programmation des travaux

Mesure 3 : amélioration du système d'information et de reporting

Mesure 4 : amélioration des procédures administratives et notamment de paiement.

Recommandation 2 : Une plus grande implication des bailleurs (critères éligibilité et contrôles) pour la vérification des choix techniques relatifs aux infrastructures

Mesure 5 : une validation des choix techniques par les bailleurs

Mesure 6 : des critères d'attribution vers la qualité par le « mieux disant »

Mesure 7: Conduire une revue technique des projets à N+2

Mesure 8 : Mieux intégrer la prise en main de l'exploitation et la mise en œuvre du service dans le projet

3.2 Composante infrastructure, volet service assainissement

Recommandation 3 Evolution du champ de compétences de l'ONEE pour couvrir notamment la gestion des résidus de STEP : Intégrer la gestion des eaux usées et des boues dans les missions de l'ONEE. L'ONEE assure ainsi sa mission générale de gestion du cycle urbain de l'eau : adduction, distribution, collecte, traitement, valorisation ou retour au milieu.

Mesure 9 : L'ONEE assure une mission de coordination des acteurs de la filière réutilisation des eaux usées et de la filière valorisation des boues.

Mesure 10 : Mission de valorisation des énergies renouvelables (gaz /électricité)

Mesure 11 : Création d'une cellule valorisation boues et REUE dans le cadre du PNA2

3.3 Composante communication

Recommandation 4 : Un service commercial « orienté clients » pour l'ensemble des missions du cycle urbain de l'eau

Mesure 12 : Construire une stratégie d'information et de communication en continu

Mesure 13 : Développer les services personnalisés aux entreprises et industries

Mesure 14 : Développer les sources de co-financement pour l'appui technique sur la maitrise du service et gestion commerciale.

Mesure 15 : Organiser la mise en œuvre des actions de communication au niveau des DR puis des centres avec possibilité de mobiliser des prestataires externes pour la réalisation d'animation spécifique

Recommandation 5 : Développer la vision intégrée du cycle urbain de l'eau

Mesure 16 : Elaborer une stratégie de communication englobant le cycle urbain de l'eau (Eau & assainissement)

Mesure 17 : Elaborer une stratégie de communication intégrant la gestion des résidus (REUE et valorisation des boues)