

#4- 2023 NOTES DE POSITIONNEMENT

Action structurante : SAGI (Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation)

Chantier : Maîtrise d'ouvrage et ingénierie des aménagements hydroagricoles

Comment renforcer les compétences des Sociétés d'Aménagement et de Gestion d'Irrigation (SAGI) afin qu'elles disposent des méthodes et outils leur permettant d'exercer pleinement leur rôle de Maîtrise d'Ouvrage ?

L'objet des SAGI est principalement la mobilisation de l'eau pour la mise en valeur des zones rurales en vue d'une autosuffisance en riz. Dans cette perspective, ces organismes ont joué un rôle central dans la réalisation d'infrastructures de mobilisation et de distribution de l'eau en tant que Maître d'Ouvrage délégué par l'État et parfois en tant que maître œuvre voire entreprise de travaux. Le renforcement de leurs compétences dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage doit leur permettre d'être des acteurs majeurs de l'Initiative pour l'Irrigation au Sahel et de contribuer ainsi pleinement aux objectifs de développement de l'irrigation au Sahel de la Déclaration de Dakar d'octobre 2013.



LES MESSAGES CLÉS

1/ L'analyse du métier de maîtrise d'ouvrage est un sujet complexe par la diversité des sujets que cela recouvre et par la diversité des organisations possibles pour l'exécuter. Un effort de clarification et de communication sur la répartition des responsabilités au sein des services et du personnel des SAGI est nécessaire ;

2/ Il est constaté une insatisfaction des agents des SAGI vis-à-vis des aménagements réalisés ou en cours, sur des sujets de conception, de maîtrise des travaux, et de partage des compétences, des responsabilités, des expériences techniques, administratives, juridiques et financières au sein des SAGI ;

3/ Un bon exercice de la maîtrise d'ouvrage par les SAGI passe par une meilleure concertation externe et interne SAGI pour formuler le projet aux besoins des parties prenantes ; par une meilleure sélection des entreprises et leur suivi ; par la mobilisation effective des fonds (bailleurs, Etat, banques) pour le bon déroulement des projets ;

4/ Le degré d'autonomie de la SAGI est un facteur qui influe sur la diligence et la qualité pour la mise en œuvre des missions de Maîtrise d'Ouvrage (MOA) ;

5/ Un progrès consisterait en la mise en place d'outils spécifiques d'appréciation des performances de l'exercice de MOA des SAGI, au-delà des indicateurs indirects de résultats de la SAGI. Des outils d'évaluation comme l'outil Irrigation Of the Futur (IoF) développé par la Banque Mondiale mériterait également d'être testé au niveau des SAGI afin qu'elles puissent se l'approprier ;

6/ Les SAGI avec leur Réseau Ouest Africain (ROA) doivent s'approprier tous les éléments du plan d'actions issus de l'action COSTEA et poursuivre le travail sur la maîtrise d'ouvrage qu'elles exercent.

ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'ACTION

Le chantier fait suite à une pré-identification en 2018 par les SAGI de leurs besoins en termes de maîtrise d'ouvrage, avec un recentrage sur les dimensions techniques de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les SAGI. En effet, les restructurations des SAGI mises en œuvre, parfois «à marche forcée», dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, les ont dépossédées d'une grande partie, sinon, pour certaines d'entre elles, de la totalité de leur compétences et ressources, parmi lesquelles leurs compétences les aidant à assurer la maîtrise d'ouvrage des projets et programmes sur leurs territoires. Parmi ces compétences, les compétences d'ingénierie, avec pour conséquences, une incapacité à planifier, à étudier, à assurer leurs missions telles que définies dans leurs mandats publics.

Les SAGI sont aujourd'hui confrontées à des défis d'ingénierie afférents aux choix technico-économiques relatifs à leurs aménagements et à la diversification des savoir-faire vers d'autres types d'aménagements (cuvettes, bas-fonds,...). Elles sont également confrontées à des défis en termes de ressources humaines pour assurer la planification des aménagements, identifier de nouvelles zones d'intervention, anticiper sur la programmation et les études de faisabilité, établir des programmes d'investissement, prendre en compte les problématiques de gestion. Enfin elles doivent faire face aux nouveaux défis, tels que les défis environnementaux et climatiques, et la nécessité de développer des approches participatives à différents niveaux : diagnostic, conception et gestion.

L'importance de la qualité d'une maîtrise d'ouvrage est avérée pour la conduite efficace – et financièrement efficiente – des programmes d'aménagement dont la réalisation leur a été confiée par les Etats. Or, la perte par les SAGI de leur compétence d'ingénierie (cf. processus retracé par l'étude diagnostic mené par le COSTEA pour 11 SAGI), s'est faite au détriment de leurs capacités à exercer cette composante majeure de leur mandat. Laquelle doit en effet pouvoir s'appuyer sur une compétence interne, lui permettant de faire en bonne connaissance de cause et en pesant les avis externes, les « bons » choix d'investissement, que ce soit en matière d'aménagement ou pour la sélection des fournisseurs, bureaux d'études et entreprises de travaux.

En tenant compte du cadre institutionnel et juridique national, des prérogatives en matière de maîtrise d'ouvrage des SAGI et de leurs relations avec les autres acteurs du développement rural, l'objectif général de ce chantier SAGI était donc de faire progresser l'analyse, le partage des points de vue et in fine d'ouvrir des pistes d'action pour renforcer la compétence de maîtrise d'ouvrage dans le but d'accroître l'impact des SAGI sur les performances de la mise en valeur et la durabilité des aménagements.

L'objectif spécifique du chantier était de procéder à l'analyse des missions actuelles de maîtrise d'ouvrage des SAGI, à la classification de ces missions selon qu'elles soient spécifiques

(non traitées par le chantier), ou génériques aux SAGI (objet du chantier), et à proposer une feuille de route commune (plan d'action détaillé). Cette dernière avait comme perspective de renforcer les capacités et l'activité des SAGI dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage étendue à la gestion technique (exploitation et maintenance) et commerciale (contractualisation, facturation et recouvrement) du service de l'eau.

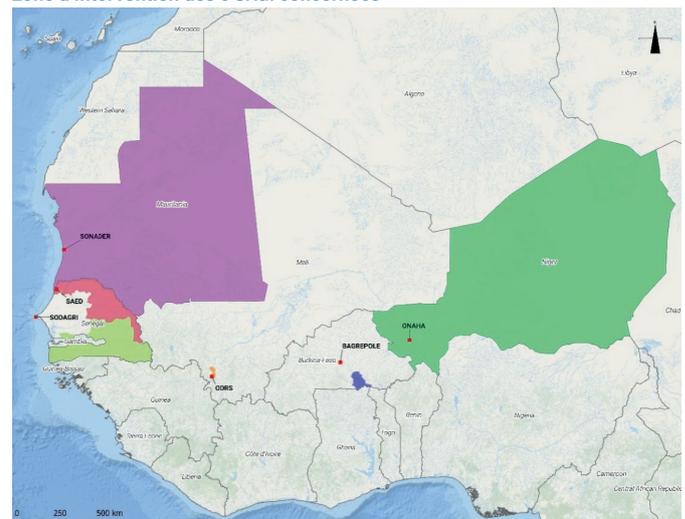
PRÉSENTATION DE LA MÉTHODOLOGIE ET ÉTAT DES LIEUX

Le chantier « maîtrise d'ouvrage et ingénierie des aménagements hydroagricoles » s'est déroulé sur une durée d'un an entre mai 2021 et mai 2022. Il a été mené en quatre étapes :

- 1) Collecte de données et revue de la bibliographie laquelle a été intégrée à la base bibliographique en ligne du COSTEA ;
- 2) Diagnostics, analyses et classification par thème des missions de maîtrise d'ouvrage des SAGI, réalisés sur la base d'enquêtes menées auprès de 5 cibles internes des SAGI : Direction Générale, Suivi Evaluation, Réalisation-Travaux, Entretien-Maintenance, Ressources Humaines ;
- 3) Ateliers de partage du diagnostic et propositions d'actions ;
- 4) Elaboration et chiffrage d'un plan d'actions discuté et partagé lors d'un atelier de restitution.

6 SAGI sur 12 ont été impliquées dans ce chantier : ONAHA (Niger), SONADER (Mauritanie), ODRS (Mali), BAGRÉPÔLE (Burkina Faso), SAED (Sénégal), SODAGRI (Sénégal). Un expert contributeur par SAGI a été intégré dans l'équipe constitué par

Zone d'intervention des 6 SAGI concernées



Périmètre SAGI
 ■ BAGRÉPÔLE
 ■ ODRS
 ■ ONAHA
 ■ SAED
 ■ SODAGRI
 ■ SONADER

● Implémentation du SAGI

Sources : CACG_ESRI
 Réalisation : CACG_Juil 2022
 Projection : WG584

le groupement des SAR Françaises CACG et SCP. Les experts contributeurs ont eu comme rôle principal de représenter leur SAGI dans ce chantier, sur le thème de la maîtrise d'ouvrage – ingénierie. Ils ont donc été la source des données de la SAGI, et force d'analyse et de propositions.

L'objectif d'amélioration de la MOA répond à la problématique principale identifiée qui est le manque de durabilité des AHA.

La réalisation du diagnostic des 6 SAGI concernées a permis de mettre en évidence quelques similitudes mais également les spécificités des SAGI pouvant influencer sur leur mission de maîtrise d'ouvrage.

Parmi les similitudes identifiées les quelques points généraux suivants peuvent être rappelés :

- la plupart des SAGI sont sous tutelle du Ministère en charge de l'Agriculture excepté BAGREPOLE (Premier ministre) ;
- les SAGI utilisent pratiquement les mêmes outils de travail ;
- toutes les SAGI ont des zones d'intervention bien définies ;
- la gestion du personnel est gérée par les SAGI.

Les spécificités quant à elles concernent les points suivants :

- les statuts juridiques ne sont pas les mêmes, avec des incidences notables sur leurs capacités financières et leur autonomie ;
- les SAGI n'ont pas la même structuration et le même mode de fonctionnement (organigrammes) ;
- le niveau d'implication des différents services internes dans les activités de MOA diffère d'une SAGI à l'autre ;
- Toutes les SAGI font appel à des entreprises et à des consultants pour effectuer les travaux, le contrôle et la supervision des travaux. Seule l'ONAHA exécute des travaux en régie, d'autres ont délaissé ce volet d'activité (cas de la SAED par exemple).

Les résultats des enquêtes auprès des cibles internes des SAGI ont mis en évidence les forces et les faiblesses concernant diverses thématiques.

DIRECTION GÉNÉRALE / AMÉNAGEMENT	
Forces	Toutes les SAGI disposent d'une expérience pour la gestion des aménagements mais à des niveaux différents. Le statut et l'organisation de chaque SAGI ont également un impact qui peut être positif ou négatif sur le déroulement des activités de MOA des différentes SAGI
Faiblesses	Les points d'achoppement communs aux différentes SAGI sont le déficit de personnel qualifié, de moyens financiers et matériels pour mener à bien les activités MOA, ainsi que le renforcement de capacité des personnels. A noter aussi les difficultés avec les acteurs externes tels que les bailleurs (procédures passation marché), les entreprises et les consultants (défaillance dans les travaux et les études).
RESSOURCES HUMAINES / SUIVI-EVALUATION	
Forces	ODRS, SONADER et la SAED disposent assez d'expérience pour assurer le Suivi Evaluation (S&E) de leur MOA contrairement à ONAHA, SODAGRI et BAGREPOLE qui ont besoin d'un accompagnement dans le processus de mise en place du S&E
Faiblesses	ONAHA, SODAGRI et BAGREPOLE ont un besoin plus accentué dans le processus de mise en place d'un service S&E, du renforcement de personnel et des moyens financiers nécessaires

MAINTENANCE

Forces	Toutes les SAGI disposent d'un service pour assurer les activités d'entretien et de maintenance des infrastructures d'AHA.
Faiblesses	Pour certaines SAGI comme la SODAGRI, le service maintenance se limite aux équipements de pompage et agricoles ce qui nécessite une restructuration pour prendre en charge la maintenance des Aménagements Hydro-Agricoles (AHA).

Sur la base de ce diagnostic très détaillé (se référer aux rapports), trois principales étapes nécessaires pour l'amélioration des fonctions de MOA des SAGI ont été définies, ainsi que les problématiques actuelles auxquelles elles font face dans chacune de ces étapes :

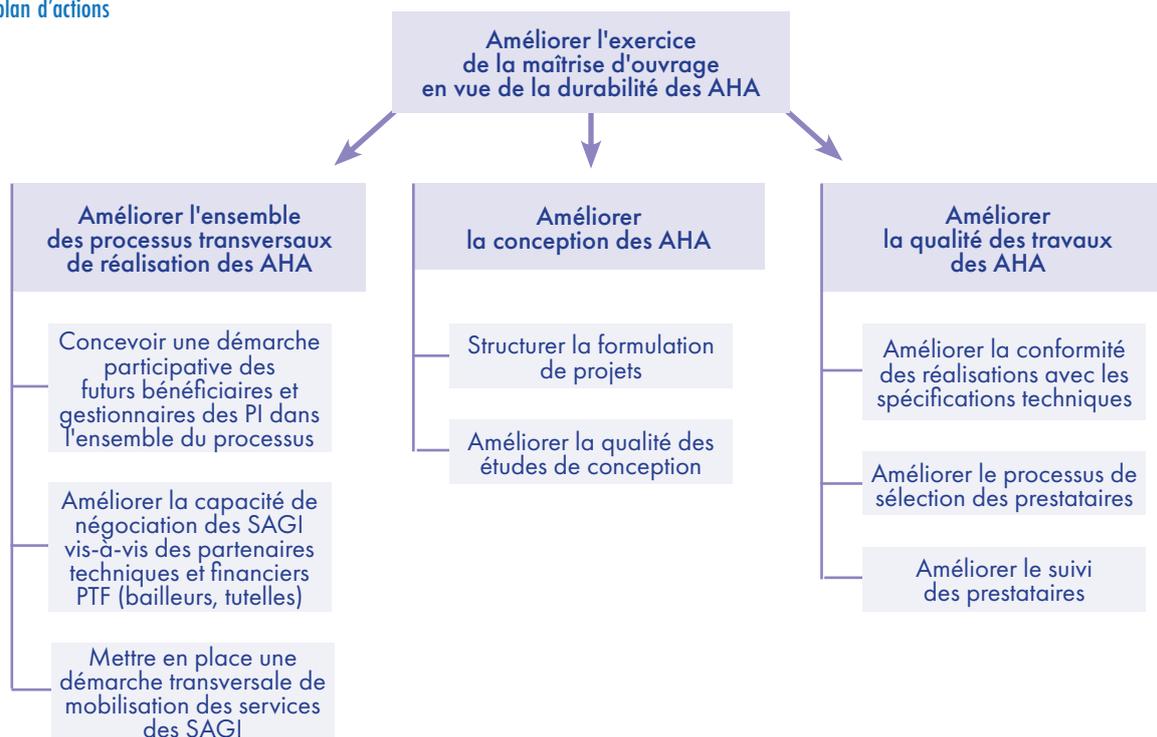
L'amélioration de la transversalité au sein des SAGI : la MOA pour la réalisation des AHA représente une responsabilité de la SAGI nécessitant une diversité de compétences (techniques, administratives, juridiques, financières) assises sur de l'expérience, partagées au sein de la SAGI entre différents collaborateurs. La gestion des interfaces au sein de la SAGI est donc un sujet crucial pour améliorer la MOA. Pour autant les SAGI aujourd'hui doivent :

- Faire face à une sous-mobilisation des parties prenantes pour chacune des étapes et des processus ;
- Décompartmenter les activités, renforcer la circulation des informations, avec la nécessité d'une vision globale, alors même que la dichotomie d'organisation interne entre les activités pour les projets financés et les activités régaliennes amplifie cette compartimentation ;
- Surmonter le manque d'autonomie financière, avec le sentiment de la part des SAGI d'une imposition de conditions de la part des partenaires externes y compris les bailleurs, qui n'est pas toujours justifiées de leur point de vue ;
- Faire face à une certaine ingérence politique.

L'amélioration au niveau de la phase de conception des aménagements : identification du besoin, identification des prestations nécessaires et élaboration du programme. Aujourd'hui les SAGI font face aux problèmes suivants :

- des difficultés spécifiques lors de l'étape de formulation de projets résultant d'un manque d'identification des responsabilités, d'un manque de concertation avec les parties prenantes, et d'un manque de structuration du processus de conception en lien avec l'acceptabilité et la durabilité de l'investissement ;
- une posture parfois attentiste ;
- des erreurs de conception de la part des entreprises en charge de la conception et réalisation ;
- un manque de prise en compte de facteurs externes (ex : foncier, économie, durabilité, acceptabilité) ;
- des difficultés d'identification du besoin, d'identification des prestations nécessaires, d'élaboration du programme ;
- le choix des spécifications techniques liés aux Aménagements hydro-Agricoles (AHA) ;
- le manque de capitalisation des acquis par les parties externes (ex : Bureau d'étude) ;
- les difficultés à suivre les études de Maîtrise d'œuvre (MOE).

Objectifs du plan d'actions



L'amélioration de la phase de réalisation des aménagements : qui concerne l'exécution des travaux proposés dans la phase précédente. Ces activités sont faites en collaboration avec d'autres intervenants (internes et externes) de la SAGI, notamment la MOE (dénommé « le bureau conseil ») et les entreprises de travaux. A ce niveau les SAGI font face aux problèmes suivants :

- des écarts entre la réalisation et les spécifications ;
- des difficultés dans la sélection des prestataires et des entreprises, et dans la passation des marchés ;
- un fonctionnement en UGP pour les projets, imposé par les bailleurs, avec un manque d'ancrage dans les SAGI ;
- un manque de continuité et de présence de la Maîtrise d'Ouvrage dans le suivi des travaux ;
- des difficultés dans la mise en œuvre sur le terrain des décisions de travaux avec des interfaces complexes.

Améliorer l'exercice de la MOA en vue de la durabilité des AHA passe donc par l'amélioration de la conception des AHA, l'amélioration des processus transversaux de réalisation des AHA, et l'amélioration de la qualité d'exécution des travaux des AHA. Sur la base des éléments détaillés recueillis lors du diagnostic et des concertations qui ont suivi, des actions ont donc été proposées comme le tronc commun des actions prioritaires à réaliser issues des réflexions des 6 SAGI sur leur maîtrise d'ouvrage (volet « technique »).

Le plan d'actions formulé dans le cadre de ce chantier pour renforcer les compétences des SAGI comprend 23 actions rattachées à 3 objectifs principaux et 8 objectifs spécifiques. L'illustration suivante présente les objectifs principaux et spécifiques auxquels répond ce plan d'actions.

Une fois les 23 actions formulées, elles ont été chiffrées puis priorisées. Pour chacune d'entre elle un ou plusieurs indicateurs de suivi ont été proposés. L'ensemble de ces informations et les fiches actions détaillées sont disponibles dans le rapport de synthèse de l'étude.

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE, MESSAGES CLÉS ET LIMITES DE L'APPROCHE

Les analyses résultant de l'action SAGI MOA permettent au COSTEA de fournir aux SAGI un plan d'actions détaillé visant à renforcer leurs compétences dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, et permettent également de formuler un certains nombres de messages et recommandations. En ce sens ils répondent à l'objectif du COSTEA visant à renforcer le développement économique et social des territoires irrigués à travers une amélioration des SAGI en MOA afin de contribuer à une meilleure durabilité des AHA. Ces messages et recommandations permettent également d'accompagner les SAGI dans le changement par des propositions d'innovations, notamment sur le plan des méthodes et des outils, comme en témoignent certaines des actions formulées dans le cadre de ce chantier.

Les actions proposées dans le plan d'actions couvrent plusieurs domaines associés aux trois principales étapes nécessaires à l'amélioration des fonctions de MOA des SAGI et déjà décrites précédemment : les moyens et compétences des SAGI, le degré d'autonomie dans les procédures et dans les choix exercés, les

moyens mobilisés pour suivre, rendre compte et instaurer la confiance entre les parties prenantes, la disponibilité de moyens externes de qualité (ex : entreprises, fournisseurs, bureaux de contrôle), le contexte socio-économique et politique des pays concernés.

En amont du plan d'actions qui a été volontairement circonscrit, beaucoup d'éléments et d'avis sur le sujet de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage ont été recueillis à travers les enquêtes au sein des SAGI puis les débats au sein de l'équipe qui ont permis d'élaborer les 6 principaux messages portés par le COSTEA sur cette thématique :

1/ L'analyse du métier de maîtrise d'ouvrage est un sujet complexe par la diversité des sujets que cela recouvre et par la diversité des organisations pour l'exécuter. Le contour exact de l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage de la personne, du service/direction, voire de la SAGI, en lien avec les limites des responsabilités, est à géométrie variable suivant les SAGI, et parfois mal connu. Ce chantier, a permis d'explicitier comment les 6 SAGI exercent leur compétence et leur responsabilité de maîtrise d'ouvrage MOA, les similitudes, les différences, les forces et les faiblesses. La MOA est complexe et s'acquiert par expérience. Elle nécessite d'être expliquée et appropriée à tous les niveaux au sein de la SAGI. Les enseignements du chantier mériteraient d'être largement partagés en interne des SAGI. Il conviendrait également de travailler à une large vulgarisation des résultats en externe des SAGI.

2/ Il est constaté une insatisfaction des agents des SAGI vis-à-vis des aménagements réalisés ou en cours, sur des sujets de conception, de maîtrise des travaux, et de partage des compétences /responsabilités /expériences technique, administrative, juridique et financière au sein des SAGI. La gestion des interfaces au sein de la SAGI est un sujet crucial pour améliorer la MOA, cela fait partie du métier de MOA depuis le Top Management jusqu'aux équipes. La gestion des compétences et des moyens humains de MOA est un sujet majeur car le bon exercice de la MOA découle en grande partie de l'expérience. L'amélioration des fonctions de maîtrise d'ouvrage pourrait passer par la mise en place d'un véritable plan de formation faisant une large part au partage d'expériences inter-SAGI et entre les SAGI et les Sociétés d'Aménagement Régional françaises. Ceci s'inscrirait dans la continuité des démarches de partenariat de la SAED avec CACG/BRL/SCP, dont l'exemple pourrait être reproduit auprès d'autres SAGI.

3/ Un bon exercice de la maîtrise d'ouvrage par les SAGI passe par une meilleure concertation externe et interne SAGI pour adapter le projet aux besoins de toutes les parties prenantes ; une **meilleure sélection des entreprises** et leur suivi ; la **mobilisation effective des fonds** (bailleurs, Etat, banques) pour le bon déroulement des projets. Il est impératif d'assurer une boucle itérative pour la participation et les retours d'expériences depuis l'amont de la MOA (expression du besoin) jusqu'à l'aval de la MOA (mise en service puis exploitation).

4/ Le degré d'autonomie de la SAGI est un facteur qui influe sur la diligence et la qualité pour la mise en œuvre des missions de MOA. La répartition des rôles et des responsabilités au sein des SAGI et vis-à-vis de l'extérieur (par exemple : Tutelle, Assistance MOA, Contrôle MOE) sont des facteurs cruciaux de réussite. La parfaite connaissance des tâches de MOA et leur répartition claire entre les structures et les personnes sont des gages de réussite. Les manuels de procédures sont de plus en plus utilisés pour clarifier les rôles et responsabilités de chacun. Ils doivent pouvoir évoluer et valoriser les résultats de ce chantier. Des échanges inter SAGI autour des manuels de procédure pourrait être envisagés.

5/ Un progrès consisterait en la mise en place d'outils spécifiques d'appréciation des performances de l'exercice de MOA des SAGI, au-delà des indicateurs indirects de résultats de la SAGI. Sur ce sujet, dans la continuité des partenariats « nord/sud » entre sociétés d'aménagement et selon les exigences des Tutelles et des Partenaires Techniques et Financiers, les SAGI se sont toutes dotées de cellules de suivi-évaluation (ou personnes dédiées pour le faire). Elles sont assez récentes. Elles proposent des méthodes et des outils pour le suivi et l'évaluation des activités des SAGI et de leurs résultats. Les indicateurs d'avancement ou de résultats spécialisés par thématique ou par « fonction » de la SAGI (exemple, la maîtrise d'ouvrage) n'existent pas en tant que tel. Une des recommandations du chantier, relayée par le ROA, serait de mettre en place un système de suivi et des indicateurs d'avancée orientés « thématiques » pour tous les chantiers SAGI. L'outil de planification et de gestion IoF, développé par la Banque Mondiale, mériterait également d'être testé en partenariat avec les agents des SAGI afin qu'elles puissent se l'approprier et l'utiliser pour évaluer l'amélioration de leurs performances.

6/ Les SAGI avec leur Réseau Ouest Africain (ROA) doivent s'approprier tous les éléments du plan d'actions issus de l'action COSTEA et poursuivre le travail sur la maîtrise d'ouvrage qu'elles exercent. Le ROA a un rôle important à jouer dans la prise en main du plan d'action de ce chantier, dans le lobbying, le portage d'actions, la diffusion des résultats, entre autres. Il est fortement recommandé que le ROA opérationnalise les groupes thématiques qu'il a prévu de constituer suite à l'atelier SAGI de Saly en 2022, ce qui permettra aussi de toucher les autres SAGI qui n'ont malheureusement pas pu être impliquées dans ce chantier Maîtrise d'ouvrage.

Les limites de l'approche

Quelques limites relatives à ce chantier peuvent toutefois être indiquées notamment le fait que ce chantier n'a pas abordé certains volets qui relèvent aussi de la responsabilité de maîtrise d'ouvrage, exercée en direct ou déléguée : la gestion de l'eau, l'entretien et la maintenance des AHA, la tarification. Ces deux derniers sujets sont également portés par le PARIIS. Un lien entre les quatre chantiers SAGI et les études du PARIIS est nécessaire, en particulier par le Réseau Ouest Africain des



SAGI (ROA). Également, la fonction de MOA est transversale aux deux chantiers de l'action structurante SAGI du COSTEA : foncier et transfert. Le séminaire organisé par le ROA en mai 2022 réunissant les équipes des quatre chantiers de l'AS SAGI, a permis de partager des premiers résultats mais le chantier « maîtrise d'ouvrage » était le seul à inclure une proposition de plan d'action. Un travail spécifique inter chantiers pourrait être conduit afin de préciser les articulations et coordonner les futurs plans d'actions qui pourraient résulter des trois autres chantiers.

PRODUITS COSTEA EN LIEN AVEC L'ÉTUDE

- Rapport de démarrage (www.comite-costea.fr/actions/sagi)
- Notes de synthèse par pays (www.comite-costea.fr/actions/sagi)
- Rapports d'analyse et de synthèse du diagnostic participatif par cas d'étude (www.comite-costea.fr/actions/sagi)
- Rapport final de synthèse et de recommandations (www.comite-costea.fr/actions/sagi)
- Analyse comparative des structures de gestion de la grande irrigation en Afrique de l'Ouest, au Maroc et en France (www.comite-costea.fr/actions/sagi)
- Diagnostic comparé de 11 Sociétés d'Aménagement et de gestion de l'irrigation en Afrique de l'Ouest (AMVS, ANADER, BAGRÉPÔLE, ODRS, ON, ONAHA, OPIB, ORS, SAED, SODAGRI, SONADER) ; www.comite-costea.fr/production/diagnostic-compare-de-11-societes-damenagement-et-de-gestion-de-lirrigation-en-afrique-de-louest-amvs-anader-bagrepole-odrs-on-onaha-opib-ors-saed-sodagri-sonader
- Base documentaire (www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture)