



Maîtrise d'ouvrage locale

Manuel pratique



Table des matières

Table des matières	2
Liste des schémas.....	4
Acronymes et abréviations	6
Préface.....	7
INTRODUCTION.....	13
Les concepts	13
Le cycle d'un projet	17
Les acteurs et leur rôle	18
LES ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE	23
ETAPE 1 : PROGRAMMATION	25
Les objectifs	26
Les acteurs et leur rôle	28
Les actions à mener	29
Quelques outils	30
Points d'attention	33
ETAPE 2 : PLANIFICATION.....	37
Du programme au projet	38
Les projets et actions prioritaires	39
Les actions à mener	40
Les analyses	41
Contrats et Conventions	42
Points d'attention	46
ETAPE 3 : DEFINITION DE L'OUVRAGE	51
D'un besoin et d'une idée vers une solution.....	52
Les études.....	54
Le Maître d'ouvrage décide de l'option technique.....	56
Le Maître d'ouvrage se laisse assister	58
Le Maître de l'ouvrage et de sa mise en œuvre	59
Points d'attention	60
ETAPE 4 : PREPARATION DES TRAVAUX.....	65
Les actions à mener	66
Quelques principes de base	67
Les modes de mise en concurrence	68
Déroulement de la procédure	71
Les documents contractuels	74
Points d'attention	75

ETAPE 5 : EXECUTION DES TRAVAUX.....	81
Les acteurs et leur rôle	82
Le démarrage des travaux	83
Le suivi du chantier	83
Interventions du Maître d'ouvrage	86
Modalités de paiement	87
Points d'attention	89
ETAPE 6 : RECEPTION DE L'OUVRAGE	93
Les différentes formes de réception.....	94
La réception provisoire.....	96
La réception définitive.....	97
La clôture du marché.....	98
Points d'attention	99
ETAPE 7 : EXPLOITATION DE L'OUVRAGE	103
Les différentes dimensions	104
Parties prenantes	106
Un service pérenne	108
Points d'attention	109
GLOSSAIRE	113
LES OUTILS	120

Liste des schémas

Schéma 1 : Les quatre composantes du Manuel	11
Schéma 2 : Le rôle des acteurs dans un projet d'eau potable	22
Schéma 3 : Contenu et acteurs pour chaque étape de mise en œuvre	23
Schéma 4 : Programmation : objectifs, actions et produits.....	25
Schéma 5 : Rôle des acteurs dans la programmation	28
Schéma 6 : Les actions à mener dans la programmation.....	29
Schéma 7 : Arbre à problèmes.....	32
Schéma 8 : Arbre à solutions	33
Schéma 9 : Le développement intégré : avoir, savoir et pouvoir.....	34
Schéma 10 : Planification : objectifs, actions et produits.....	37
Schéma 11 : D'un programme vers des projets.....	38
Schéma 12 : Les projets PRATIC's	38
Schéma 13 : Les intrants et les extrants de la phase de planification	39
Schéma 14 : Les actions consécutives dans la planification.....	40
Schéma 15 : Les 4 pas pour une analyse participative des ouvrages prioritaires	41
Schéma 16 : Feuille de route pour la mise en place d'un système d'alimentation en eau.....	42
Schéma 17 : Les dix commandements pour un projet réussi	45
Schéma 18 : Définition de l'ouvrage : objectifs, actions et produits	51
Schéma 19 : D'un besoin prioritaire vers un projet réaliste.....	52
Schéma 20 : Exemple des trois composantes d'un projet d'eau potable	53
Schéma 21 : Différences entre étude de faisabilité, APS et APD.....	54
Schéma 22 : Eléments essentiels de l'APS.....	55
Schéma 23 : Eléments essentiels de l'APD	55
Schéma 24 : Rôle des acteurs dans le choix technique pour l'ouvrage	56
Schéma 25 : Grille de la pertinence optimale.....	57
Schéma 26 : Grille des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces	57
Schéma 27 : Les différentes options d'assistance pour le Maître d'ouvrage	58
Schéma 28 : Répartition des rôles entre Maître d'ouvrage et Maître d'œuvre	59
Schéma 29 : Ingénierie sociale et technique.....	62
Schéma 30 : Liste de vérification de la faisabilité et durabilité du projet	63
Schéma 31 : Préparation des travaux : objectifs, actions et produits	65
Schéma 32 : Les actions à mener dans la préparation des travaux.....	66
Schéma 33 : Les principes de base pour le recrutement de prestataires	67
Schéma 34 : Les différentes modes de mise en concurrence	68

Schéma 35 : Comparaison entre les modes courants de mise en concurrence	70
Schéma 36 : Les différents pas dans une Procédure négociée	71
Schéma 37 : Les différents pas dans une Consultation restreinte.....	72
Schéma 38 : Les différents pas dans une procédure d'Appel d'offres ouvert	73
Schéma 39 : Quelques conseils pour une procédure professionnelle de passation de marchés	76
Schéma 40 : Critères d'exclusion, de sélection et d'attribution	78
Schéma 41 : Exécution des travaux : objectifs, actions et produits	81
Schéma 42 : Le rôle des acteurs dans l'exécution des travaux	82
Schéma 43 : Les différentes dimensions du suivi des travaux	83
Schéma 44 : Exemple d'un attachement.....	88
Schéma 45 : Réception de l'ouvrage : objectifs, actions et produits	93
Schéma 46 : Les différentes formes de réception	94
Schéma 47 : Domaine d'application des différentes formes de réception	95
Schéma 48 : Déroulement de la réception provisoire	96
Schéma 49 : Déroulement de la réception définitive	97
Schéma 50 : Actions à mener lors de la clôture des travaux.....	98
Schéma 51 : Exploitation de l'ouvrage : objectifs, actions et produits	103
Schéma 52 : Les trois piliers d'une exploitation durable	104
Schéma 53 : Rôle des acteurs dans l'exploitation de l'ouvrage	106
Schéma 54 : Les différentes modes d'exploitation	107
Schéma 55 : Les 4 dimensions d'un service viable	108
Schéma 56 : Les trois types de charges financières.....	108
Schéma 57 : Faire – Faire-faire ou Laisser-faire ?	111

Acronymes et abréviations

AEP	Alimentation en Eau Potable
AP	Autorité Publique
APD	Avant-Projet Détaillé
APS	Avant-Projet Sommaire
AT	Assistant Technique
AUE	Association des Usagers d'Eau
BAFO	Best And Final Offer (dernière et meilleure offre)
CCD	Commission Communale de Développement
CdC	Cahier des Charges
CLD	Comité Local de Développement
CPM	Commission de Passation des Marchés
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DGCD	Directorat Général pour la Coopération au Développement
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
DTF	Dossier Technique et Financier
IEC	Information, Education, Communication
MAMOL	Manuel d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Locale
MARP	Méthodes Accélérées de Recherche Participative
Md'O	Maître d'Ouvrage
Md'OD	Maître d'Ouvrage Délégué
Md'Œ	Maître d'Œuvre
OF	Offre Financière
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OS	Ordre de Service
OT	Offre Technique
PCD	Plan Communal de Développement
PIPO	Planification des Interventions Par Objectif
PNSP	Procédure Négociée Sans Publicité
RD Congo	République Démocratique du Congo
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (forces, faiblesses, opportunités et menaces)

PREFACE

Pourquoi ce Manuel ?

Depuis une quinzaine d'années, bon nombre de pays en voie de développement se sont engagés dans une démarche de réforme institutionnelle, caractérisée entre autre par :

- ▶ Une décentralisation des compétences de l'Etat, à travers laquelle les Collectivités territoriales (Communes, Districts, Provinces selon le cas) se voient confiées plusieurs missions dont la coordination du développement local, ainsi que la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et services de base du domaine public – y compris souvent l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement collectif et l'aménagement de l'espace public ;
- ▶ Une déconcentration, voir régionalisation des services ministériels, permettant à l'Etat de fournir un accompagnement de proximité aux acteurs du développement local et de garantir une cohérence des actions locales avec les politiques sectorielles et avec la programmation régionale ;
- ▶ Une structuration des communautés et de la société civile qui sont appelées à s'engager dans le développement local et dans une articulation constructive avec les pouvoirs locaux.

Sous certaines conditions, cette démarche permet de mieux organiser le développement local, par une priorisation plus pertinente des besoins locaux, une mobilisation de l'ensemble des parties concernées et une répartition plus efficiente des rôles. Pour y arriver, il faut cependant que les Collectivités territoriales, les communautés et les services déconcentrés soient à même d'assumer leurs nouvelles responsabilités.

Par son approche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, l'ONG PROTOS veut accompagner cette démarche dans ses pays partenaires en Afrique et en Amérique Latine.

Un élément important dans le développement local est notamment la réalisation de projets concrets : une adduction d'eau, un canal de drainage ou un bâtiment – mais aussi de projets qui ne concernent pas directement une infrastructure, comme la mise en place d'un système de collecte et d'évacuation des déchets.

PROTOS : L'EAU = LEVIER DE DEVELOPPEMENT

PROTOS est une ONG internationale, ayant son siège en Belgique, qui s'efforce pour une gestion équitable, durable et participative des ressources et des services d'eau.

PROTOS veut atteindre ces objectifs :

- A travers l'appui à des programmes de développement dans ses pays partenaires en Afrique et en Amérique Latine. Ils contribuent à un meilleur accès à l'eau et à une meilleure répartition et valorisation de cette eau, permettant ainsi d'améliorer directement la situation socio-économique d'environ 150.000 personnes par année. Ces programmes comportent systématiquement une dimension de renforcement de compétences de l'ensemble des acteurs concernés par la gouvernance des ressources et services d'eau (et d'assainissement) au niveau local.
- En stimulant le débat sur la gestion équitable, durable et participative, comme un levier important pour le développement humain durable et pour des relations Nord-Sud plus équitables et mutuellement enrichissantes. Il s'agit alors d'actions de sensibilisation en Belgique et dans les pays partenaires, de mise en relation entre acteurs de l'eau du Nord et du Sud, d'un plaidoyer pour une meilleure gouvernance des ressources et services de l'eau, ainsi que de la capitalisation et partage de leçons acquises dans nos expériences.

Les pays partenaires de PROTOS sont Haïti et l'Equateur en Amérique Latine, le Bénin, le Mali, Madagascar et la région des Grands Lacs en Afrique Centrale (Burundi, Rwanda, l'Ouganda et l'Est de la RD Congo).

La priorisation, la mise en place et l'exploitation durable de tous ces « ouvrages » demandent l'implication d'un ensemble d'institutions et de personnes. Ces acteurs n'ont pas toujours une grande expérience dans leur nouveau rôle ou dans cette culture de collaboration et ils nécessitent des outils appropriés pour mener à bien leur projet.

Ce Manuel de maîtrise d'ouvrage locale est l'un de ces outils. Il vise à donner à l'ensemble de ces acteurs un outil méthodologique pour la mise en œuvre de leurs projets, pour permettre aux différentes parties prenantes de mieux situer leur rôle et responsabilité, et, finalement, pour formaliser leurs relations.

A quel public est-il destiné ?

Le but de ce Manuel est d'assister les parties concernées par la maîtrise d'ouvrage locale dans leur conduite de projets d'infrastructures, d'équipements et de services de base, tels que les bâtiments, les routes de désenclavement, les dispositifs anti-érosifs, les aménagements hydro-agricoles, le système d'eau potable ou les dispositifs assainissement.

Il est d'abord centré sur les services publics de base – où le projet est donc piloté par une Collectivité territoriale, telle que la Commune. On se situe alors dans la maîtrise d'ouvrage « publique », qui doit respecter la réglementation spécifique du pays, telle que le Code des marchés publics. Mais, par extension, les principes de base de la maîtrise d'ouvrage locale sont également applicables par les projets pilotés par des organisations communautaires, telles que les coopératives ou organisations paysannes. Même si elles sont régies par une autre législation, leurs projets de développement sont au service de leur communauté, à laquelle elles doivent rendre compte.

LA COLLECTIVITE TERRITORIALE

Dans ce manuel, nous référons souvent à la **Collectivité territoriale**. Il s'agit alors d'un niveau de gouvernement qui est distinct de l'Etat, et qui exerce certaines compétences exclusives lui étant dévolues sur un territoire donné. Une Collectivité territoriale :

- Est dotée d'une personnalité juridique ;
- Dispose d'une liberté d'administration ;
- A des compétences propres.

Il ne s'agit donc pas des structures « déconcentrées » qui dépendent directement des ministères centraux ou d'un Préfet ou Gouverneur nommé par l'Etat central.

La **Collectivité locale** réfère alors à une Collectivité à un niveau local, telle que la Commune en Afrique francophone, le District en Afrique de l'Est, le Municipio dans certains pays hispanophones – donc la Collectivité qui est proche des communautés et qui est chargée de promouvoir et de coordonner le développement local selon le cadre de la décentralisation, spécifique à chaque pays.

Quand nous utilisons le terme « Commune », nous référons à toutes ces formes de Collectivités locales.

La **maîtrise d'ouvrage locale** réfère aux ouvrages et services qui ressortent de la compétence de ces Collectivités locales.

Nous préférons le terme maîtrise d'ouvrage « locale » au lieu de « communale » parce que :

- Le terme englobe alors l'ensemble des Collectivités locales (District, Municipio ou Municipalité...);
- La nuance met en exergue l'importance d'impliquer l'ensemble des acteurs du développement local, et pas uniquement le Maître d'ouvrage, qui est la Commune (ou une autre Collectivité locale).

Ce document est donc en priorité conçu pour :

- ▶ Les Maîtres d’ouvrage des Collectivités territoriales (Communes, Districts, Provinces), notamment les maires, membres des conseils communaux et provinciaux, ainsi que leurs services techniques et administratifs ;
- ▶ Les structures privées ou communautaires qui sont appelées à exploiter – en complémentarité aux Collectivités territoriales – un service d’ordre public ;
- ▶ Les services déconcentrés et nationaux qui accompagnent les Maîtres d’ouvrage locaux et qui veillent sur le respect des normes et des règles de l’art.

Les Maîtres d’ouvrage de type communautaire qui réalisent un projet de développement pour leurs membres ou pour l’ensemble de la communauté, peuvent également s’inspirer du Manuel. Il s’agit alors des comités de quartier, des organisations ou groupements paysans, des coopératives d’irrigation et autres. Ces organisations ne sont pas tenues de suivre la réglementation publique, telle que le Code des marchés. C’est donc surtout l’Etape 4 du Manuel : Préparation des travaux, qui peut être gérée de façon différente. Mais les principes de la répartition et de la formalisation des rôles, de la rigueur dans la conduite des différentes étapes et de la transparence forment la base d’une bonne gouvernance qui doit aussi être le souci de chaque organisation communautaire.

Pour ces différents acteurs, le Manuel offre un cadre de référence méthodologique et procédural pour la conduite des différentes étapes, dès la planification des interventions de terrain jusqu’à la pérennisation des services mis en place.

De manière plus générale, ce Manuel s’adresse à tous les initiateurs de projets, ainsi qu’aux structures qui les mettent en œuvre. Il s’agit donc d’un public relativement large, qui recouvre des acteurs très différents : Communes, services techniques, bureaux d’ingénieurs-conseils assurant la maîtrise d’œuvre d’un projet de la coopération bi- ou multilatérale, acteurs de la coopération décentralisée, ONG, etc.

Quelles sont ses ambitions ?

- ▶ Décrire le cheminement d’un projet, depuis l’identification jusqu’à la mise en exploitation, en mettant en évidence les étapes déterminantes pour la qualité et la pérennité du service ;
- ▶ Pour chacune des étapes, proposer une répartition adéquate des rôles, tâches, responsabilités et relations entre les différentes parties prenantes ;
- ▶ Tirer l’attention des acteurs locaux sur certains éléments importants ou sensibles, spécifiques à chaque étape, et qui posent souvent questions dans leur conceptualisation ou leur mise en œuvre ;
- ▶ Proposer et expliquer quelques outils couramment utilisés dans la conduite de projets d’infrastructures et de services de base: les études, les Avant-Projets, les documents de passation de marchés, les documents contractuels, etc.

Le Manuel ne veut donc pas être un ouvrage théorique qui reste dans les bibliothèques climatisées, mais plutôt un guide pratique pour les acteurs du terrain, facilement consultable aux moments nécessaires et avec des outils opérationnels qui facilitent la tâche aux agents locaux.

Les exemples réfèrent systématiquement aux projets d’alimentation en eau – le domaine par excellence où PROTO accompagne les Communes dans leur rôle de Maître d’ouvrage – mais les mêmes principes sont applicables pour les autres services de base.

Et ses limites ?

- ▶ Le Manuel n'est pas écrit pour un pays en particulier. Il est plus général et s'inspire des différents cadres institutionnels et réglementaires qui sont en vigueur dans les pays partenaires de PROTOS. Mais les attributions des Communes ou autres Collectivités locales, le niveau de déconcentration des services étatiques, les Codes de marchés publics et les politiques sectorielles diffèrent bien-sûr d'un pays à l'autre. Le Manuel doit donc être utilisé en complémentarité aux textes de référence qui sont spécifiques à chaque pays.
- ▶ Le Manuel part de l'hypothèse que les attributions en matière de développement local sont effectivement confiées à la Collectivité locale et que son rôle ne se limite donc pas à la cogestion de certaines phases – comme c'est encore le cas dans bon nombre de programmes de développement, pilotés par la coopération internationale et les gouvernements.
- ▶ La répartition des responsabilités et tâches, telle que décrite dans le Manuel, présuppose également que l'ensemble des acteurs soient présents et disposent d'un minimum de capacités pour jouer leur rôle. Là où, par exemple, les bureaux d'études ou entreprises privées sont si peu développés qu'ils n'arrivent pas à faire une proposition technique et financière acceptable ou à mener un chantier de façon adéquate, le montage organisationnel doit être adapté pour s'assurer que le projet soit préparé et réalisé selon les normes et les règles de l'art.

APPUI A LA MAITRISE D'OUVRAGE LOCALE = APPROCHE DE DEVELOPPEMENT

PROTOS veut appuyer la responsabilisation des acteurs locaux pour un développement humain et durable. Effectivement :

- Quand les priorités sont retenues dans un dialogue entre les citoyens et leur Collectivité, elles répondront mieux aux besoins ;
- Quand ces projets prioritaires sont réalisés avec la participation de l'ensemble des parties concernées, chacun pourra y contribuer avec ses propres compétences ;
- Quand ces différentes parties se sentent co-acteur et donc co-proprétaire du projet, elles seront plus motivées et outillées pour garantir la durabilité du projet ou service.

Mais, au-delà de la réussite du projet, la responsabilisation et collaboration entre les acteurs du développement local sont importantes dans une perspective de bonne gouvernance, de démocratie participative et de reddition mutuelle de comptes : entre administrateurs et administrés, entre les différents niveaux de gouvernance, entre financeur et financé...

Pour accompagner cette responsabilisation, PROTOS applique une approche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale :

- Le Maître d'ouvrage est reconnu dans son rôle, accompagné et renforcé pour assumer ce rôle de façon adéquate ;
- Le Maître d'ouvrage public (le plus souvent la Commune), est appelé à, et accompagné pour :
 - Faire participer les usagers/citoyens aux choix et leur rendre compte de ses actes ;
 - S'aligner sur les stratégies sectorielles et sur le cadre réglementaire du pays ;
 - Coordonner l'ensemble des acteurs et leur proposer des scénarii de mis en œuvre et de l'exploitation de l'ouvrage qui répondent le mieux aux critères de durabilité, d'efficacité et d'équité.

Comment se présente-t-il ?

Le Manuel est constitué de quatre parties :

Introduction

- Aperçu des concepts principaux;
- Aperçu des différentes étapes dans la gestion de projets d'infrastructures et de services de base;
- Présentation des acteurs concernés et de leur rôle.

Les étapes de mise en œuvre

- Décrit les 7 étapes dans la gestion de projets : la programmation (stratégique), la planification (opérationnelle), la définition de l'ouvrage, la préparation des travaux, l'exécution des travaux, la réception des travaux et équipements, et, finalement, la mise en exploitation et la pérennisation du service;
- Pour chacune de ces étapes, une démarche précise est proposée, en mettant en évidence les acteurs et leur rôle, et en indiquant quelques caractéristiques qualitatives pour les produits à réaliser dans chacune de ces 7 étapes.

Glossaire

- Clarifie le contenu de certains mots clés qui sont particuliers au jargon de la maîtrise d'ouvrage et de la passation de marchés;
- Ce vocabulaire n'est pas complet ni unique et il faut reconnaître que certaines appellations peuvent couvrir des concepts légèrement différents selon le pays ou la position de l'auteur.

Boîte à outils

- La boîte à outils comprend une série de documents types qui peuvent inspirer les Maîtres d'ouvrage et les Maîtres d'œuvre dans la gestion administrative de leurs relations avec les autres acteurs;
- La boîte est en version digitale, ajoutée à ce Manuel, permettant ainsi aux intéressés d'utiliser directement les différents outils.

Schéma 1 : Les quatre composantes du Manuel

Parallèlement à ce Manuel, PROTOS a édité un Guide méthodologique qui s'adresse aux agents de développement, engagés dans l'accompagnement des acteurs locaux selon une approche d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

Le Guide approfondit le cadre conceptuel de cette approche et l'illustre à travers quelques pratiques des expériences de PROTOS et de ses partenaires.

INTRODUCTION

Les concepts

La maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage implique d'abord **une habilité** d'un organe politique ou administratif, d'une communauté, d'une organisation communautaire, d'une organisation de base, d'une entité privée ou d'un individu, à :

- ▶ Penser un programme de tâches et des travaux, en concevoir l'organisation et les méthodes ;
- ▶ Déléguer des tâches et passer des commandes, en indiquant la destination et en utilisant la formulation adéquate pour la délégation ;
- ▶ Gérer les ressources financières (identification, mobilisation, utilisation, administration, reddition des comptes) ;
- ▶ Contrôler la bonne exécution des commandes ainsi que la qualité des services et prestations.



La maîtrise d'ouvrage publique se réfère alors à l'habilité de l'organe politique ou administratif qui a – selon le cadre législatif du pays – la compétence juridique pour le service ou l'ouvrage à réaliser.

Mais cette habilité peut aussi être exercée par une personne privée qui construit sa maison, un groupement paysan qui réalise un petit périmètre d'irrigation ou une direction d'école qui installe un bloc sanitaire.

La maîtrise d'ouvrage implique aussi **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).

Dans son **appellation au sens strict**, la maîtrise d'ouvrage porte uniquement sur les différentes séquences de l'identification jusqu'à la mise en exploitation d'un ouvrage physique, tel qu'un bâtiment, système d'alimentation en eau ou réseau d'électrification.

Dans son **appellation au sens large**, la maîtrise d'ouvrage s'étend à l'ensemble des étapes qui mènent à la réalisation et l'exploitation d'un service. Les phases antérieures de programmation et priorisation, ainsi que la phase postérieure de la gestion et maintenance, sont alors intégrées dans la démarche.

La maîtrise d'ouvrage ne se limite alors pas uniquement aux ouvrages physiques, mais peut également concerner un aménagement, un document, un projet de recherche ou de formation etcetera.

La maîtrise d'ouvrage locale

Dans un contexte politique de décentralisation, ce sont les Collectivités territoriales qui ont le devoir et la compétence pour la coordination du développement local et pour l'organisation des services publics de base.

La maîtrise d'ouvrage locale se réfère à la définition, la priorisation, la mise en place et l'exploitation de ces services publics de base.

Nous parlons de la maîtrise d'ouvrage locale au lieu de la maîtrise d'ouvrage communale pour mettre en exergue l'importance d'une implication de l'ensemble des acteurs du développement local – mais bien-sûr, sous la coordination de l'organe politique qui est le premier responsable pour le développement local, donc la Commune, le District ou la Municipalité (selon la dénomination utilisée dans le pays). C'est donc à la Collectivité locale que revient la tâche complexe d'organiser et de fédérer toutes les énergies locales, y compris les siennes propres et de ses services.

<i>Organe en charge dans les pays partenaires de PROTOS</i>	Eau potable	Assainissement collectif
Bénin	Commune	Commune
Burundi	Commune	Commune
Equateur	Municipio	Municipio
Haïti	A transférer aux Communes	Commune
Madagascar	Commune	Commune
Mali	Commune	Commune
Ouganda	District	District & Subcounty
RD Congo	Décentralisation en cours	
Rwanda	District	District & Secteur

Les tâches et responsabilités suivantes font donc intégralement partie de la maîtrise d'ouvrage locale :

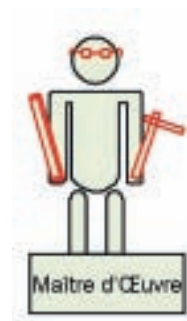
- ▶ Mettre en place un plan de développement local et prendre en compte l'intention de réaliser les ouvrages socio-économiques conformément au plan, construire et « gérer » cette intention jusqu'à ce que la réalisation soit menée à bonne fin ;
- ▶ S'assurer que les actions inscrites dans ce plan de développement soient conformes aux politiques sectorielles, plans régionaux et autres documents de référence supra-locale ;
- ▶ Définir un plan opérationnel pour les besoins prioritaires en tenant compte des ressources disponibles et mobilisables et définir ses contraintes et ses exigences ;
- ▶ Définir la localisation géographique et le site de réalisation de chaque ouvrage ;
- ▶ Trouver les fonds nécessaires et les gérer pour réaliser les infrastructures, équipements et aménagements ;
- ▶ S'imaginer et retenir un montage institutionnel et opérationnel pour la réalisation de l'ouvrage, en ayant recours à des opérateurs privés ou publics qui sont spécialisés dans des domaines distincts, contribuant ensemble à une réalisation adéquate ;
- ▶ Passer des contrats de prestation de service (marchés d'études, marchés de travaux, marchés d'équipement) avec un certain nombre de personnes ou d'autres prestataires (entreprises, bureaux d'études, ONG...) qui réalisent pour son compte des tâches précises ;
- ▶ Instaurer un système de contrôle de l'exécution des missions confiées aux opérateurs, ainsi que d'évaluation ;
- ▶ Prendre livraison de l'ouvrage en le réceptionnant ;
- ▶ Exploiter directement l'ouvrage ou en confier l'exploitation à un organisme qui est chargé de sa gestion sous forme de contrat de gestion, de gestion « intéressée », d'affermage ou de concession.
- ▶ S'assurer que l'ouvrage réalisé n'entraîne pas d'effets néfastes sur l'environnement et ne perturbe pas l'équilibre hommes /femmes ou la cohésion sociale.

La maîtrise d'œuvre

La maîtrise d'œuvre concerne l'ensemble des responsabilités et des tâches qui doivent apporter une réponse adéquate sur le plan technique, économique et administratif à un projet précis, retenu par le Maître d'ouvrage.

Ces tâches incluent :

- ▶ S'assurer que le projet est viable, réalisable et compatible avec les réalités du terrain ;
- ▶ Concevoir les détails de l'ouvrage (plans, dessins, devis, spécifications techniques) en fonction des besoins et des moyens de son futur propriétaire, notamment le Maître d'ouvrage ;
- ▶ Conseiller le Maître d'ouvrage dans le choix des prestataires ;
- ▶ Diriger l'exécution des travaux conformément aux prescriptions du marché ;
- ▶ Contrôler la qualité et la quantité des travaux mis en œuvre ;
- ▶ Valider les attachements et proposer le paiement des acomptes ;
- ▶ Assister le Maître d'ouvrage (délégué) lors des opérations de réception.



La maîtrise d'œuvre est une fonction distincte de la maîtrise d'ouvrage.

La maîtrise d'ouvrage se réfère à la propriété. Dans le cas d'un ouvrage ou service public ou communautaire, la maîtrise d'ouvrage réfère également à une compétence et responsabilité publique, à la coordination du développement et à une relation avec les usagers du service à mettre en place.

Pour les ouvrages et services publics, la **maîtrise d'ouvrage** est donc une **responsabilité** d'un organe **politique**.

La maîtrise d'œuvre se réfère à une série de tâches et de compétences techniques, permettant de diriger de façon professionnelle l'exécution du plan retenu par le Maître d'ouvrage.

La **maîtrise d'œuvre** est donc une **responsabilité** surtout **technique**.

Le Maître d'ouvrage est le **maître de l'ouvrage** lui-même.

Le Maître d'œuvre est le **maître du processus de mise en œuvre** de l'ouvrage.

La contractualisation

Les différentes séquences de la maîtrise d'ouvrage locale impliquent et responsabilisent un nombre important d'acteurs.

Il s'agit alors :

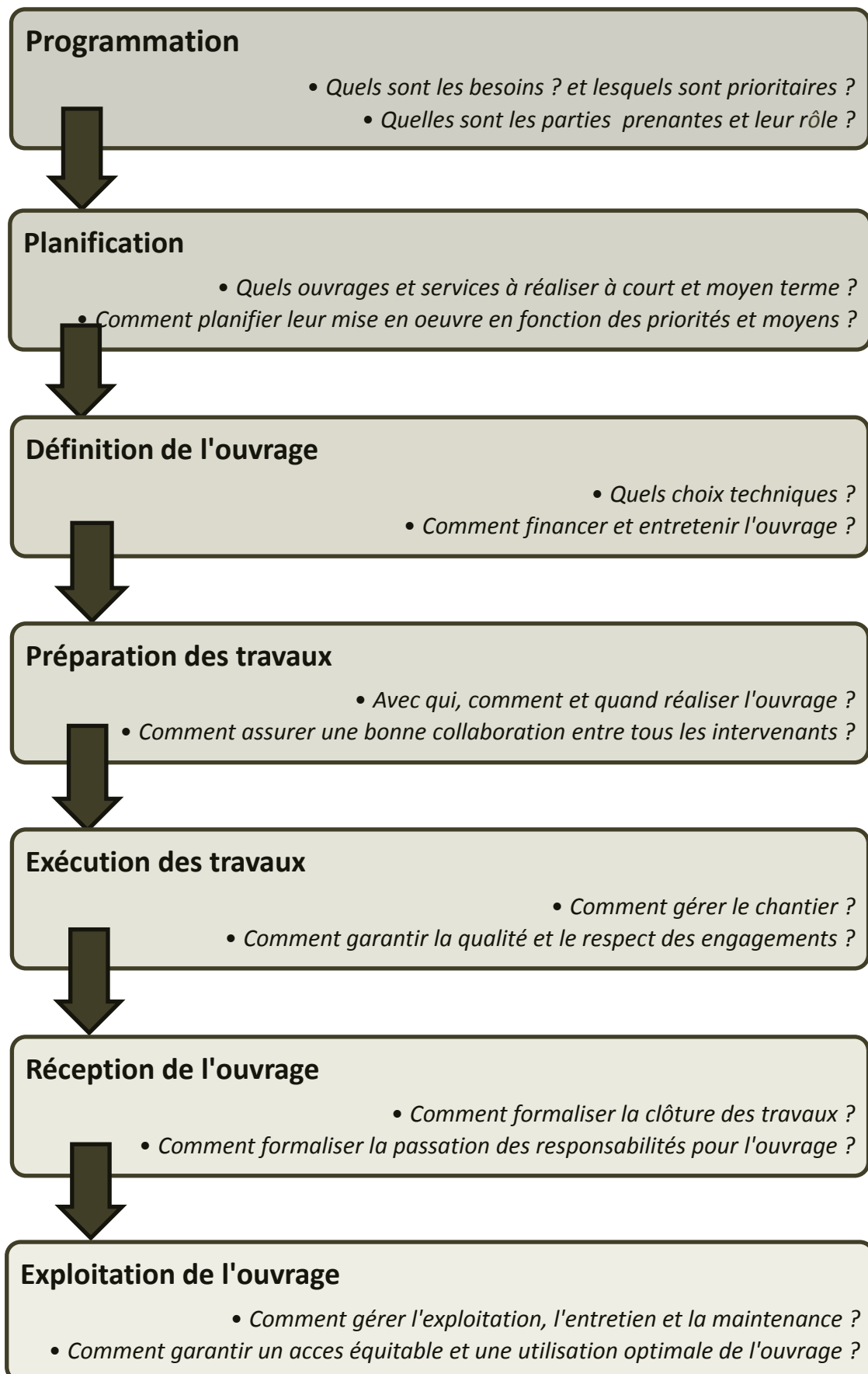
- ▶ Du propriétaire de l'ouvrage (et éventuellement le propriétaire du terrain sur lequel est construit l'ouvrage s'il est différent du premier) ;
- ▶ De la Collectivité territoriale (si ce n'est pas elle qui est le propriétaire de l'ouvrage) – avec son organe politique (par exemple le Conseil communal) et son organe exécutif (par exemple le Maire, les services communaux) ;
- ▶ Des services étatiques qui doivent veiller au respect des normes et de la conformité aux politiques sectorielles ;
- ▶ Eventuellement d'autres niveaux de gouvernement, tel que le Préfet, le Gouverneur ou le Conseil provincial qui doivent s'assurer de la compatibilité du projet avec le plan régional et/ou veiller au respect des normes administratives et financières qui sont applicables pour les Collectivités territoriales ;
- ▶ Le cas échéant, il y a également l'implication d'un bailleur de fonds externe ;
- ▶ Des organes de concertation citoyenne, tels que les comités locaux ou communaux de développement ;
- ▶ Des futurs exploitants de l'ouvrage : direction d'école, personnel médical d'un centre de santé, comité de gestion du système d'alimentation en eau – mais éventuellement aussi des opérateurs privés à qui on délègue l'exploitation et/ou la maintenance de l'ouvrage ;
- ▶ Des bénéficiaires finaux de l'ouvrage (comité de santé, association de parents d'élèves, usagers du point d'eau...) ;
- ▶ Du bureau d'études chargé des aspects techniques lors des études de faisabilité ou d'exécution ;
- ▶ Du bureau d'études ou du technicien chargé du contrôle permanent du chantier ;
- ▶ Des entreprises pour la réalisation des travaux, ainsi que les fournisseurs de matériaux et d'équipements ;
- ▶ Du bureau d'études, ONG ou personne ressource chargé de la formation du futur exploitant ou de l'élaboration des outils de gestion.

Chacune de ces parties a un mandat précis, des tâches, mais également des droits et des devoirs face aux autres parties prenantes.

Une bonne répartition des rôles et responsabilités entre ces acteurs, des systèmes et procédures adéquates de communication et de reddition de comptes, ainsi qu'un mécanisme effectif de régulation sont les éléments nécessaires pour un engagement efficace et durable de ces acteurs.

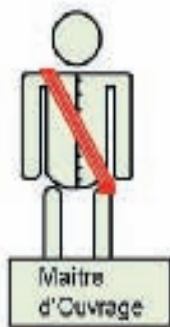
Toute cette démarche de contractualisation demande des outils appropriés au contexte et compris par les parties concernées. Ce n'est donc pas uniquement le document de contrat qui est ici important, mais également le degré de compréhension et d'appropriation de ce contrat par l'ensemble des contractants.

Le cycle d'un projet



Les acteurs et leur rôle

Le Maître d'ouvrage



Le Maître d'ouvrage est le propriétaire de l'ouvrage. C'est la personne physique ou morale pour le compte de laquelle un bâtiment, une infrastructure ou une étude est réalisé.

On distingue deux types de Maîtres d'ouvrage : le Maître d'ouvrage public (soumis au droit public ou droit administratif) et le Maître d'ouvrage privé (soumis au droit privé ou droit civil). Le Maître d'ouvrage public peut être soit l'Etat et les établissements publics qui en dépendent ou les Collectivités territoriales (par exemple la Commune) et les établissements publics qui en dépendent (par exemple une office intercommunale).

Concrètement, le Maître d'ouvrage a la responsabilité de :

- ▶ **Etudier** l'opportunité et décider de la construction d'un ouvrage, choisir son emplacement, définir ses caractéristiques techniques (concevoir l'ouvrage) ;
- ▶ Réunir les fonds nécessaires pour le **financement** de l'ouvrage, seul ou en faisant appel à des partenaires extérieurs (ONG, fonds des collectivités territoriales, bailleurs de fonds, associations de ressortissants...);
- ▶ **Faire réaliser** l'ouvrage, et en suivre la réalisation ;
- ▶ **Réceptionner** l'ouvrage, c'est-à-dire contrôler que l'ouvrage obtenu est bien conforme à ce qui a été négocié ;
- ▶ **Organiser l'exploitation** et la gestion de l'ouvrage.

En tant qu'institution publique, une Commune (ou autre Collectivité territoriale selon le contexte de décentralisation) joue le rôle de Maître d'ouvrage au nom de ses administrés, qui seront les usagers de l'ouvrage.

Au niveau de la Commune, c'est le Maire qui assume les responsabilités du Maître d'ouvrage pour les infrastructures, équipements ou aménagements dont la compétence est du domaine public de la Commune.

Il est le responsable des programmes de développement de la localité. Il représente la Commune qui réalise un projet de construction ou d'étude. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit, dans ce rôle, une fonction d'intérêt général.

Avoir la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage ne veut pas dire faire les choses soi-même : si le Maître d'ouvrage ne dispose pas de toutes les compétences techniques ou dans le cas où la législation ou le montage financier ne lui permettent pas d'assurer correctement toutes ses fonctions, il peut :

- ▶ Soit s'appuyer sur les conseils d'organismes disposant des compétences nécessaires : cela constitue **l'assistance à la maîtrise d'ouvrage** ;
- ▶ Soit déléguer une partie de ses tâches et de ses pouvoirs à un organisme plus compétent techniquement ou doté des pouvoirs légaux et administratifs pour assumer les actes formels de la maîtrise d'ouvrage : c'est ce qu'on appelle la **délégation de la maîtrise d'ouvrage**.

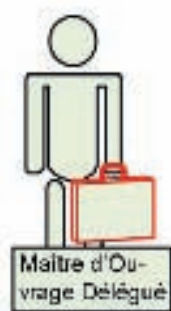
L'essentiel pour la maîtrise d'ouvrage communale est donc d'assurer le bon fonctionnement du service public pour sa population. Pour certains services publics, la loi oblige expressément la Collectivité de faire soi-même (comme par exemple l'état civil ou la sécurité), mais pour d'autres

services publics, la Collectivité doit s'assurer que le service soit rendu et pas nécessairement de l'assumer elle-même.

La maîtrise d'ouvrage déléguée est toujours partielle et le Maître d'ouvrage reste le responsable final pour la priorisation des ouvrages, leur conception, leur financement, leur bonne exécution, ainsi que les modalités de leur exploitation. Certaines attributions sont alors indissociablement liées à la responsabilité du Maître d'ouvrage :

- ▶ Définir et prioriser les ouvrages à réaliser ;
- ▶ Approuver le schéma technique, organisationnel et financier pour la réalisation des ouvrages ;
- ▶ Réceptionner l'ouvrage ;
- ▶ Définir les modalités de sa propriété et de son exploitation.

Dans le cas d'un projet de développement qui ne ressort pas directement des attributions de la Commune, mais plutôt d'une organisation de la société civile ou d'une initiative privée, le Maître d'ouvrage sera une personne ou un organe privé. Si le projet n'est pas strictement personnel mais porté par ou/et au profit d'un groupe ou de la communauté entière, il est crucial – dès l'idée du projet – de bien déterminer l'organe ou la personne mandaté pour assumer les responsabilités du Maître d'ouvrage, ainsi que les mécanismes de participation aux réflexions/décisions des autres membres. La fonction de Maître d'ouvrage peut être assumée par exemple par le président de l'association, le directeur de l'école, le coordonnateur du groupement paysan ou un collègue de délégués – l'important est que la personne ou l'organe a un mandat clair et qu'il peut engager l'association vis-à-vis des autres acteurs qui seront concernés pendant tout le processus de la maîtrise d'ouvrage.



Le Maître d'ouvrage délégué

Il s'agit d'une personne morale ou physique, mandatée par le Maître d'ouvrage pour agir en son nom et pour son compte dans le cadre de la gestion d'un projet de réalisation d'ouvrages dans les limites et conditions fixées par les règles relatives à la notion de mandat¹. C'est en d'autres termes la gestion déléguée d'une partie du processus de réalisation d'un ouvrage dont la réalisation a été retenue par le Maître d'ouvrage.

¹ Mandat : c'est le contrat par lequel une personne, appelée le mandant, demande à une autre personne, le mandataire, d'agir en lieu et place. Le mandat est toujours partiel et ne déresponsabilise pas celui qui a donné mandat.

Un assistant au Maître d'ouvrage par contre ne dispose pas de ce type de mandat. L'assistant ne représente pas le Maître d'ouvrage et n'agit pas à sa place et pour son compte. L'assistant se contente d'aider le Maître d'ouvrage :

- Il soumet à son appréciation et à sa signature tout projet de décision ;
- Il attire son attention sur toute dérive, rédige les projets de marché à lui faire signer...

Le Maître d'ouvrage peut déléguer les attributions suivantes :

- ▶ La définition des conditions administratives et techniques de réalisation de l'ouvrage ou de l'étude ;
- ▶ La gestion de l'opération aux plans administratif, financier et comptable ;
- ▶ La préparation du choix du Maître d'œuvre, l'établissement et la gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- ▶ L'approbation des avant-projets ;
- ▶ La préparation du choix des entrepreneurs et prestataires, l'établissement et la gestion de leurs contrats ;
- ▶ Le versement de la rémunération du Maître d'œuvre, des entrepreneurs et autres prestataires ;
- ▶ La préparation de la réception ;
- ▶ Les actions en justice.

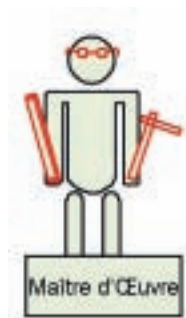
Il peut également déléguer ces attributions sans condition, ou encore les déléguer sous réserve de son accord ou de son avis de non-objection.

Le Maître d'ouvrage reste toutefois le responsable final des choix techniques, administratifs et financiers, et ne peut donc pas déléguer les attributions suivantes :

- ▶ L'accord sur le projet d'exécution technique ;
- ▶ La signature du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- ▶ Le choix final des entrepreneurs et prestataires ;
- ▶ La réception de l'ouvrage ;
- ▶ Le choix final sur les modalités d'exploitation de l'ouvrage.

Il convient d'attirer l'attention sur un point essentiel : le fait pour le Maître d'ouvrage public (telle que la Commune) de donner mandat à un délégué soumis au droit privé (tel qu'un bureau d'études ou ONG) n'a pas pour effet de placer l'opération en question sous le régime du droit privé. Les contrats que le délégué peut être habilité à passer pour l'établissement du projet, puis sa réalisation, ne sont pas des contrats privés. Ils sont des marchés publics. La théorie juridique du mandat est formelle dans la plupart des pays : le mandat ne peut modifier la nature juridique des actes qui auraient été passés par le Maître d'ouvrage si celui-ci n'avait pas eu recours à un délégué. Ce dernier signe en lieu et place du Maître d'ouvrage public des marchés qu'il (le Maître d'ouvrage public) aurait pu signer lui-même.

Le Maître d'œuvre



Le Maître d'œuvre est une personne physique ou morale chargée, par le Maître d'ouvrage, en raison de sa qualification et de sa compétence technique, d'apporter une réponse architecturale, technique et économique adéquate à un programme d'opération.

Le Maître d'œuvre agit au service du Maître d'ouvrage, et est commandité par lui. Les relations entre les deux sont régies par un contrat ou une convention, qui précise également les modalités de reddition des comptes du Maître d'œuvre.

Le Maître d'ouvrage est le propriétaire de l'ouvrage, le Maître d'œuvre coordonne la mise en œuvre de l'ouvrage.

Le Maître d'œuvre peut faire appel à une série de prestataires pour certaines de ses tâches, telles que les études de faisabilité, l'élaboration des Avant-Projets ou du DAO, le contrôle des travaux. Cependant, le mandat principal du Maître d'œuvre, qui consiste en une coordination professionnelle des différentes phases liées à la réalisation de l'ouvrage, ne peut pas être délégué.

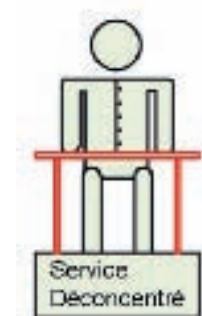
Le Maître d'œuvre est souvent un architecte (pour la construction d'un bâtiment) ou un ingénieur ; ça peut aussi être un bureau d'études privé ou un service d'études communal ou de l'Etat ; dans certains contextes, des ONG spécialisées se présentent aussi comme Maître d'œuvre.



Les prestataires

Les opérateurs privés (bureaux d'études, ONG, architectes, coopératives ou entreprises privées) sont aussi des acteurs dans le processus de maîtrise d'ouvrage. Leur rôle dans ce processus porte essentiellement sur la réalisation d'études et de travaux, ou la fourniture de matériaux ou d'équipements. Le recours à ces opérateurs par le Maître d'ouvrage se fait à travers des contrats de prestation de services qui permettent à ce dernier de garantir la qualité et le succès de ses projets. Dans ces contrats, le Maître d'ouvrage exerce une autorité hiérarchique sur les différents prestataires de service.

Les prestataires n'ont donc pas une relation hiérarchique avec le Maître d'œuvre, mais uniquement avec le Maître d'ouvrage (ou le Maître d'ouvrage délégué).



Les services déconcentrés

La plupart des pays qui sont engagés dans un processus de décentralisation, réorganisent parallèlement les services techniques de l'Etat, d'une part pour être plus proches des Collectivités territoriales et, d'autre part, pour permettre aux directions nationales de se concentrer sur la définition de stratégies et la coordination du secteur.

Il revient alors aux services déconcentrés à l'échelle de la région, du département ou de la province :

- ▶ De promouvoir la stratégie sectorielle et d'accompagner sa mise en œuvre ;
- ▶ De veiller au respect des règles et des normes par les organismes privés et par les Collectivités territoriales ;
- ▶ D'appuyer les Collectivités territoriales dans les tâches qui leur incombent ;
- ▶ D'assurer une harmonisation entre les différents intervenants et de coordonner la collecte, le traitement et la diffusion des données du secteur.

Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage locale, les services déconcentrés sont alors chargés de l'appui-conseil aux Collectivités territoriales, du contrôle des études et travaux, notamment quant au respect des normes politiques et techniques du pays, et, finalement, de la gestion des données pour permettre à l'Etat de suivre l'évolution dans le secteur et de partager ces informations avec ses partenaires politiques, techniques ou financiers.

Rôles dans un projet d'eau potable en maîtrise d'ouvrage locale

INSTANCE	ROLE	RESPONSABILITES
Commune	Promoteur du développement local Organisateur du service public d'alimentation en eau potable Maître d'Ouvrage et propriétaire des ouvrages	Retenir les ouvrages à réaliser à travers un processus participatif Définir l'ouvrage avec l'appui technique du Maître d'œuvre et des services déconcentrés Pouvoir adjudicateur Ordonnateur des paiements
Service déconcentré du Ministère chargé de l'eau potable	Ingénieurs d'appui-conseil Pouvoir régalien	Conseiller le Maître d'ouvrage et le Maître d'œuvre sur le plan technique pour la définition et la réalisation de l'ouvrage Contrôler le respect des normes Suivi, collecte des données
Représentant de bailleur	Assurer le cofinancement Veiller au respect des principes de bonne gouvernance	Participer aux moments clés de chaque étape et valider les décisions proposées par le Maître d'ouvrage Valider/autoriser les paiements
Bureau d'études - Maître d'œuvre	Maître d'œuvre Nomme un Délégué à pieds d'œuvre – contrôleur permanent du chantier	Accompagner le Maître d'ouvrage dans la définition et la planification des interventions Accompagner le Maître d'ouvrage dans la sélection, la contractualisation et le suivi des prestataires Contrôler les prestataires sur la conformité de leurs prestations au Cahier des Charges
Association des usagers	Représentant des usagers Eventuellement : exploitant délégué de l'ouvrage	Exprimer les besoins et préciser le niveau de service voulu et dont les usagers peuvent assumer les charges Eventuellement cofinancer l'ouvrage Faciliter la réalisation de l'ouvrage
ONG Centre de formation Personne ressource	Formation et sensibilisation Ingénierie sociale	Former et sensibiliser les usagers Faciliter la collaboration entre l'ensemble des acteurs
Entreprises locales Bureaux d'études Artisans locaux	Prestataire Eventuellement : exploitant délégué de l'ouvrage	Réaliser les études techniques et les travaux Gérer et maintenir l'ouvrage selon les modalités définies par le Maître d'ouvrage, en respectant les règles de l'art et la stratégie sectorielle

Schéma 2 : Le rôle des acteurs dans un projet d'eau potable

LES ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE

Pour un ouvrage ou aménagement de service public de base, les étapes suivantes doivent être développées avant qu'un ouvrage ne puisse être réellement maîtrisé par les différentes parties concernées (le schéma présenté s'applique dans un cadre de décentralisation où la Commune est chargée du service public en question) :

SEQUENCE	DESCRIPTION	ACTEURS CONCERNES
I. Programmation	Définir les priorités (secteurs, zones, groupes-cibles...) Identifier les parties prenantes Choix des types d'ouvrages et services	Commune Services déconcentrés Représentants communauté Bailleurs et projets externes
II. Planification	Lister les ouvrages et services à réaliser à court et moyen terme et planifier leur réalisation Définir le rôle des parties prenantes	Commune Représentants communauté Bailleurs et projets externes
III. Définition de l'ouvrage	Retenir les spécifications de l'ouvrage, son budget et ses modalités de financement et d'exploitation & entretien	Commune (Maître d'ouvrage) Bureau d'études (Maître d'œuvre) Exploitant et usagers
IV. Préparation des travaux	Sélectionner les entreprises et autres prestataires chargés de la réalisation de l'ouvrage et du contrôle Contractualiser les engagements	Maître d'ouvrage Maître d'œuvre Entreprises et autres prestataires
V. Réalisation des travaux	Réaliser l'ouvrage Garantir la conformité de l'ouvrage aux attentes et aux normes	Entreprises et prestataires Maître d'œuvre Services déconcentrés
VI. Réception de l'ouvrage	Remettre l'ouvrage aux mains du propriétaire (et éventuellement déléguer son exploitation à un exploitant délégué) Clôturer le chantier	Maître d'ouvrage Maître d'œuvre Entreprises et autres prestataires Exploitant
VII. Mise en valeur de l'ouvrage	Gérer, exploiter, entretenir et maintenir l'ouvrage	Maître d'ouvrage Exploitant Usagers

Schéma 3 : Contenu et acteurs pour chaque étape de mise en œuvre

Dans les pages suivantes, nous présentons pour chacune des étapes :

- ▶ Les objectifs de l'étape ;
- ▶ Les actions à mener ;
- ▶ Les acteurs à impliquer ainsi que leurs rôles ;
- ▶ Quelques outils pour mener à bien cette étape ;
- ▶ Quelques conseils et points d'attention.

Au début de chaque étape, un schéma propose également quelques :

- ▶ Documents ou autres « intrants » de référence qui peuvent nous aider à bien gérer cette étape ;
- ▶ Documents ou autres « extrants » de référence qui peuvent résulter de cette étape et qui vont nous guider dans les étapes suivantes.

ETAPE 1 : PROGRAMMATION



Schéma 4 : Programmation : objectifs, actions et produits

Les objectifs

Avec l'avènement de la décentralisation, la promotion et la coordination du développement local deviennent de plus en plus de la responsabilité des Collectivités territoriales.

On espère ainsi contribuer à :

- Une meilleure prise en compte dans les actions de développement des besoins et attentes des populations → avec comme corollaire des interventions qui sont plus pertinentes ;
- Une meilleure implication des populations dans la préparation et dans la mise en œuvre de ces actions → avec comme corollaire une meilleure « appropriation » et donc une meilleure utilisation des ouvrages et autres produits de développement ;
- Un rapprochement entre administrations et administrés → avec comme corollaire une meilleure gouvernance.

Par contre, un pilotage du développement local par les acteurs locaux risque de privilégier les secteurs, les groupes et les personnes qui sont proches du pouvoir local – ce qui n'est pas forcément en cohérence avec les nécessités réelles, les engagements du pays ou le souci pour l'environnement ou les générations futures.

Il importe également d'éviter la fragmentation et de veiller à une cohérence entre les différentes actions locales d'une part, et, d'autre part, entre ces actions et les politiques sectorielles et régionales, voir nationales.

Risques

Déséquilibre

Incohérence

Opportunités

Priorités locales

Participation locale

Bonne gouvernance

La programmation locale du développement

Les objectifs de cette étape de programmation sont alors :

1) De trouver un bon équilibre entre les différents intérêts :

- Entre les différents groupes de la communauté ;
- Entre les besoins à court terme et les nécessités de sauvegarder les intérêts pour l'environnement et les générations futures ;
- Entre une vision politique de la Commune – avec sa propre responsabilité et obligation d'en rendre compte à sa population – et les choix politiques et sectoriels de la Région, du Département, de l'Etat (et même à l'international).

2) De retenir les axes prioritaires pour le développement local :

- Quels sont les secteurs prioritaires ?
- Quels sont les quartiers ou zones géographiques prioritaires ? pour leur intérêt économique en tant que moteur pour le développement local ? ou du fait de leur retard par rapport à d'autres zones ? pour des raisons sociales ?

- ▶ Des groupes spécifiques nécessitent-ils une approche privilégiée ?
- ▶ Certaines interventions sont-elles nécessaires et prioritaires de par leur caractère « structurant » ? (= Des interventions d'importance qui peuvent être un déclencheur pour le développement local, comme par exemple un marché, une route de désenclavement – mais qui peut aussi être immatériel, comme par exemple un schéma d'urbanisme avec un règlement appliqué d'occupation de sol et d'habitat.)

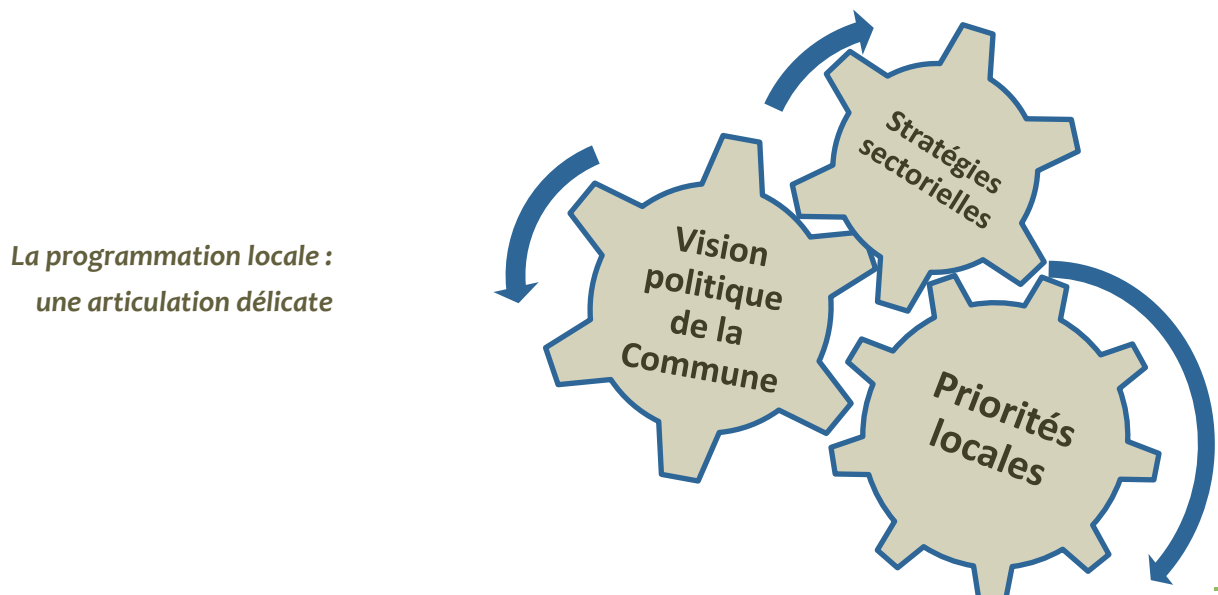
3) **De mettre en place et de rendre fonctionnels les mécanismes locaux permettant de gérer le développement local :**

- ▶ Sur le plan organisationnel : mise en place et réglementation des différents organes de concertation, de pilotage ou de délibération (groupes thématiques, cadre de concertation, commission sectorielle en appui au Conseil communal ou en son sein, cellule communale de passation de marchés, comités locaux de développement dans les quartiers, commission communale de développement...); organisation des services communaux – avec une attention pour la performance et la continuité ;
- ▶ Sur le plan technique et selon l'option retenue par la Commune : la Commune comme « auto-constructeur » et « autogestionnaire » des services publics ? la Commune qui délègue la maîtrise d'ouvrage et/ou qui délègue l'exploitation des services publics ? une Commune qui fait elle-même ? qui fait-faire ? qui laisse-faire ?
- ▶ Sur le plan financier : quels impôts et quelles taxes pour financer quels services ? politique tarifaire pour les services ?
- ▶ Sur le plan relationnel : partenariat avec d'autres communes (collaboration avec une commune du Nord ou jumelage, collaboration avec des communes voisines ou intercommunalité...), partenariat avec des agences de développement et des bailleurs, communication entre l'administration et la population...

4) **Ces différents choix doivent finalement être explicités dans un document pour :**

- ▶ S'assurer que toutes les parties prenantes ont la même compréhension des choix retenus ;
- ▶ Avoir une référence pour le suivi ;
- ▶ Promouvoir les choix retenus, ainsi que les projets précis qui en découlent, auprès des gouvernements et bailleurs (marketing).

On pense alors par exemple à un plan communal de développement, un plan stratégique de gestion pour le secteur eau et assainissement, un plan directeur d'assainissement...



Les acteurs et leur rôle

Dans un contexte de décentralisation, ce sont les Collectivités territoriales, telle que la Commune, qui doivent coordonner le développement local. En ce qui concerne les services publics de base – tels que l'accès à l'eau et l'assainissement de base – elles ont la responsabilité d'offrir ces services dans les meilleures conditions à leur population.

Toutefois, la Commune :

- ▶ A l'obligation de s'aligner aux politiques sectorielles ou plans de développement régionaux existants ; la Commune doit donc associer les services déconcentrés à cette phase de programmation et peut également faire appel à ces services pour des appuis techniques et méthodologiques ;
- ▶ A intérêt à faire participer la population et les acteurs de la société civile aux choix prioritaires, ce qui résulte en une plus forte adhésion et collaboration ;
- ▶ A intérêt à associer également les agences de développement dans cet exercice : elles disposent souvent de compétences techniques ou de ressources financières pour animer les réflexions, et elles seront davantage disposées à inscrire leurs projets dans le plan local si elles ont contribué à son élaboration ;
- ▶ Doit distinguer le rôle technique et préparatoire de ses propres services techniques et de son administration d'une part, et, d'autre part, la responsabilité politique et décisionnelle de ses élus – qui résulte en une validation formelle du plan de développement, du plan directeur, de la note stratégique ou de la création du cadre de concertation par le Conseil communal ou par le collège du Maire et de ses adjoints.

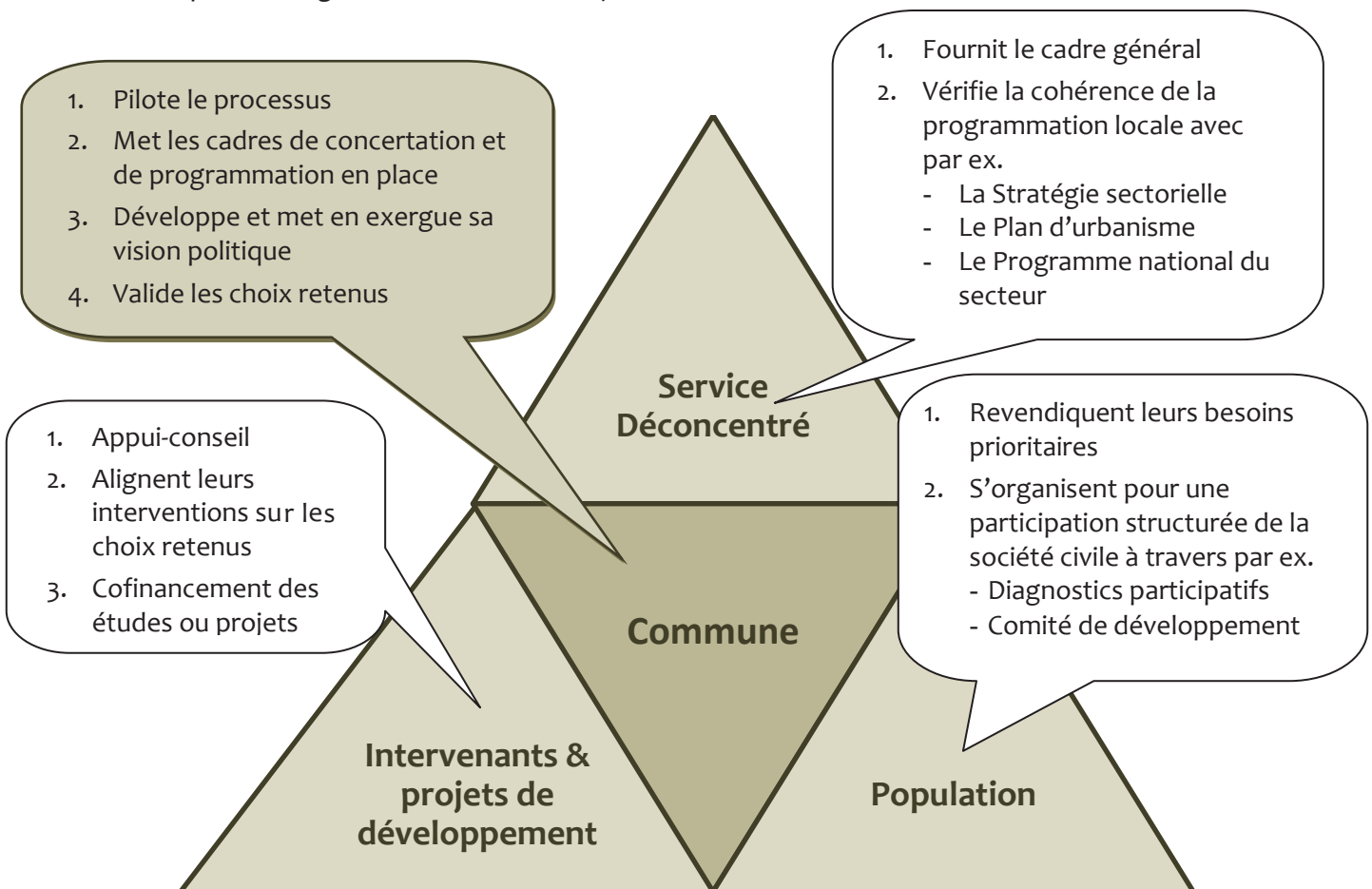


Schéma 5 : Rôle des acteurs dans la programmation

Les actions à mener

Il n'existe pas de schéma précis pour arriver à une programmation locale. Dans beaucoup de pays africains qui se sont engagés dans la décentralisation, la programmation se fait à travers l'élaboration d'un plan communal de développement ; dans d'autres pays, c'est plutôt à travers un exercice de programmation pour un secteur précis que la Commune et les communautés évoluent vers une programmation locale.

Les activités suivantes doivent faire partie du processus de programmation locale :

Quoi	Comment
 Identifier les besoins prioritaires de la population, des institutions et de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnostics participatifs dans les quartiers/villages - Cartes sectorielles et thématiques : où sont les services de base ? dans quelles zones la population est-elle concentrée ? quelles sont les zones à valeur environnementale ? - Enquête auprès des institutions ; analyse de leurs forces, faiblesses, menaces et opportunités
 Analyser les politiques et plans régionaux et nationaux	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de concertation sectorielle - Lecture et analyse des documents de référence nationale et départementale (DSRP, stratégie sectorielle...)
 Identifier l'ensemble des parties prenantes pour le développement local	<ul style="list-style-type: none"> - Cartographie des acteurs locaux : qui sont-ils ? que font-ils ? que peuvent-ils offrir ? de quoi ont-ils besoin ? - Associer les parties concernées aux cadres de concertation (p.ex. représentants des comités d'eau, des puisatiers, de la Chambre de commerce, de l'organisation paysanne... au cadre sectoriel « eau »)
 Inventorier les facteurs externes ayant une influence sur le développement local	<ul style="list-style-type: none"> - Cartographie des projets et agences de développement - Associer ces agences aux cadres de concertation - Prendre en compte les programmes des communes voisines, de la Région et des services de l'Etat
 Retenir les axes prioritaires de développement	<ul style="list-style-type: none"> - Quels axes auront un impact important ? - Quels axes seront les plus faciles à réaliser ? - Quels axes sont priorisés par la population ? - Quels axes sont priorisés par l'Etat ou la Région ? - Débat et validation des axes par le Conseil communal
 Définir et formaliser les rôles des différentes parties et les mécanismes de leur implication dans le développement local	<ul style="list-style-type: none"> - Formaliser le rôle et modalités de fonctionnement du cadre de concertation sectorielle, du comité de développement ou commission « Eau » - Définir les mécanismes pour le financement du secteur - Définir les mécanismes de communication entre les acteurs et avec la population
 Elaborer et faire valider le plan communal (général ou sectoriel)	<ul style="list-style-type: none"> - Rédaction éventuellement confiée à un bureau ou à une personne spécialisée - Validation par le Conseil – éventuellement après avis par les différents cadres de concertation
 Promotion du plan auprès de la population et agences	<ul style="list-style-type: none"> - Séance de restitution - Articles de presse - Distribution de copies auprès des agences

Schéma 6 : Les actions à mener dans la programmation

Quelques outils

Les documents de programmation

Plan stratégique (de la Commune – Département – Région)

- ▶ Plan à long terme : 10 ans ou 20 ans ;
- ▶ Présente la vision et les grandes orientations des autorités – et cherche l’adhésion de toutes les forces vives ;
- ▶ Crée ainsi un cadre de référence qui dépasse les réorientations trop brusques, par exemple suite à des changements politiques ;
- ▶ Le Plan stratégique se réfère d’abord aux compétences propres du niveau de gouvernement concerné (Commune, Département, Région), mais le Plan doit également traiter :
 - Les éléments clés qui ont un impact sur la Commune (Département, Région) mais qui ressortent de la compétence du niveau supérieur de gouvernement ; et le Plan doit alors présenter la stratégie pour influencer ce niveau supérieur ;
 - Les options stratégiques et mécanismes à mettre en place pour mobiliser les acteurs du niveau inférieur de gouvernement, de la société civile et du secteur privé pour s’aligner aux objectifs du Plan ;
- ▶ En fonction du poids des compétences exclusives ou concurrentielles du niveau de gouvernement concerné, le Plan stratégique sera plus exhaustif, plus précis et plus contraignant.

Plan communal de développement (PCD)

- ▶ Plan à moyen terme : souvent 5 ans, sinon la durée d’une législature ;
- ▶ Présente les opportunités de développement et les problèmes identifiés à partir d’une analyse approfondie de la situation existante ;
- ▶ Présente les orientations de développement retenues : vision sur 5 ans, les axes prioritaires, l’articulation avec le DSRP, avec le Plan régional et autres textes de référence ;
- ▶ Le Plan communal de développement est multi-sectoriel ;
- ▶ Présente les objectifs spécifiques par secteur retenu et pour la durée du PCD ;
- ▶ Développe ces objectifs dans un Plan quinquennal qui présente les investissements programmés, les mesures d’accompagnement, le budget et modes de financement ;
- ▶ Présente les modalités de mise en œuvre du Plan ;
- ▶ Est donc un document de référence pour tous ceux qui sont concernés par le développement local : populations, organisations de la société civile, Conseil communal et son administration et services techniques, services déconcentrés de l’Etat, agences de développement...
- ▶ Le Plan communal est alors la « propriété » du Conseil communal, et doit être validé par lui ;
- ▶ En principe, toutes les interventions doivent dès lors s’aligner à ce PCD.



Outil 1.1. : Le canevas pour un PCD

Plan de gestion du secteur (ou Plan stratégique sectoriel)

- ▶ Plan stratégique pour un secteur précis qui présente à la fois :
 - La vision à long terme et les interventions prioritaires,
 - Les aspects organisationnels, les infrastructures, les compétences requises, les ressources financières nécessaires, ...
- ▶ Il couvre donc le long terme, mais présente aussi un plan concret pour les premières années ;
- ▶ Il met surtout l'accent sur les évolutions souhaitées relatives à la «gouvernance» du secteur : le niveau de service qu'on veut développer à court, moyen et long terme ; le rôle des acteurs, les compétences à acquérir, les moyens dont ils ont besoin pour jouer ce rôle de façon adéquate ; le cadre institutionnel et juridique ; le financement du secteur et la politique tarifaire...



Outil 1.2. : Plan Stratégique de Gestion de l'Eau et de l'Assainissement dans la ville du Cap-Haïtien

Plan directeur

- ▶ Le Plan directeur est également sectoriel ;
- ▶ Il couvre plutôt une période de 5 à 10 ans ;
- ▶ Le Plan directeur part de l'hypothèse que les grands choix stratégiques sont connus ; par exemple : augmentation de l'accès à l'eau potable de 50 à 70% à travers i) une extension du réseau de distribution dans le périmètre urbanisé, ii) des kiosques communautaires de vente dans les quartiers périphériques et iii) des systèmes autonomes dans les zones rurales de la Commune ;
- ▶ Il traduit maintenant ces choix dans un plan plus concret : choix techniques, les priorités (avec justification) et leur planification dans le temps, les coûts et modes de financement, les montages d'exploitation et les mesures d'accompagnement nécessaires pour les rendre performants ;
- ▶ Un Plan directeur nécessite une validation par toutes les parties prenantes puisqu'il fait des choix ayant un impact sur les usagers, les financeurs, les techniciens, le propriétaire, l'exploitant...



Outil 1.3. : Guide de programmation communale des ouvrages d'alimentation en eau potable au Bénin

Schéma d'investissement

- ▶ Le Schéma d'investissement est également sectoriel, mais encore plus concret et centré sur les investissements à réaliser ;
- ▶ Il part de l'hypothèse que les priorités, ainsi que les modalités d'exploitation sont connues, acceptées par chacun et performantes ;
- ▶ Un Schéma d'investissement est donc d'abord un outil technique et financier.



Outil 1.4. : Schéma d'investissement pour l'eau potable dans les Premières nations (Canada)

Souvent, les documents de programmation sont une combinaison des 5 dimensions présentées ici, avec par exemple une première partie qui présente la vision et la stratégie à plus long terme, une deuxième partie avec le plan directeur pour les prochains 5 ans et en annexe un schéma d'investissement plus détaillé pour le court terme.

Quelques outils d'appui à la programmation

Analyse SWOT

Une analyse SWOT d'une Commune, d'un secteur ou d'une organisation par exemple, cherche à identifier les forces (*Strengths*) et les faiblesses (*Weaknesses*) de la Commune (secteur ou organisation), ainsi que les opportunités (*Opportunities*) et les menaces (*Threats*) auxquelles elle est confrontée.

Une « analyse stratégique » permet ensuite de prioriser les combinaisons forces/faiblesses – opportunités/menaces qui pourront avoir le plus d'impact sur le développement de la Commune, du secteur ou de l'organisation. Exemples :

- Utiliser la forte mobilisation sociale (force) pour un programme cohérent de protection de la zone de captage (menace d'assèchement ou de pollution de la source) ;
- Utiliser la remise à niveau des infrastructures de marché (opportunité) pour réorganiser la gestion des marchés et ainsi augmenter le budget que la Commune peut engager pour l'assainissement autour du marché (faiblesse).

La « planification stratégique » :

- Se concentre alors sur les opportunités pour consolider les forces et atténuer les faiblesses ;
- Consolide les forces et diminue les faiblesses qui sont les leviers les plus importants pour exploiter les opportunités et pour faire face aux menaces.

Cette méthode permet de prioriser les domaines qui peuvent avoir le plus d'impact sur le développement de la Commune, du secteur ou de l'organisation.

La Planification des Interventions Par Objectif – PIPO

Dans une première phase, la méthode PIPO (parfois connue sous le nom « ZOPP » en allemand) cherche à lister les problèmes et à identifier les éventuels liens « de cause à effet ».

Par exemple :

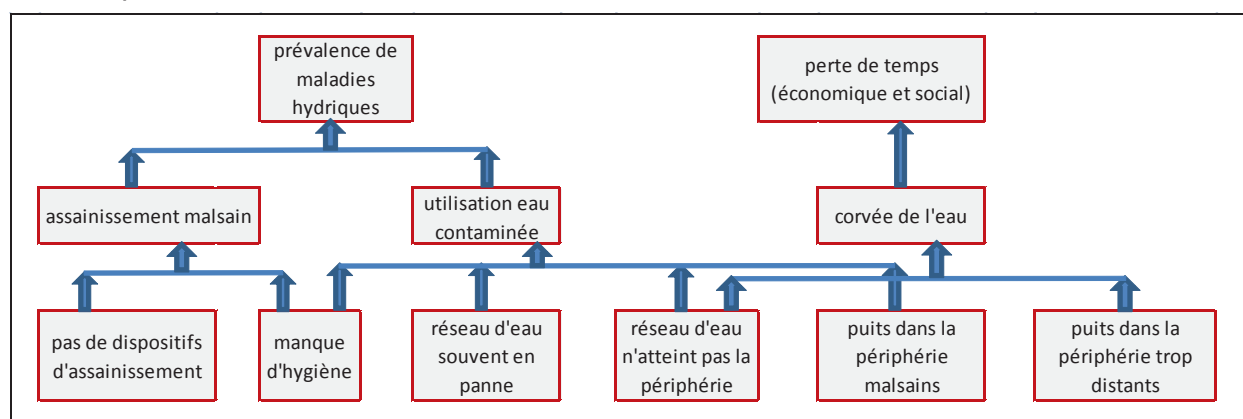


Schéma 7 : Arbre à problèmes

La prévalence de maladies hydriques par exemple, est due à i) un assainissement malsain et ii) l'utilisation d'une eau contaminée. Ou encore : les conséquences du fait que le réseau d'eau n'atteint pas les quartiers dans la périphérie de la ville sont i) que les gens utilisent de l'eau impropre et ii) que les gens souffrent de la corvée de l'eau.

A partir de cet « Arbre à problèmes », on a une vue globale sur un problème précis et sur l'ensemble des causes du problème.

Chaque problème peut maintenant être reformulé dans son sens positif pour arriver à un « Arbre à solutions ». Une solution à un niveau inférieur, contribuera à solutionner le problème qui est à un niveau supérieur. Dans l'exemple, une bonne hygiène contribuera alors à i) un assainissement sain et ii) l'utilisation de l'eau potable (puisque les gens seront conscients de l'importance et vont mieux protéger l'eau qu'ils boivent).

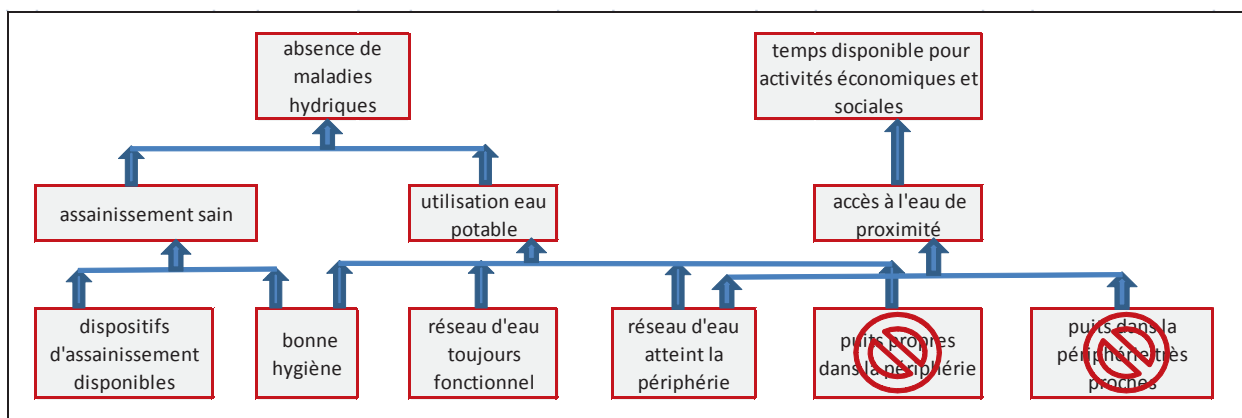


Schéma 8 : Arbre à solutions

Dans cet « Arbre à solutions », nous pouvons maintenant retenir les solutions qui nous semblent les plus pertinentes – du fait qu’elles sont plus faciles à réaliser, plus durables, qu’elles auront le plus d’impact sur les solutions à un niveau supérieur, ou qu’elles sont le plus en phase avec la stratégie sectorielle. Dans l'exemple, on préfère un réseau d’eau qui atteint la périphérie et ne vise donc pas le développement de puits pour les quartiers périphériques.

La programmation de la Commune pour le secteur d’eau et d’assainissement sera donc axée sur :

- La disponibilité de dispositifs d’assainissement ;
- L’application des règles d’hygiène ;
- La fonctionnalité du réseau d’alimentation en eau ;
- L’extension du réseau dans les quartiers périphériques.

Pour chacun de ces objectifs stratégiques, on peut maintenant approfondir l’analyse : quelles sont par exemple les causes de la fonctionnalité insatisfaisante du réseau d’eau ? Et à partir de cette analyse, on peut ensuite retenir les actions prioritaires pour les 3 à 5 prochaines années.

Points d’attention



L’élaboration d’un programme cohérent de développement est un **exercice complexe qui demande du temps et une expertise méthodologique**. Il est alors conseillé de se faire assister par une personne ressource, une ONG ou un bureau d’études, ou encore une agence de développement ayant une expérience dans le domaine. Ceci permet également d’avoir une animation plus neutre de tout le processus, ce qui est souvent une condition gagnante pour la mobilisation de l’ensemble des forces vives au niveau de la Commune, voir de la Région ou du Département, y compris les agences de développement.

D’autre part, l’organisme pour lequel le programme est développé (Commune, organisation), doit être le réel « propriétaire » du programme. C’est à lui de se prononcer sur les grandes orientations, de trancher en cas d’intérêts divergents et de « s’approprier » les résultats. Pour confirmer ce rôle de propriétaire du programme, il doit également être le « maître » du processus de son élaboration : c’est à lui de convoquer les différentes parties aux réunions, de présider les réunions, de signer les contrats avec les personnes ou bureaux engagés pour l’une ou l’autre tâche d’étude ou d’animation, d’éditer les documents en son nom et avec son logo et coordonnées...



Un programme de développement doit être ambitieux mais réaliste. Il faut donc veiller à ce que :

- ▶ Son budget soit réaliste, que les moyens nécessaires puissent être mobilisés dans les délais prévus et que l'organisme en question ait effectivement les moyens pour bien gérer ce budget (procédures, capacités techniques et administratives, liquidités, expérience) ;
- ▶ Les tâches et les responsabilités soient bien claires et acceptées par les concernés ;
- ▶ Les moyens techniques (ressources humaines, équipements...) soient présents ou mobilisables pour la mise en œuvre du programme ;
- ▶ Le programme soit cohérent avec les politiques et stratégies des niveaux de gouvernements supérieurs (Région, Etat) ;
- ▶ Le programme soit suffisamment fédérateur et son « propriétaire » suffisamment crédible, pour que l'ensemble des agences de développement s'alignent sur ce programme – et qu'il n'y ait donc pas d'actions ou de projets qui mettent en péril la faisabilité ou viabilité du programme.



Un programme de développement doit viser un développement intégré et durable. Il ne suffit donc pas de lister les infrastructures prioritaires à réaliser, mais de définir un paquet cohérent d'actions qui renforcent l'avoir, le savoir et le pouvoir des populations et des institutions locales.

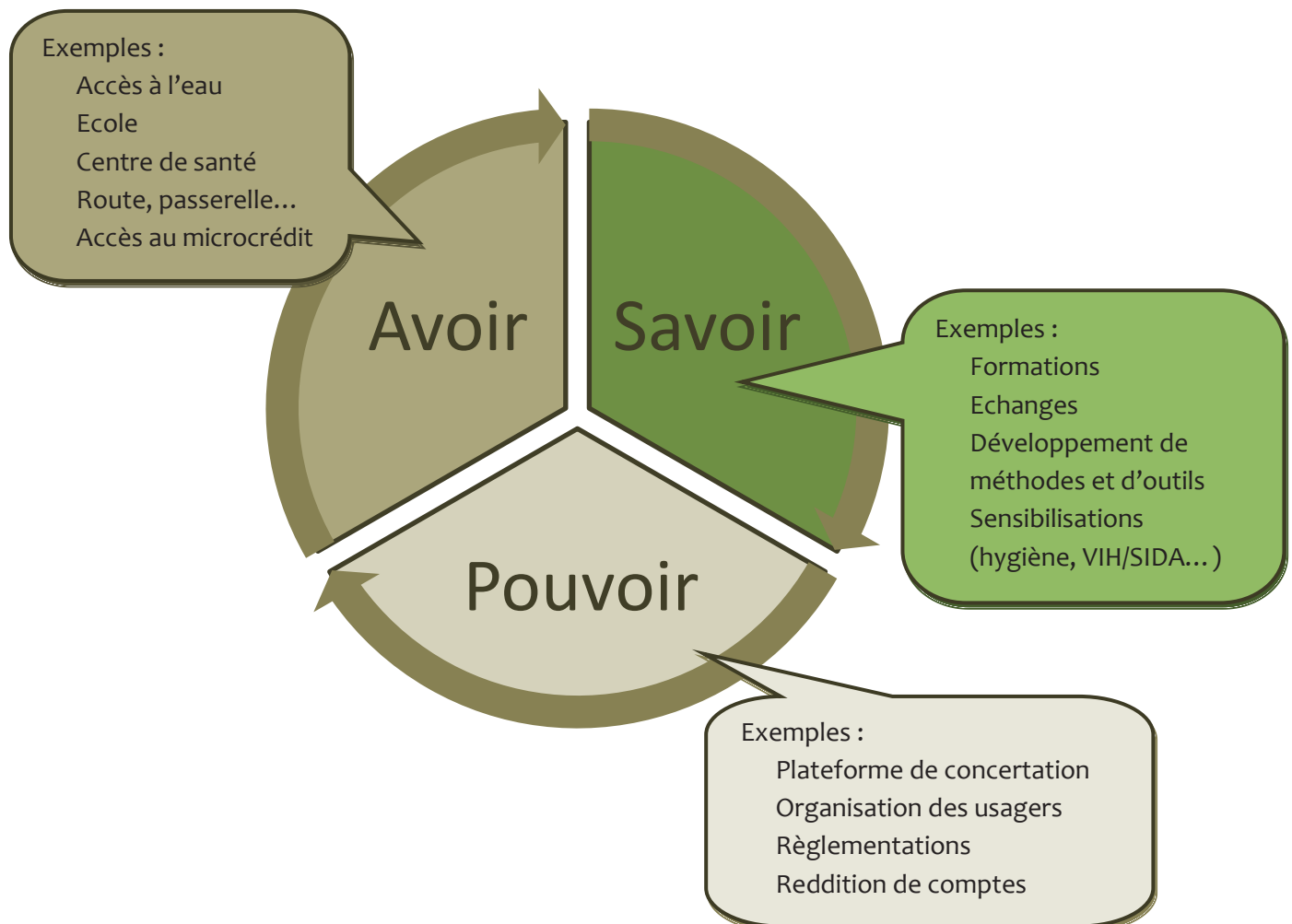


Schéma 9 : Le développement intégré : avoir, savoir et pouvoir



Un programme de développement est un outil et non pas une finalité. L'élaboration participative d'un programme de développement contribue déjà en soi au développement des capacités des populations et institutions (capacités techniques, capacités d'analyse et de planification) et à une meilleure collaboration de toutes les forces vives. Mais un PCD ou autre document de programme n'est pas une finalité – mais plutôt un début. Sa vulgarisation auprès de la population, sa promotion auprès des autorités et agences de développement, son suivi et actualisation régulière... sont cruciaux, et doivent donc être programmés dès le début.

La mise en place d'un dispositif de promotion et de suivi du programme est donc une action importante qui doit faire partie du programme lui-même.



L'absence d'un programme ne peut pas être un prétexte pour ne rien faire. Dans les contextes africains de jeune décentralisation, les Communes ne peuvent pas attendre l'élaboration et validation de leur PCD avant de s'engager dans le développement. De plus, elles ne peuvent pas souvent se référer à des plans régionaux ou à des plans sectoriels adéquats, voir même à des politiques sectorielles précises.

Les Communes doivent donc s'investir dans deux démarches parallèles :

- ▶ L'élaboration d'un plan de développement – ce qui prend souvent toute une année si l'on veut y impliquer réellement les différentes forces vives de la société et si l'on veut se baser sur des consultations à la base, des diagnostics et collecte de données ;
- ▶ La réalisation immédiate de certaines priorités et « investissements tactiques » - qui créent la dynamique nécessaire pour une mobilisation de ces forces vives.



L'élaboration d'un programme à moyen terme n'est pas une exclusivité du secteur public, mais est également conseillée pour les organismes de la société civile. Il arrive encore trop souvent que les ONG, associations ou organisations paysannes se voient contraintes de suivre les opportunités du moment pour développer un portefeuille d'activités qui garantit aussi le développement, voir la survie de l'organisation. Les exemples montrent cependant que ce sont les organismes avec une identité claire, un programme cohérent et qui développent leurs capacités et leurs relations en conséquence qui ont le plus de chance de s'épanouir à plus long terme, d'acquérir une certaine stabilité et de créer un réel impact.

Après un processus de programmation stratégique, PROTOS décida en 2002 de se concentrer exclusivement sur le domaine de la bonne gouvernance des ressources et des services d'eau (y compris l'assainissement) et de mettre progressivement un terme à son appui à d'autres secteurs de développement. Depuis lors, le budget de l'ONG a triplé pour atteindre 8 millions d'EUR en 2010. Dans chacun de ses 9 pays partenaires, ainsi qu'en Belgique, PROTOS est devenu une référence dans le secteur, présent dans les différents réseaux et alimentant les réflexions sur les approches innovantes, susceptibles de renforcer la participation, l'équité et la durabilité des services d'eau et d'assainissement.

ETAPE 2 : PLANIFICATION

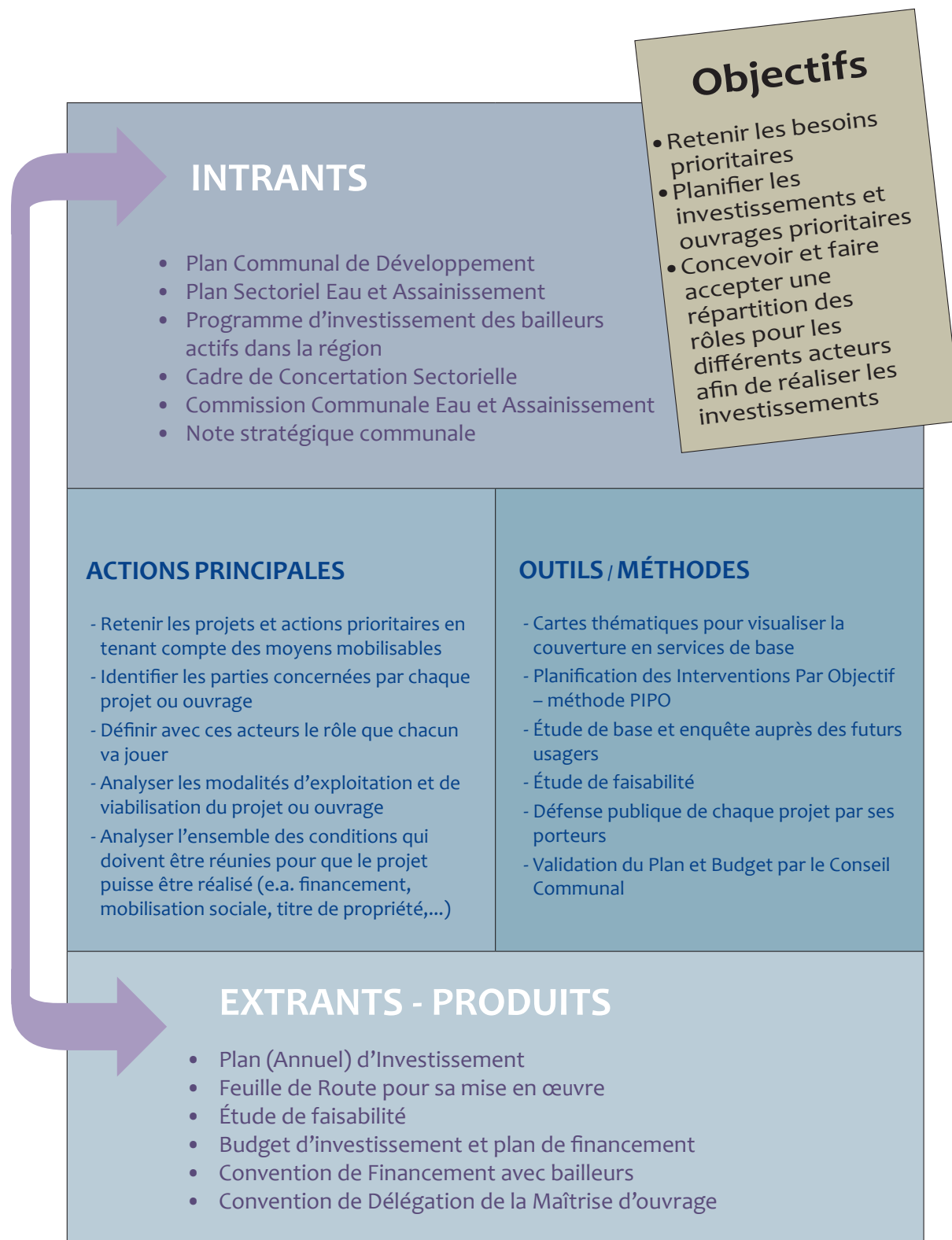


Schéma 10 : Planification : objectifs, actions et produits

Du programme au projet

Le programme (communal) de développement trace les orientations pour les prochaines années. Il permet de concilier les priorités locales et les politiques et stratégies du pays ou de la région. Il fixe également les mécanismes et les acteurs impliqués pour la priorisation et la réalisation d'actions concrètes.

C'est la phase de la planification maintenant qui doit traduire ces orientations en « projets ». Rappelons que ces projets peuvent porter sur des infrastructures, des aménagements, une route... mais également sur des investissements moins visibles, tels que la mise en place d'un système de crédit-épargne, le développement d'un service d'entretien des systèmes d'eau potable ou une campagne de sensibilisation de la population sur les maladies sexuellement transmissibles.

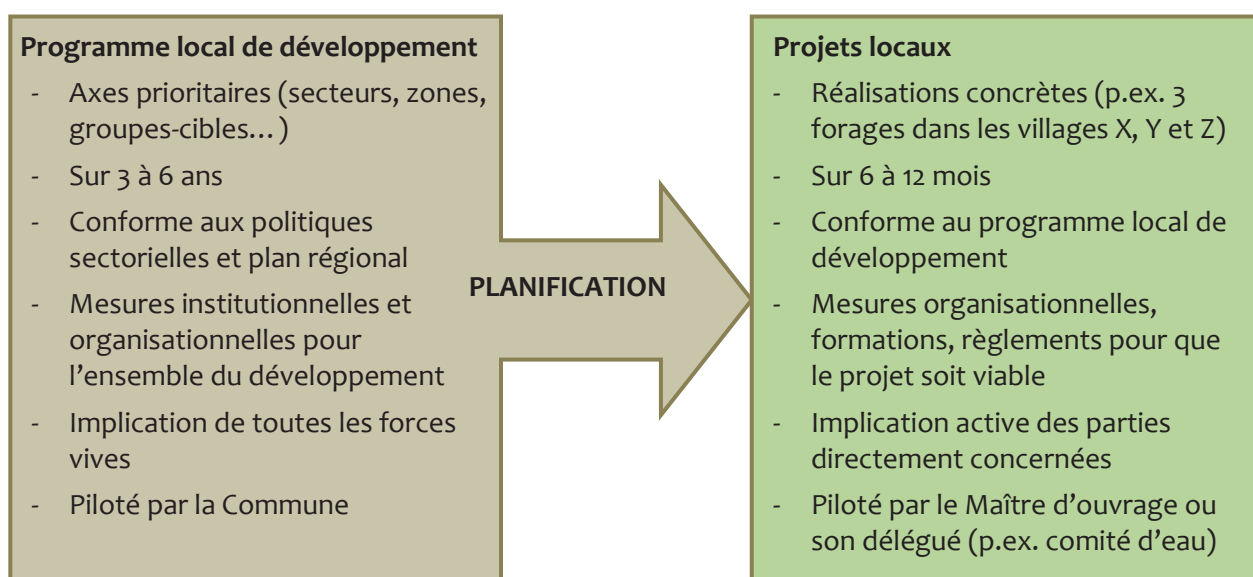


Schéma 11 : D'un programme vers des projets

Cette phase de planification doit donc mener à un inventaire de projets et actions concrets qui sont à réaliser dans les 6 ou 12 prochains mois. Ces projets doivent être :

P	Prioritaires et pertinents	répondre aux besoins des futurs usagers, des institutions et de l'environnement
R	Réalisables	sur le plan technique, social, financier, aspects de propriété...
A	Appropriés	donner une solution au problème prioritaire qui est durable et socialement acceptable
T	Techniquement corrects	respect des normes, technologie localement disponible et durable
I	Intégrés	prise en compte des aspects sociaux, viabilité, environnement, formation, organisation...
C	Cohérents	avec le Programme Communal de Développement, Plan Régional, Politique Sectorielle...

Schéma 12 : Les projets PRATIC's

La phase de planification doit également désigner les responsabilités et rôles.

Les projets et actions prioritaires

La planification du développement local est de la responsabilité de la Collectivité territoriale. Pour ce faire, la Commune (ou autre CT) doit se laisser guider par le programme de développement communal (et/ou régional) et par les aspirations prioritaires de la population (qui sont idéalement intégrées dans ces Programmes). Même si la Commune est le chef de file de la planification, elle ne doit pas forcément être le « propriétaire » ou Maître d'ouvrage de chacun des projets retenus.

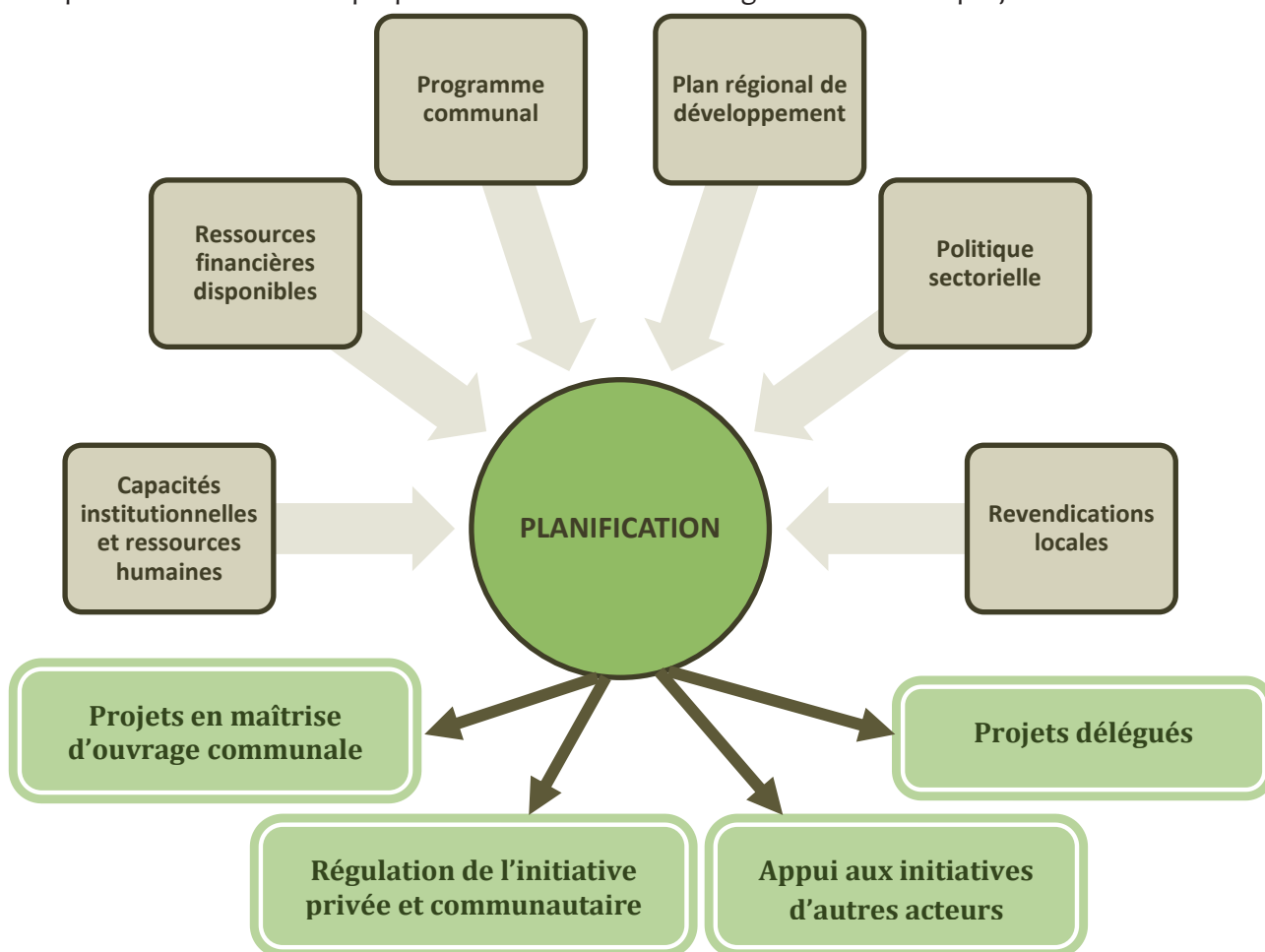


Schéma 13 : Les intrants et les extrants de la phase de planification

La planification du développement local concerne donc à la fois :

- ▶ **Les projets et actions en maîtrise d'ouvrage communale :**
 - Ce sont les secteurs où la Commune assure elle-même la maîtrise d'ouvrage.
- ▶ **Les projets et actions délégués :**
 - Des ouvrages qui cadrent dans un service de base dont la Commune est responsable, mais pour lesquels la concrétisation est déléguée à une autre institution (par exemple l'accès à l'eau saine dans le périmètre de la compagnie d'eau) ;
- ▶ **Un appui (financier, technique ou logistique) aux initiatives d'autres acteurs :**
 - Par exemple un appui en équipements aux associations pour la collecte et évacuation d'ordures ménagères, la mise à disposition de terrains de l'Etat aux clubs sportifs... ;
- ▶ **La régulation de l'initiative privée ou communautaire :**
 - Ce qui n'est pas forcément un stimulant pour l'initiative, mais qui l'oriente vers des activités ou mesures souhaitables, par exemple : un règlement pour les camions vidangeurs ou pour les kiosques communautaires d'eau potable.

Les actions à mener

Le schéma présente une éventuelle démarche :

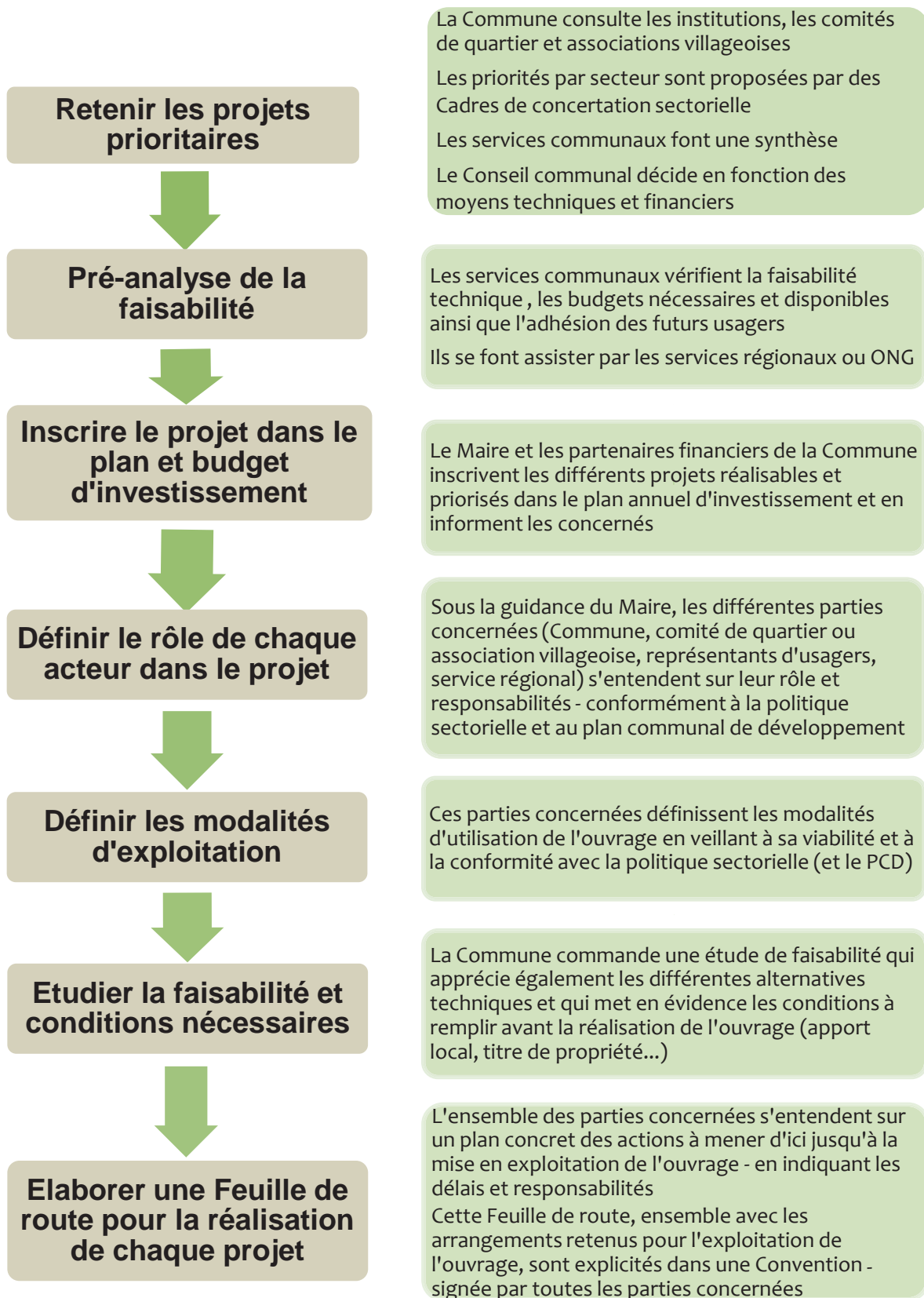


Schéma 14 : Les actions consécutives dans la planification

Les analyses

Pendant cette phase de planification, les projets/ouvrages à retenir pour réalisation doivent être appréciés par rapport à leur :

- ▶ Pertinence et priorité ;
- ▶ Impact attendu ;
- ▶ Faisabilité (sociale, technique, organisationnelle, financière) ;
- ▶ Cohérence avec les politiques et plans de développement ;
- ▶ Durabilité, y inclus les aspects environnementaux, institutionnels et culturels.

Cette analyse doit se faire tout au long de la phase de planification. Les éléments suivants permettent une analyse en quatre pas :

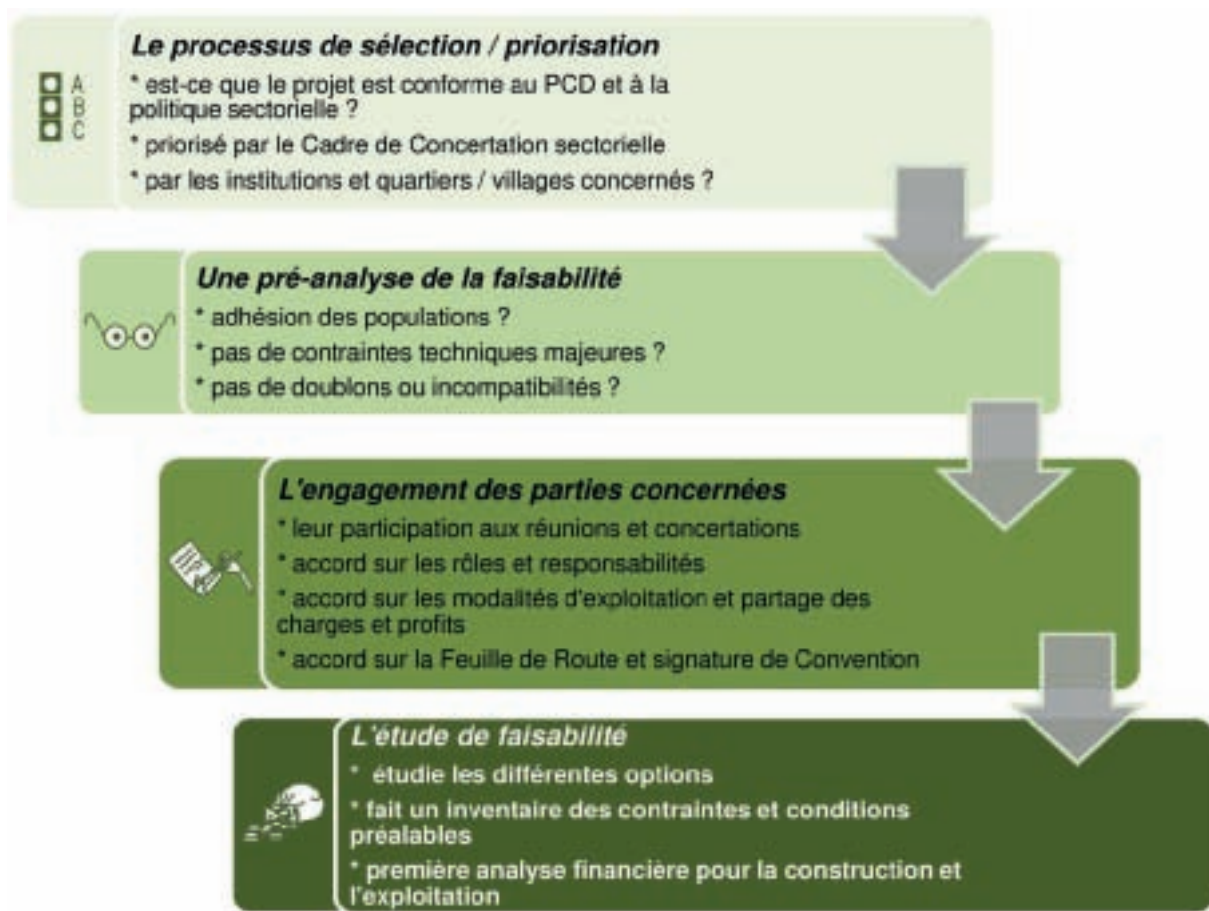


Schéma 15 : Les 4 pas pour une analyse participative des ouvrages prioritaires



Outil 2.1. : Le canevas pour une Etude de faisabilité

Contrats et Conventions

A la fin de cette phase de planification, les différentes parties qui sont concernées par un projet précis (ouvrage ou série d'autres actions), doivent s'entendre sur leur rôle, la responsabilité de chacun et les tâches à mener. Il est conseillé d'explicitier cet accord dans des conventions ou contrats, ce qui permet :

- ▶ De s'assurer que les différentes parties aient la même compréhension des points d'entente – les débats et échanges pour rédiger le contrat ou la convention permettront d'ailleurs à chacun de mieux comprendre son rôle et ses tâches ;
- ▶ D'avoir un texte de référence tout au long du processus – ce qui évite des discussions ou de mauvaises compréhensions si l'une ou l'autre personne change de poste.

Quelques documents contractuels se révèlent utiles :

Convention de partenariat



- ▶ Entre les différentes parties qui sont directement concernées par le projet/ouvrage : propriétaire (et Maître d'ouvrage), exploitant, représentant des bénéficiaires finaux ou usagers, éventuellement le service ministériel s'il joue un rôle actif dans la réalisation du projet, représentant du bailleur...
- ▶ Précise l'objet et les modalités de la collaboration ;
- ▶ Explicite la responsabilité et la contribution de chacun ;
- ▶ Décrit les lignes de communication et de prise de décision ;
- ▶ Ci-joint se trouve une Feuille de Route qui présente de façon schématique les différentes activités à mener et le rôle de chacun – cette Feuille de route est importante puisqu'elle permet de bien situer chacun des acteurs, de programmer (et donc de pouvoir suivre) l'ensemble des activités et de vérifier si l'ensemble des acteurs et des activités nécessaires ont été mobilisés.

Exemple d'une Feuille de route pour la mise en place d'un Système d'Alimentation en Eau Potable				
	Action	Responsable	Appui	Délai
1	Création comité d'eau (CAEP)	Commune	ONG locale	< sept. '10
2	Etude de faisabilité	Serv. Région	PROTOS	< oct. '10
3	Etude de tarification	Commune		
	Termes de référence	Commune	PROTOS	
	Recrutement ONG	Commune	PROTOS	
	Réalisation étude		ONG locale	
	Validation étude	Commune	Serv. Région	< déc. '10
4	Etude géophysique	Serv. Région		< nov. 10
5	Recrutement Bureau d'études	Commune	PROTOS	< déc. '10
6	Elaboration APD	Bureau d'Et.	Serv. Région	< fév. '11
7	Elaboration DAO	Bureau d'Et.	PROTOS	< avril '11
8	Règlement du réseau d'eau	CAEP	Commune	< déc. '10
9				

Schéma 16 : Feuille de route pour la mise en place d'un système d'alimentation en eau

Convention de financement

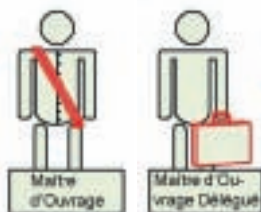


- ▶ Entre le Maître d'ouvrage et le représentant du bailleur de fonds ;
- ▶ Précise l'objet et le montant du financement à engager par le bailleur ;
- ▶ Précise également les obligations du Maître d'ouvrage en termes de :
 - Contribution propre ou apport local,
 - Démarche à suivre pour la réalisation du projet / ouvrage – on peut se référer ici à la Feuille de route,
 - Modalités de reddition de comptes ;
- ▶ Modalités de la gestion des fonds et des documents contractuels et comptables.



Outil 2.2. : Exemple d'une Convention de financement

Contrat ou Convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage



- ▶ Entre le Maître d'ouvrage et le Maître d'ouvrage délégué ;
- ▶ Précise les tâches que le Maître d'ouvrage délègue ;
- ▶ Décrit de façon précise le mandat que le Maître d'ouvrage délégué a par rapport aux décisions à prendre ;
- ▶ Mentionne les mécanismes de concertation et de reddition de comptes.



Outil 2.3. : Exemple d'une Convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage

Le Maître d'ouvrage délégué

La maîtrise d'ouvrage n'est pas un métier, plutôt une fonction. Mais il est vrai qu'elle est complexe :

- ✓ Complexité financière : il faut trouver l'argent nécessaire, tirer sur les prix, amputer le projet de quelques perfectionnements trop coûteux...
- ✓ Complexité technique : pour passer commande il vaut mieux avoir quelques connaissances techniques sur l'objet à construire et le processus de production...
- ✓ Complexité sociale : il faut exproprier, négocier, composer avec les groupes de pression, faire alliance avec telle association d'usagers, marginaliser telle secte...

Le Maître d'ouvrage communal peut donc faire le choix de s'en remettre à un professionnel qui exercera à sa place et pour son compte la fonction de maître d'ouvrage.

Il ne peut évidemment se décharger de toutes ses responsabilités. Le Maître d'ouvrage reste celui qui conduit le processus de création et de réalisation de l'ouvrage. Mais rien ne l'empêche de demander à un professionnel d'assurer la conduite de l'opération à sa place, pour son compte et en son nom, c'est-à-dire de déléguer certains de ses pouvoirs à un Maître d'ouvrage délégué.

Le délégué ou mandataire est un représentant. Les actes qu'il accomplit sont réputés avoir été accomplis par le déléguant ou mandant. On comprend que ce système du mandat puisse être dangereux. Beaucoup plus qu'un contrat de prestation de service.

Le mandataire prend en charge l'opération. Il peut ne pas en faire assez s'il est nonchalant, ou trop s'il est activiste ; il peut alors devenir le Maître d'ouvrage de fait et éclipser presque totalement le Maître d'ouvrage de droit.

Comment se prémunir contre ces risques ? En obligeant le mandataire à rendre compte à son mandant fréquemment et à lui expliquer les pourquoi et les comment de ses actes. La comparution physique du mandataire devant un comité de suivi municipal est primordial. Le Maître d'ouvrage et le Maître d'ouvrage délégué doivent collaborer à l'occasion des décisions les plus importantes (choix du Maître d'œuvre, désignation des entreprises...). Ces rendez-vous obligés sont à déterminer dans le contrat de délégation de la maîtrise d'ouvrage. La procédure de décision est à organiser : le rôle de rapporteur serait tenu par le délégué, les contradicteurs seraient les membres du comité de suivi, etc.

Il ne faudrait pas aller trop loin dans cette voie, car si le Maître d'ouvrage a choisi de déléguer, c'est pour se décharger de tâches qu'il juge trop lourdes ou trop techniques. Ce n'est pas pour être sollicité à tout moment par son représentant.

Extrait de : Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique ;

Jean-François Tribillon, juillet 1998

Contrat de maîtrise d'œuvre

- ▶ Entre le Maître d'ouvrage et le Maître d'œuvre (exceptionnellement, le Maître d'ouvrage peut mandater le Maître d'ouvrage délégué pour recruter et contractualiser un Maître d'œuvre) ;
- ▶ Rappelons que le Maître d'œuvre est une personne, un bureau, une équipe de projet ou une institution ayant les compétences techniques et administratives nécessaires pour concevoir architecturalement l'ouvrage et pour coordonner et contrôler l'ensemble des prestataires ;
- ▶ Précise les tâches du Maître d'œuvre ;
- ▶ Décrit les critères de base auxquels l'ouvrage doit répondre :
 - Si le Maître d'œuvre est recruté avant même qu'une étude de faisabilité ne soit menée, la description préliminaire de l'ouvrage sera basée sur un rapport de pré-analyse de faisabilité ;
 - Si le Maître d'œuvre est recruté après avoir réalisé l'étude de faisabilité, le contrat de maîtrise d'œuvre pourra se référer à cette étude et l'option technique qui y a été retenue ;
- ▶ Mentionne les mécanismes de concertation et de reddition de comptes.



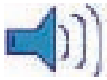
Outil 2.4. : Exemple d'un Contrat de maîtrise d'œuvre

Les 10 commandements pour un projet réussi

- 😊 Associer les futurs usagers du service tout au long du projet
- 😊 Solliciter des **partenaires techniques** qui apporteront leur expertise
- 😊 Prévoir un **niveau de service** qui répond localement aux besoins et aux capacités
- 😊 S'assurer que le **budget est acquis** avant de commencer les travaux
- 😊 Passer des marchés **conformément aux règles de l'art**
- 😊 Bien **répartir les rôles** entre les différents intervenants
- 😊 Prévoir le **contrôle qualité** des entreprises et fournisseurs
- 😊 Etre vigilant à une bonne articulation entre **technique et social**
- 😊 S'entendre sur les **modalités d'exploitation** avec l'ensemble des concernés et avant le démarrage
- 😊 **Planification réaliste et suivi rigoureux**

Schéma 17 : Les dix commandements pour un projet réussi

Points d'attention

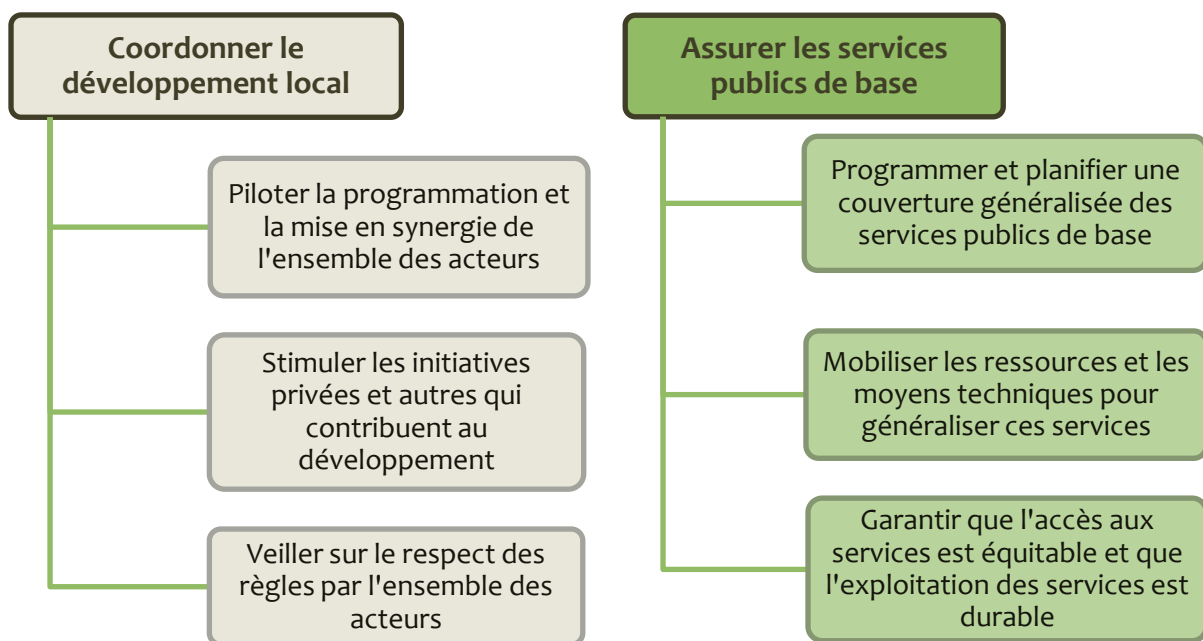


La question du service public. Dans beaucoup de pays en voie de développement, la notion du « service public » est encore en construction.

Pendant trop longtemps, des ONG, projets de coopération internationale ou missions religieuses étaient les seules agences à venir en appui à une population souvent isolée. Puisque l'Etat était quasiment absent, et pendant que leurs actions étaient financées à travers des ressources qu'elles avaient mobilisées elles-mêmes, ces agences décidaient de leurs priorités et assumaient le rôle de maître d'ouvrage – même quand il s'agissait de services publics, tels que l'alimentation en eau ou l'éducation de base.

Dans d'autres cas, des investisseurs privés ont vu les opportunités de l'absence de services de base (et d'une réglementation contraignante) pour offrir de l'eau, de l'enseignement ou même une protection physique – mais bien-sûr à leurs conditions, sinon aux conditions du marché là où la concurrence était présente.

Maintenant que la coordination du développement local est devenue la responsabilité de la Collectivité territoriale, qui est également chargée de fournir les services de base à sa population, la Commune (ou toute autre Collectivité territoriale) doit bien distinguer ces deux rôles :



La question du niveau et de la qualité du service. Dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable par exemple, il existe souvent plusieurs options techniques et managériales – qui correspondent à différentes qualités de service, mais qui nécessitent aussi des moyens financiers et techniques différents, aussi bien pour la construction que pour l'exploitation et l'entretien. Alimenter une population semi-urbaine à travers des prises domiciliaires coûte 150 à 200 EUR par personne, pendant que le coût d'investissement d'un système avec des kiosques par sous-quartier revient plutôt à 100 à 140 EUR. Beaucoup de citoyens par contre sont disposés à payer l'eau à la prise domiciliaire à son coût réel (ou même au-delà), mais pas au kiosque. La consommation au kiosque est souvent limitée à une dizaine de litres par personne et par

jour, mais dépasse rapidement 60 litres avec une connexion à domicile – ce qui garantit aussi l'utilisation d'eau saine pour le bain, le lavage et autres besoins corporels.

Chaque option technique et managériale a donc ses avantages et ses limites et la définition du « service approprié » n'est donc pas une chose facile. Déjà dans cette phase de planification, il est important d'envisager les options les plus courantes et d'approfondir la réflexion avec l'ensemble des parties prenantes – et certainement avec les futurs usagers – dans la prochaine phase de la Définition de l'ouvrage.



La question de la propriété. Dans les pays où le cadre institutionnel est en pleine évolution, il existe parfois une incertitude quant à la propriété des ouvrages – surtout quand il s'agit d'un service public mais exploité par une institution privée ou par une organisation communautaire (les écoles conventionnées en RD Congo et d'autres pays, les systèmes autonomes d'eau potable, les prises d'eau ou ouvrages d'aménagement pour la petite irrigation). Cette incertitude est encore confirmée par un mode de financement de l'ouvrage qui est souvent basé sur l'aide internationale (publique et privée) et par une délimitation des compétences entre les différents niveaux qui est aussi en forte évolution (Etat central, Commune, établissements publics).

Il est crucial d'éclaircir ces questions dans la phase de planification pour éviter des malentendus par après et pour s'assurer que chaque partie assume les responsabilités qui lui incombent.



Les charges et profits. Chaque ouvrage profite à un groupe déterminé de la population ou à une ou plusieurs institutions. D'autre part, la mise en service, la maintenance et le futur remplacement de l'ouvrage créent de nouvelles charges.

Les « bénéficiaires finaux » doivent donc s'entendre dès la phase de planification sur une répartition réaliste, équitable et durable de ces profits et charges.

Les grandes lignes des modalités d'utilisation et de maintenance de l'ouvrage doivent donc être conclues :

- ▶ Pendant cette phase de planification ;
- ▶ Avec le consentement de toutes les parties qui vont tirer profit de l'ouvrage ;
- ▶ En se basant sur les critères de
 - Durabilité : coûts de fonctionnement et de maintenance – de préférence aussi des réserves pour le développement et le remplacement de l'ouvrage,
 - Equité : contribution de chaque partie en fonction de ses possibilités mais aussi en fonction des profits engendrés par l'ouvrage,
 - Faisabilité – si les contributions attendues ne suffisent pas pour couvrir l'ensemble des coûts, c'est dans cette phase de planification que les solutions alternatives doivent être identifiées !

Quand il s'agit d'un service public de base, tel que l'eau potable ou l'assainissement aux lieux publics ou l'assainissement collectif, la Commune peut toutefois décider de subventionner le service – pour l'ensemble de sa population ou pour une tranche précise de ses citoyens. L'entretien des latrines publiques aux marchés peut être financé par les taxes de marché, le prix de vente aux kiosques peut être diminué si l'on prévoit un tarif plus élevé pour les prises domiciliaires, l'ingénieur de la Commune peut être mis à disposition des comités d'eau pour l'entretien des réseaux autonomes dans les villages périphériques... Mais là encore, il est crucial de s'assurer dès la phase de planification que ce montage soit réaliste et durable.



L'ouvrage comme finalité ou point de départ ?

Un nouveau système d'eau permet d'avoir accès à l'eau dans la proximité mais ne garantit pas que les maladies hydriques vont disparaître. Subventionner massivement des latrines familiales dans les quartiers populaires ne résout pas le problème de l'évacuation et de la décharge finale des excréments d'ici quelques années quand les latrines seront pleines. Une nouvelle école permet aux enfants de suivre les cours dans un cadre plus confortable mais ne garantit pas que le taux de scolarisation va augmenter.

Chaque ouvrage ou action de développement permet donc de résoudre une partie d'un problème mais crée aussi des opportunités pour un développement plus intégré. Il importe de bien analyser pendant cette phase de planification l'impact attendu de l'ouvrage et d'identifier en conséquence les mesures d'accompagnement nécessaires pour s'assurer que cet impact soit optimal.

Quelques exemples :

- ▶ Un nouveau système d'alimentation en eau peut effectivement avoir un impact important si la population respecte dorénavant les règles de base en matière d'hygiène.



Une campagne de sensibilisation et de promotion d'hygiène augmente considérablement l'impact de notre projet « eau potable » sur la disparition des maladies hydriques.

- ▶ La construction d'un nouveau marché peut effectivement avoir un impact sur les conditions sociales et sanitaires des échanges commerciaux et sur la disponibilité des marchands à payer leur taxe de marché, mais la construction en elle-même ne garantit pas une organisation adéquate du marché ou une gestion optimale des redevances en fonction du développement local.



Le développement d'un modèle d'organisation plus efficiente peut augmenter l'impact de notre projet « marché ».

LE MARCHÉ EN COMMUNE IV DE BAMAKO – MALI

En parallèle avec quelques réhabilitations au marché, la SNV-Mali et la Commune IV se sont entendus pour revoir le système de gestion du marché.

Dorénavant, la gestion est déléguée à la Coopérative des Usagers du Marché, qui perçoit également les taxes quotidiennes des marchands. La plus grande partie des taxes est restituée à la Commune qui l'investit partiellement dans le développement local.

La coopérative utilise une fraction des recettes pour son propre fonctionnement et la propreté du marché. Le reste est investi dans des ouvrages liés au marché : kiosques d'eau, latrines, nouvelle entrée...

Les recettes ont depuis augmenté de 40% et même la redevance restituée à la Commune dépasse aujourd'hui de 20% les revenus de la Commune dans l'ancien système.



L'étape de la priorisation des besoins et ouvrages est une étape extrêmement délicate et constitue « un banc d'essai » pour la démocratie. Par exemple, une commune peut avoir comme vision à moyen terme un taux de couverture en eau potable de 100% ; cependant elle doit maintenant décider pour l'année suivante les localités qui bénéficieront des investissements. Est-ce qu'on priorise alors une approche de concentration pour arriver d'abord à une couverture totale dans un périmètre spécifique de la Commune (ce qui peut probablement diminuer les coûts d'investissements) ou plutôt une approche de répartition entre les différents arrondissements de sorte à ce que le progrès soit plus au moins égal ?

Comme aide à la priorisation, il est utile de définir au préalable de critères le plus objectifs possibles et mesurables (densité de la population, distance au point d'eau existant,...). Le recours à la cartographie (notamment les différentes couches d'information localisées sur les images satellitaires) est un formidable outil d'aide à la discussion, facilitant le consensus final.



La coopération entre communes permet souvent un développement plus efficace et durable des services de base, surtout quand les Communes sont petites et les services plutôt complexes. Il n'est pas évident pour une petite Commune de se doter d'un service technique suffisamment polyvalent et performant pour gérer l'ensemble d'un processus de planification, de réalisation et d'exploitation des services de base. Au lieu de déléguer alors certaines tâches à un bureau d'études ou opérateur privé, on peut s'imaginer la mise en commun des moyens financiers et humains de plusieurs Communes dans une structure intercommunale ou dans un pôle de compétences qui est dirigé par un collège, composé d'un représentant de chacun des Conseils communaux concernés.

ETAPE 3 : DEFINITION DE L'OUVRAGE

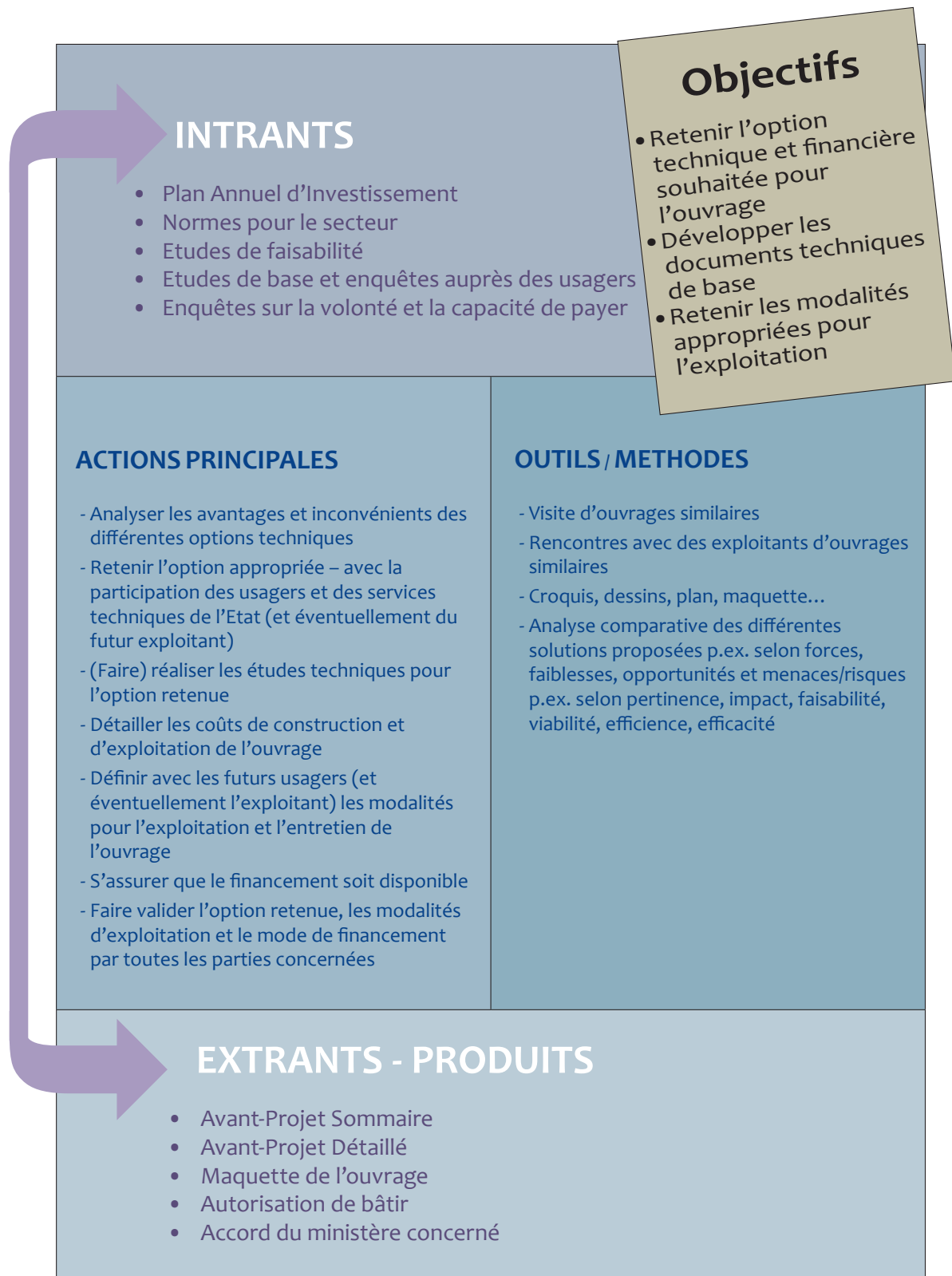


Schéma 18 : Définition de l'ouvrage : objectifs, actions et produits

D'un besoin et d'une idée vers une solution

Les phases précédentes ont permis de retenir un « projet de solution » pour les besoins prioritaires. Avant de s'engager dans la concrétisation de cette solution, il faut que les parties concernées s'entendent sur tous les aspects de la solution spécifique qui sera apportée à chaque besoin priorisé.

Les questions suivantes doivent donc trouver une réponse :

- ▶ Quel niveau de service est approprié dans le contexte donné ?
- ▶ Quelle solution technique est alors la plus efficace ? économiquement la plus avantageuse ? la plus viable ? la moins polluante ?
- ▶ Où précisément va-t-on construire l'ouvrage (ou chaque composante du réseau d'eau par exemple) ?
- ▶ Combien la solution retenue coûtera et comment le plan de financement se présente-t-il ?
- ▶ Comment va-t-on planifier la mise en œuvre ?
- ▶ Organisation de la contribution locale ?
- ▶ Dispose-t-on de toutes les autorisations nécessaires ?

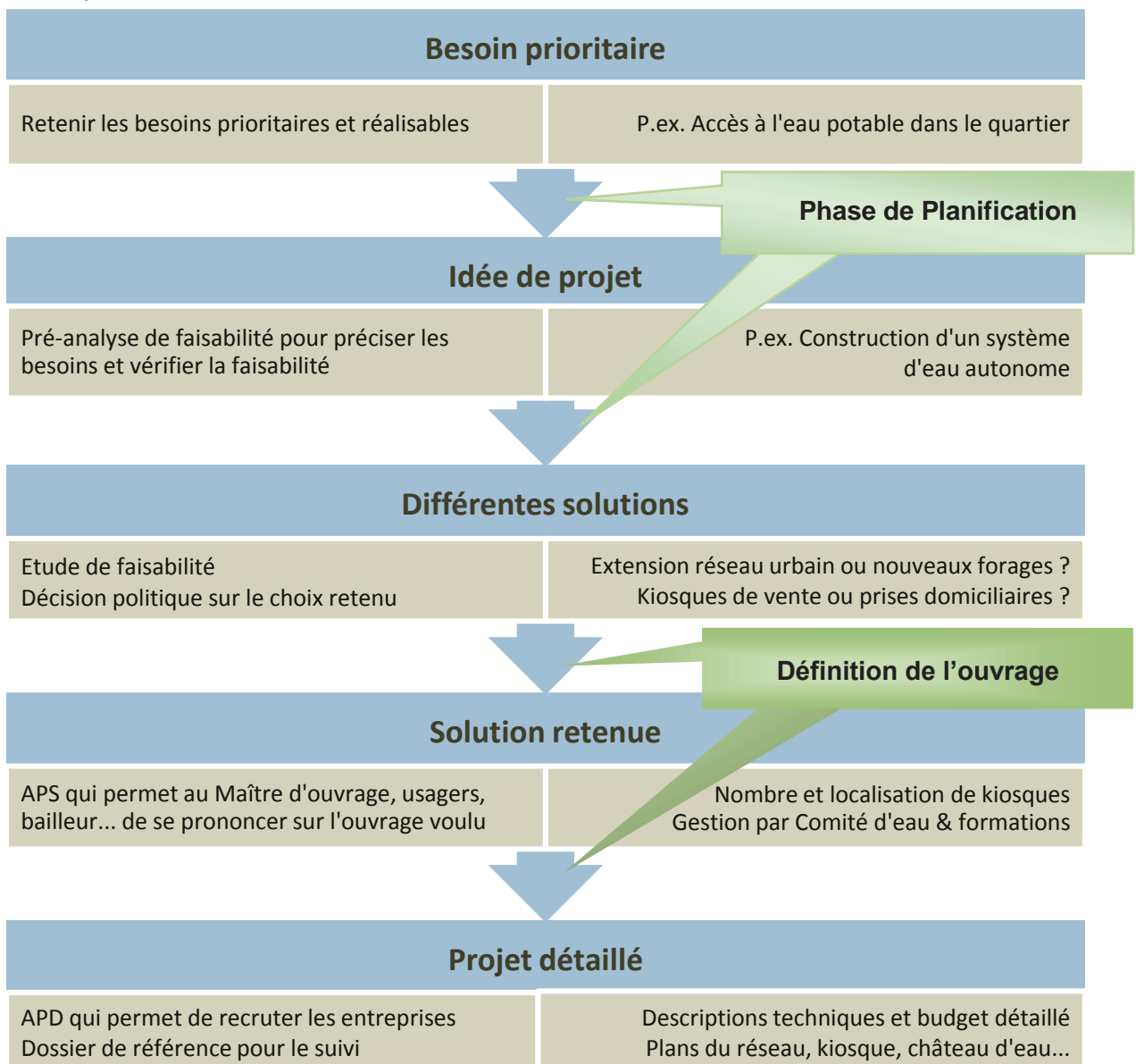


Schéma 19 : D'un besoin prioritaire vers un projet réaliste

Ces questions doivent être répondues en détail et de façon consensuelle si l'on veut :

- ▶ Déléguer des tâches à des prestataires : bureau d'étude, délégué à pied d'œuvre, entreprise de construction, centre de formation, ONG de sensibilisation...
- ▶ S'assurer que la solution qu'on va réaliser (ouvrage + mesures d'accompagnement) répondra aux attentes de toutes les parties concernées.

A la fin de cette phase de Définition de l'ouvrage, il faut donc que le Maître d'ouvrage (ainsi que le bailleur si ce n'est pas le Maître d'ouvrage qui finance) sache exactement ce qu'on va réaliser :

- ▶ En terme d'infrastructures (« avoir ») ;
- ▶ Mais également en termes de mesures d'accompagnement : formation, mise en place d'un comité, campagne de sensibilisation... (« savoir » et « pouvoir »).

A la fin de cette phase, les coûts de tout ce projet doivent aussi être connus, ainsi que le montage de leur financement .

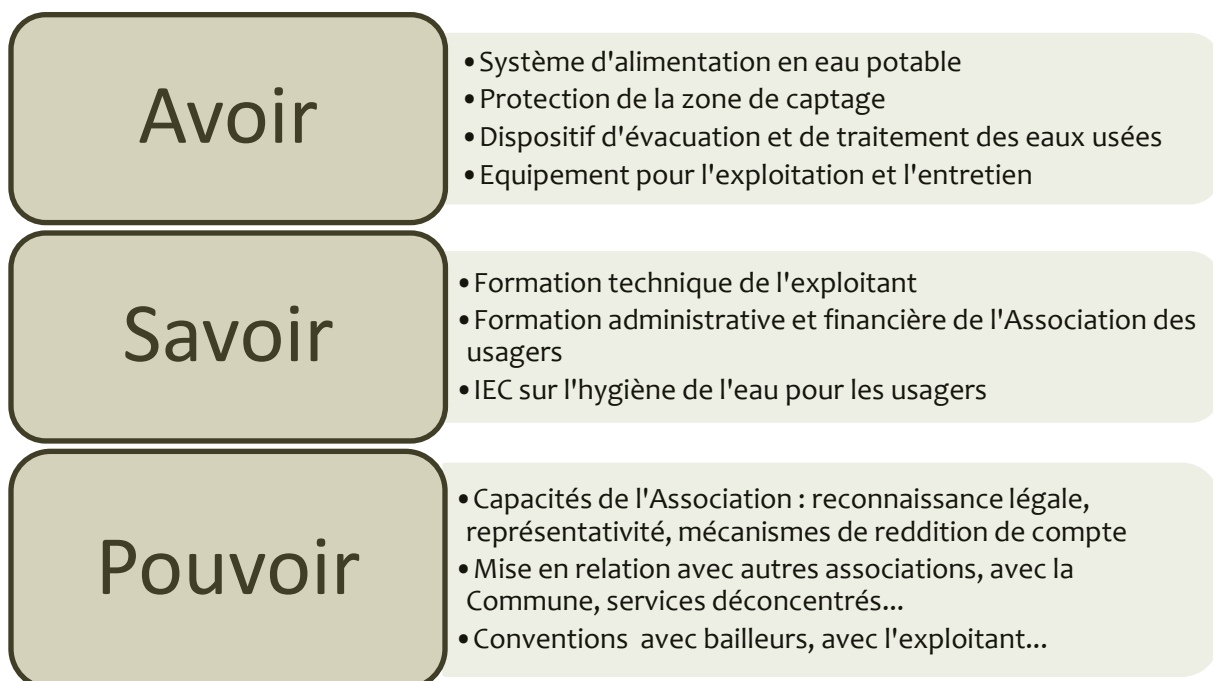


Schéma 20 : Exemple des trois composantes d'un projet d'eau potable

Avant la fin de cette phase, les choix détaillés en matière d'infrastructures et de mesures d'accompagnement sont également vérifiés auprès des autorités compétentes (services déconcentrés et éventuellement autres), auprès des futures usagers et auprès du futur exploitant de l'ouvrage.

Ces choix détaillés sont finalement explicités dans :

- ▶ Un Avant-Projet Sommaire (quand il s'agit d'un ouvrage simple et de contrats de prestation facilement gérables) ;
- ▶ Un Avant-Projet Détaillé (ouvrage plus complexe ou/et relations contractuelles plus contraignantes avec les prestataires) ou
- ▶ Un Dossier Technique et Financier (destiné à un bailleur, et qui inclut donc aussi une série d'appréciations et des informations administratives et procédurales).

Les études

	Caractéristiques	Niveau de précision	
Etude de faisabilité	Comme son nom l'indique, l'étude de faisabilité a pour objet essentiel d'étudier les solutions possibles et d'en évaluer la faisabilité, de manière à permettre au Maître d'ouvrage de faire des choix techniques (par exemple en termes de niveau de service).	+/- 20% Certaines options techniques peuvent n'être pas encore fixées	Phase de Planification
Avant-Projet Sommaire	L'APS est lancé lorsque les grands choix techniques sont arrêtés, et que le Maître d'ouvrage (et le bailleur de fonds) souhaite évaluer avec précision le coût du projet. C'est en général sur la base de l'APS que la requête de financement est présentée par le Maître d'ouvrage.	+/- 10% Les options techniques sont fixées, pas forcément tous les détails sur le mode d'exécution	
Avant-Projet Détaillé	L'APD a pour objectif de décrire le projet avec le plus de précision possible, sans laisser aucune ambiguïté possible sur les options techniques et la manière dont les ouvrages vont être réalisés. L'APD est souvent postérieur au bouclage du financement du projet. L'objectif est alors de sélectionner les entreprises et de passer commande des travaux.	Quelques % Aucune ambiguïté possible ni sur les options techniques, ni sur le mode d'exécution	Phase de Définition de l'ouvrage

Schéma 21 : Différences entre étude de faisabilité, APS et APD

Pour un **projet de complexité technique réduite** (par exemple, un captage de source avec un petit réseau de distribution en aval, un canal de drainage, un bloc sanitaire dans une école selon un plan type déjà réalisé sur d'autres endroits), il suffit de réaliser un seul Avant-Projet :

- Un APS pourra suffire si les travaux seront réalisés par des prestataires fiables, dans le cadre d'un contrat relativement souple, et avec un Maître d'œuvre qui est proche du chantier de sorte à ce qu'il puisse détailler davantage les travaux à réaliser en fonction de l'évolution du chantier – ceci est souvent le cas quand il s'agit d'une équipe de projet expérimentée qui assume le rôle de Maître d'œuvre (ou de Maître d'ouvrage délégué).
- L'étape intermédiaire de l'APS peut être omise dans les autres cas et à condition que le Maître d'ouvrage et le bailleur puissent se prononcer sur les choix retenus dans l'APD. Il est important de bien soigner l'APD, qui sera le document de référence pour les entreprises à qui l'on va passer commande de la réalisation des travaux. L'APD doit comporter le plan de tous les ouvrages prévus, ainsi qu'un descriptif détaillé de la façon dont ils seront réalisés, et un listing détaillé de toutes les quantités qui seront utilisées pour réaliser le projet – c'est le devis quantitatif.



Outil 3.1. : Exemple d'un APS - Madagascar

Avant-Projet Sommaire – Eléments essentiels

1- Informations sur les conditions locales :

- ✓ Lieu d'implantation du projet
- ✓ Le cadre physique : données géographiques, accès, matériaux locaux...
- ✓ Le cadre humain : données démographiques, organisation locale
- ✓ Le cadre économique et le développement : services, activités économiques, ressources locales, les projets de développement...
- ✓ Autres informations spécifiques

2- Description de la problématique :

- ✓ Situation actuelle
- ✓ Impact escompté du projet

3- Description des solutions techniques envisageables :

- ✓ Description des travaux à réaliser
- ✓ Dimension et disposition des ouvrages
- ✓ Les variantes de conception ; avantages et contraintes de chaque variante

4- Estimation des coûts pour chaque variante proposée :

- ✓ Justificatif des coûts – base des calculs
- ✓ Coûts des travaux

5- Montages envisagés pour l'exploitation et la maintenance de l'ouvrage

6- Viabilité de l'ouvrage : financière, technique, organisationnelle, environnementale...

7- Réglementation, conditions nécessaires, risques...

8- Mesures d'accompagnement proposées

Schéma 22 : Eléments essentiels de l'APS

Avant-Projet Détaillé – Eléments essentiels

Les éléments socio-organisationnels et économiques de l'APS – y compris 1) Conditions locales, 2) Problématique, 5) Exploitation et maintenance, 6) Viabilité, 7) Réglementation et conditions nécessaires, 8) Mesures d'accompagnement (en détails si l'APD est l'unique document ; synthétisées si ces éléments sont déjà développés dans un APS)

Détails techniques :

- ✓ Critères du dessin (inclus rappel des critères du choix)
- ✓ Description des ouvrages
- ✓ Description des étapes des travaux
- ✓ Calcul des matériaux, outillage et stock entretien, main-d'œuvre pour la réalisation des ouvrages (liste des matériaux, liste main-d'œuvre, liste outillage)
- ✓ Budget (sous-total par ouvrage)
- ✓ Détails des prix unitaires
- ✓ Valorisation des apports locaux
- ✓ Calculs techniques
- ✓ Plans d'implantation
- ✓ Plans détaillés des ouvrages

Schéma 23 : Eléments essentiels de l'APD



Outil 3.2. : Exemple d'un APD - Madagascar

Le Maître d'ouvrage décide de l'option technique

Chaque ouvrage est unique – même s'il est conçu selon des plans types, mais :

- L'endroit où il est construit est unique : implantation de l'ouvrage, conditions géophysiques et météorologiques, accès aux matériaux de construction...
- Les futurs utilisateurs peuvent avoir des besoins ou attentes spécifiques ;
- Le degré de finition reste à préciser en fonction des souhaits du propriétaire et utilisateurs, et en fonction du budget disponible.

Souvent, il existe aussi plusieurs options techniques – qui peuvent toutes être conformes aux normes et à la stratégie sectorielle. Mais chaque option a ses avantages et limites en fonction du niveau du service, des coûts de construction et d'entretien, de la durabilité, sinon des aspects visuels.

Pour un Maître d'ouvrage – souvent la Commune ou une autre institution publique ou privée – il n'est pas toujours facile de s'imaginer ce qu'il peut attendre exactement de « son » ouvrage. Ce n'est qu'au moment où le Maître d'ouvrage en prend possession qu'il découvre souvent que l'un ou l'autre aspect de son ouvrage ne lui convient pas tout à fait.

D'autre part, traduire une idée d'ouvrage en plans concrets demande une expertise technique qui n'est pas toujours présente chez le Maître d'ouvrage.

Une entente intelligente est donc nécessaire pendant cette phase entre le Maître d'ouvrage et les futurs utilisateurs d'une part (les non-professionnels pour qui l'ouvrage sera construit) et, d'autre part les techniciens : celui qui conçoit l'ouvrage, les services déconcentrés du secteur (et le représentant du bailleur si l'ouvrage n'est pas financé par son futur propriétaire).

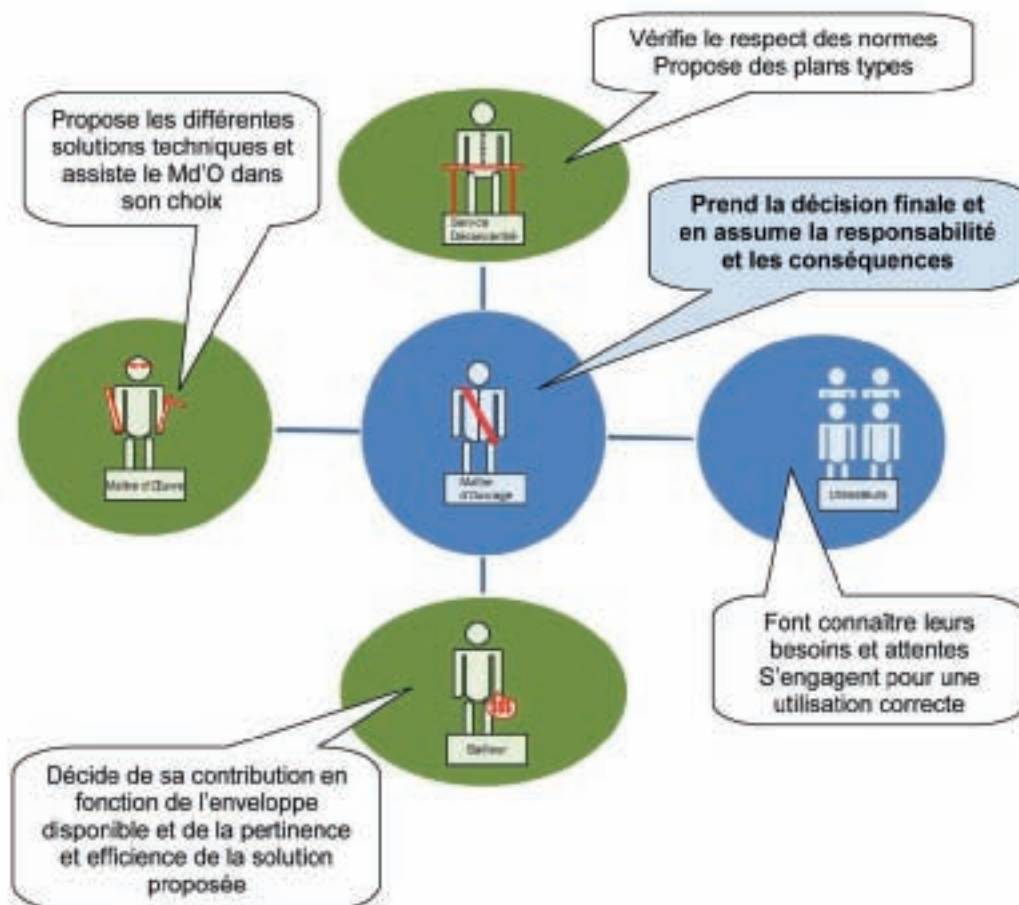


Schéma 24 : Rôle des acteurs dans le choix technique pour l'ouvrage

Mais la décision finale sur l'option technique à retenir reste la responsabilité du Maître d'ouvrage – à condition bien-sûr que cette option soit conforme aux normes et que son financement soit garanti.

Quelques idées qui peuvent permettre à un Maître d'ouvrage non-technicien de prendre sa décision en connaissance des choses :

- ▶ Une visite auprès d'un ouvrage similaire et une discussion avec les différents acteurs concernés : le propriétaire, les utilisateurs, l'exploitant, la personne qui était chargée de l'étude ...
- ▶ Des dessins simplifiés de l'ouvrage ou une maquette ;
- ▶ Une étude comparative des différentes options selon une grille structurée de critères.

Critères	Questions	Option 1	Option 2	Option 3
Cohérence	✓ Avec la stratégie sectorielle	9	10	7
	✓ Avec les priorités et sensibilités du bailleur	9	8	6
	✓ Avec les choix du PCD	7	9	7
Efficacité	✓ Dans quelle mesure l'option donne une réponse aux besoins réels de la population	10	10	9
	✓ Et à leurs attentes (subjectives)	7	9	10
Efficience	✓ Coût de construction			
	✓ Coût de fonctionnement et d'entretien			
	✓ Délais d'exécution			
Faisabilité	✓ Problèmes techniques pour l'exécution			
	✓ Questions de propriété et de réglementations			
Impact	✓ Nombre d'usagers (potentiels)			
	✓ Comment leur vie va changer une fois que l'ouvrage sera fonctionnel			
	✓ Impact indirect (emploi, environnement, équité de genre, économie locale...)			
Viabilité	✓ Viabilité financière			
	✓ Complexité technique, facilité de maintenance, accès aux pièces de rechange			
	✓ Complexité de gestion			
	✓ Acceptation sociale			
Total				

Schéma 25 : Grille de la pertinence optimale

Grille Forces – Faiblesses – Opportunités – Menaces		Option 1	Option 2
Forces	Les points forts de chaque alternative en fonction de son coût de construction, frais d'entretien, niveau du service fourni, délai d'exécution...		
Faiblesses	Points faibles de chaque alternative		
Opportunités	✓ Possibilités d'extension		
	✓ Innovations et répliquabilité		
	✓ Impact positif sur d'autres aspects de développement		
	✓ Impact sur d'autres personnes, groupes, institutions		
Menaces	✓ Droits de propriété ou d'utilisation		
	✓ Vulnérabilité contre les catastrophes naturelles		
	✓ Impact négatif sur d'autres aspects de développement		
	✓ Impact sur d'autres personnes, institutions ou le milieu		

Schéma 26 : Grille des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

Le Maître d'ouvrage se laisse assister

C'est généralement à partir de cette phase – et jusqu'à la réception provisoire ou définitive que le Maître d'ouvrage se laisse assister par un professionnel. Ce professionnel a les compétences techniques et l'expérience nécessaire pour (faire) traduire l'idée du projet en solution technique optimale et pour coordonner et contrôler l'ensemble des prestataires techniques (bureaux d'études, entreprises de travaux, fournisseurs de matériaux...). Plusieurs cas de figures sont possibles :

Le Maître d'ouvrage = le Maître d'œuvre

- Si le Maître d'ouvrage dispose d'un service technique propre, et à condition que l'ouvrage soit simple, le Maître d'ouvrage avec son service technique peuvent assumer le rôle du Maître d'œuvre.
- C'est le Maître d'ouvrage qui fait le design de l'ouvrage, sélectionne les entreprises et contrôle le chantier.

Le Maître d'ouvrage avec un assistant

- Pour des ouvrages relativement simples, le Maître d'ouvrage peut se faire assister par une personne ou service de confiance (ONG ou service déconcentré).
- Le Maître d'ouvrage fait le design de l'ouvrage, sélectionne les entreprises et contrôle le chantier, mais avec l'appui de l'assistant.

Le Maître d'ouvrage délégué

- Le Maître d'ouvrage délègue une partie de ses tâches à un organisme professionnel (agence ou projet d'un bailleur, agence étatique...).
- Le Maître d'ouvrage délégué fait le design lui-même, recrute un Maître d'œuvre - ou, pour des projets plus complexes, recrute plusieurs bureaux d'études et experts pour des parties distinguées du projet.
- Le Maître d'ouvrage délégué s'occupe du recrutement d'entreprises.

Le Maître d'ouvrage recrute un Maître d'œuvre

- Le Maître d'ouvrage recrute un bureau d'études ou architecte (= Maître d'œuvre) qui va piloter les aspects techniques: design de l'ouvrage, études et dossiers techniques, contrôle des travaux... Il rend compte au Maître d'ouvrage.
- Le Maître d'ouvrage reste en charge du recrutement d'entreprises, des paiements, de la signature des contrats...

Le Maître d'ouvrage délégué recrute un Maître d'œuvre

- Voir schéma ci-dessus, mais le Maître d'ouvrage a délégué son pouvoir au Maître d'ouvrage délégué.

Schéma 27 : Les différentes options d'assistance pour le Maître d'ouvrage

Le Maître de l'ouvrage et de sa mise en œuvre

Le cas de figure le plus fréquent est celui d'un Maître d'ouvrage qui recrute un Maître d'œuvre dès la phase de Définition de son ouvrage. L'un est alors le maître de l'ouvrage, pendant que l'autre est le maître du processus de mise en œuvre de l'ouvrage (définition, préparation, exécution, réception). Les rôles et responsabilités sont alors réparties comme suit :



 MAITRE D'OUVRAGE	 MAITRE D'ŒUVRE
DEFINITION DE L'OUVRAGE	
Recrute un Maître d'œuvre	Réalise les études
Fait le choix définitif de l'option préférée	Rédige l'Avant-Projet Sommaire et/ou Détaillé (év. avec l'appui d'un bureau d'études)
Valide l'APS ou l'APD	Propose les différentes options techniques
PREPARATION DES TRAVAUX	
Valide le Cahier des Charges ou DAO	Elabore un Cahier des Charges ou DAO
Lance un Appel d'offres	
Sélectionne l'offre la plus intéressante (à travers sa Cellule de marchés publics quand il s'agit d'un organe public comme la Commune)	Donne son avis technique sur les différentes offres
Notifie l'entreprise titulaire des travaux	
Passe le contrat à l'entreprise titulaire	Propose un contrat pour l'entreprise
Envoie un Ordre de service à l'entreprise pour démarrer les travaux	Elabore avec l'entreprise une planification opérationnelle pour le chantier
EXECUTION DES TRAVAUX	
Effectue des visites périodiques ou inopinées des travaux	Désigne un Délégué à pieds d'œuvre pour le contrôle journalier des travaux
Participe aux réunions de chantier	Coordonne les réunions de chantier
Rappelle, en cas de besoin, le Maître d'œuvre et l'entreprise à leurs obligations contractuelles	Informe le Maître d'ouvrage de toutes les éventuelles irrégularités
	Effectue, le cas échéant, les réceptions « par corps d'ouvrage » ou partielles
Exécute les paiements en fonction des attachements et décomptes proposés	Valide les attachements proposés par l'entreprise
Applique les éventuelles sanctions Signe les Ordres de service, Notes d'avertissement et autres	Propose au Maître d'ouvrage des Ordres de service ou Notes (avertissement, mise en demeure, résiliation...) pour l'entreprise
RECEPTION DE L'OUVRAGE	
Délibère et prononce la réception ou non des travaux réalisés	Effectue éventuellement une réception technique
Réceptionne l'ouvrage	Assiste à la réception provisoire
Prend les dispositions pour le fonctionnement et la maintenance	Elabore un manuel pour le fonctionnement et la maintenance
Archive un dossier complet	Assiste éventuellement à la réception définitive
Paie le décompte final et libère la garantie	Surveille la clôture du chantier

Schéma 28 : Répartition des rôles entre Maître d'ouvrage et Maître d'œuvre

Points d'attention



Quand et comment recruter un Maître d'œuvre ? Le montage recommandé est celui avec un Maître d'ouvrage qui recrute un Maître d'œuvre avec une répartition des tâches telle que décrite sur la page précédente.

Le Maître d'œuvre peut être un bureau d'études, un architecte ou ingénieur indépendant, un service déconcentré ou l'équipe d'un projet spécialisé.

Le Maître d'œuvre est le plus souvent recruté après l'étude de (pré-)faisabilité, quand le Maître d'ouvrage a une idée plus au moins précise sur le projet et sa faisabilité. Il peut être recruté pour l'ensemble du processus (de la définition jusqu'à la réception) ou bien uniquement pour les phases de la définition et de la préparation – le contrôle et l'appui à la réception des travaux feront alors partie d'un autre contrat.

Quelquefois, le Maître d'œuvre est déjà recruté avant même l'étude de préfaisabilité – particulièrement dans les cas où le Maître d'ouvrage n'a pas les compétences pour piloter cette étude de (pré-)faisabilité et quand il peut se reposer sur un service déconcentré de l'Etat, une équipe de projet ou ingénieur fiable. Mais le risque est effectivement que le Maître d'œuvre se substitue rapidement à son Maître d'ouvrage et qu'il oriente l'étude de faisabilité et l'option technique selon ses propres intérêts.

Le Maître d'œuvre est recruté par le Maître d'ouvrage (délégué) et ceci le plus souvent à travers une consultation restreinte. Doivent être pris en compte dans la sélection :

- ▶ La situation du candidat vis-à-vis de l'administration : en règle avec ses obligations administratives, fiscales et sociales ; solvabilité...
- ▶ Les références du candidat dans le domaine de travaux similaires ;
- ▶ La qualification et expérience du personnel proposé ;
- ▶ La méthodologie proposée et le calendrier de réalisation ;
- ▶ La connaissance de la zone ;
- ▶ Le prix.

Il est crucial que le Maître d'ouvrage et le Maître d'œuvre développent (ou entretiennent déjà) une relation de confiance – ce qui implique aussi que chacun respecte les prérogatives de l'autre. Les deux « maîtres » devront travailler ensemble pendant une période souvent assez longue, leur travail implique aussi d'autres acteurs qui peuvent facilement profiter d'une éventuelle mésentente entre les deux maîtres et ces deux n'ont pas d'autres choix que de trouver un équilibre optimal entre une logique technique et une logique qui est plutôt politique, puisque le Maître d'ouvrage représente ici les intérêts des futurs usagers, mais également de la Commune en tant qu'institution ainsi que du bailleur et des contribuables.

Dans le contrat entre le Maître d'ouvrage et son Maître d'œuvre doivent être clairement stipulées les modalités de reddition de compte ou de rapportage du dernier au Maître d'ouvrage, ainsi que les moments auxquels le Maître d'œuvre doit impérativement impliquer le Maître d'ouvrage pour une décision formelle de certains choix (qui peuvent être proposés par le Maître d'œuvre mais qui relèvent finalement de l'autorité du Maître d'ouvrage).



Outil 3.3. : Documents types pour le recrutement d'un Maître d'œuvre



Un débat contradictoire sur le design de l'ouvrage.

Le montage où le Maître d'ouvrage (sinon le Maître d'ouvrage délégué) fait le design lui-même sans intervention ou lecture critique d'une autre personne compétente n'est pas recommandé !

Pour un ouvrage avec une certaine complexité, il est préférable d'avoir un débat contradictoire sur le design. Ceci permet d'éviter des erreurs de conception ou une solution non-optimale, ce qui aurait des conséquences sur la suite du processus, et, finalement, sur l'ouvrage et sa fonctionnalité.

En fonction de la complexité, ce débat contradictoire peut se concrétiser à travers :

- ▶ Une analyse critique par le Maître d'ouvrage du design proposé par le Maître d'œuvre ou le Maître d'ouvrage délégué – ceci dans l'hypothèse que le Maître d'ouvrage ait suffisamment de compétences techniques pour cette analyse ;
- ▶ Une analyse critique par le Maître d'ouvrage délégué du design proposé par un bureau d'études ;
- ▶ Une contre-expertise par un bureau d'études sur le design proposé par le Maître d'œuvre (pour les ouvrages très complexes).



Intégrer les mesures d'accompagnement dans le montage. Pour un impact et/ou une viabilité optimale d'un ouvrage ou service, il ne suffit pas toujours de mettre en place une infrastructure.

Un projet d'eau potable demande également une sensibilisation de la population, une formation des techniciens locaux, la mise en place et formation d'un comité de gestion, l'élaboration d'une politique de tarification et ses instruments de gestion...

Ces mesures d'accompagnement doivent également être définies pendant cette phase, leur coût doit être évalué et les activités doivent être programmées.



Dans le cas d'un ouvrage qui est à cheval du domaine public et communautaire, la Collectivité territoriale peut déléguer la maîtrise d'ouvrage à l'organisation communautaire qui est appelée à mettre l'ouvrage en valeur. Ce cas de figure se

présente par exemple pour un petit aménagement hydro-agricole sur une branche d'un ruisseau ou pour un dépôt de transit des ordures ménagères dans le quartier. L'ouvrage, ou au moins une partie, est construit sur un espace public, mais l'ouvrage servira à une association villageoise ou comité de quartier – qui devra aussi prendre sa responsabilité, aussi bien pour la construction que pour l'exploitation et l'entretien. Il est alors plus logique que cette association ou quartier pilote également le processus de la définition et de la réalisation de l'ouvrage.

Une convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage est indispensable dans ce cas. Cette convention doit également mentionner les grands principes de l'exploitation de l'ouvrage pour éviter que l'association, ou un de ses membres, utilisent l'ouvrage à des fins privées ou selon des modalités qui ne sont pas en phase avec l'intérêt public. Les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes doivent également être précisés dans la convention.



La maîtrise d'œuvre de toutes ces mesures d'accompagnement est un métier complexe. C'est aussi le Maître d'ouvrage qui a la responsabilité finale pour la définition et la mise en œuvre de ces mesures d'accompagnement. Mais cette dimension demande également une expertise technique et méthodologique particulière dont les Communes et leurs services techniques ne disposent pas toujours. De plus, il n'est pas conseillé pour la Commune

d'organiser elle-même les programmes de formation d'un comité de gestion ou d'une association des usagers, ou encore de faciliter l'élaboration d'une Convention par exemple entre la Commune, l'association des usagers et un exploitant privé d'un réseau d'eau. La Commune n'est pas neutre dans ces débats et risque de freiner une réelle participation des autres parties ou d'imposer sa vision sans pour autant engendrer une appropriation par ceux qui seront finalement chargés de l'utilisation et de la bonne gestion de l'ouvrage.

Pour définir ces mesures d'accompagnement, la Commune peut se faire assister par une ONG ou un bureau d'études spécialisé, ou par un projet ou agence de développement. Ceux-ci peuvent à leur tour – et sous le pilotage de la Commune – faire appel à des personnes ressources, centres de formation ou ONG locales pour certaines tâches de formation ou d'ingénierie sociale.

Dans le cas où le Maître d'œuvre dispose aussi des compétences méthodologiques et techniques nécessaires pour coordonner ce programme d'accompagnement pour le compte du Maître d'ouvrage, le volet technique et le volet socio-organisationnel (ou l'ingénierie sociale) peuvent être appuyés par un seul Maître d'œuvre, mais il est souvent indiqué de dissocier ces fonctions. Ceci :

- ▶ Permet de recruter deux bureaux/agences, chacun spécialisé dans son domaine respectif ;
- ▶ Diminue les risques que la dimension technique définit à elle seule l'agenda et que les mesures d'accompagnement – telle que la mobilisation des futurs usagers – soient uniquement considérées comme des actions secondaires au processus de construction, et non pas comme des conditions nécessaires pour garantir la bonne utilisation et la pérennité de l'ouvrage ;
- ▶ Contribue à un équilibre des pouvoirs puisque le Maître d'ouvrage dispose alors de deux agences/bureaux qui suivent de proche les évolutions techniques et organisationnelles du projet.

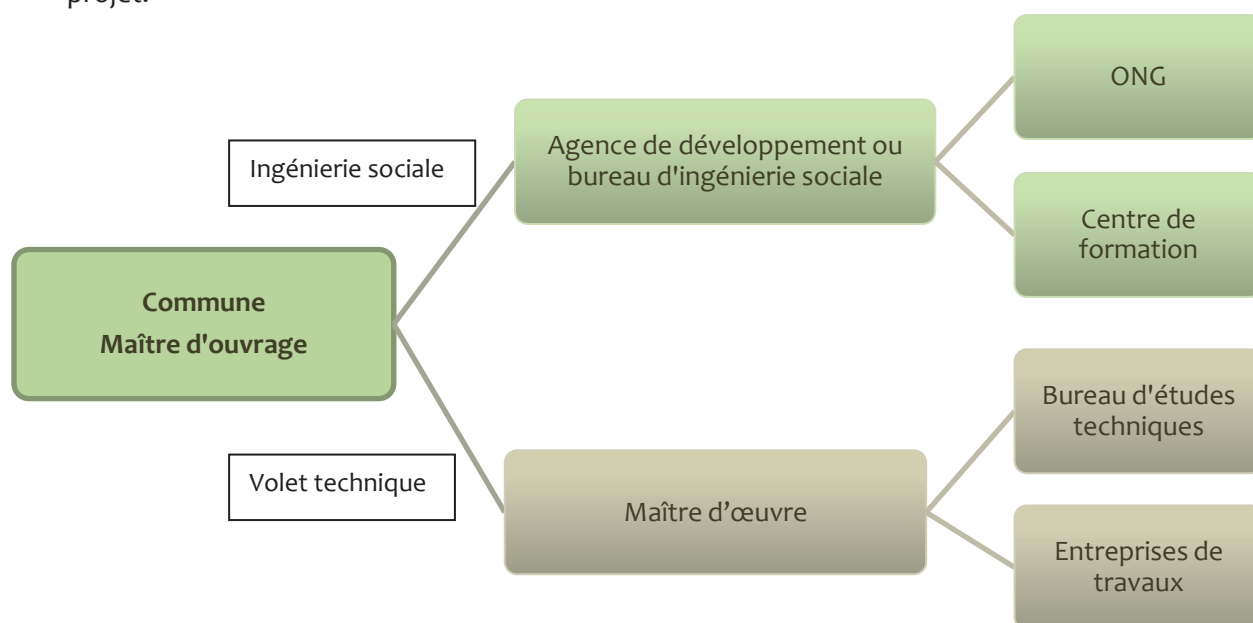


Schéma 29 : Ingénierie sociale et technique



Outil 3.4. : Documents types pour le recrutement d'une agence pour l'intermédiation sociale

Outil 3.5. : Exemple d'un Contrat d'intermédiation sociale



Intégrer l'apport local dans le montage. Si le projet inclut un apport des futurs utilisateurs ou de l'institution concernée par l'ouvrage, il faut l'intégrer pendant cette phase de Définition :

- ▶ Préciser l'apport local dans l'APS ;
- ▶ Quantifier la valeur d'une éventuelle contribution en nature dans le budget détaillé de l'APD ;
- ▶ Fixer les modalités de paiement pour une éventuelle contribution monétaire : sur quel compte ? à quel moment ? pour financer quelles activités ? avec quel mécanisme de reddition de comptes ?
- ▶ Fixer les modalités de l'apport en nature, et veiller à ce que cette contribution en nature ne perturbe pas les activités du chantier ;
- ▶ Valider ces contributions dans une convention ou accord avec des représentants de l'institution concernée ou des futurs utilisateurs.



Vérifier si toutes les conditions sont réunies pour réaliser et pérenniser l'ouvrage.

La phase de la Définition de l'ouvrage est la dernière phase où des décisions stratégiques sont prises ! Ce qui suivra n'est qu'une suite logique de ce qu'on décide dans cette phase. Il faut donc clôturer cette phase avec une vérification pour s'assurer que tous les éléments et toutes les conditions soient réunis pour un ouvrage et un service réussi et durable.

Liste sommaire pour la vérification

	Technique	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que l'option retenue est techniquement faisable ? • Pièces et compétences pour la maintenance ? • Est-ce qu'elle ne menace pas l'environnement ? • Est-ce que toutes les données techniques sont disponibles pour passer le contrat de travaux ?
	Financier	<ul style="list-style-type: none"> • Financement bouclé pour la réalisation du projet ? • Ressources garanties pour le fonctionnement et la maintenance ? • Circuits financiers clairs et contractualisés ?
	Social	<ul style="list-style-type: none"> • Solution acceptée par les futurs utilisateurs ? • Règlement d'utilisation élaboré et accepté ? • Accès équitable au service ? Pas d'exclusion ?
	Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce qu'il existe une Feuille de Route acceptée par tous les acteurs pour réaliser le projet ? • Est-ce que les modalités pour l'exploitation sont claires ? • Est-ce que les formations etc. nécessaires sont prévues ?
	Politique Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme aux normes et politiques sectorielles ? • Est-ce qu'il s'agit bien d'un projet qui s'inscrit dans le mandat du Maître d'Ouvrage ? • Est-ce que toutes les autorisations sont acquises ?

Schéma 30 : Liste de vérification de la faisabilité et durabilité du projet

ETAPE 4 : PREPARATION DES TRAVAUX

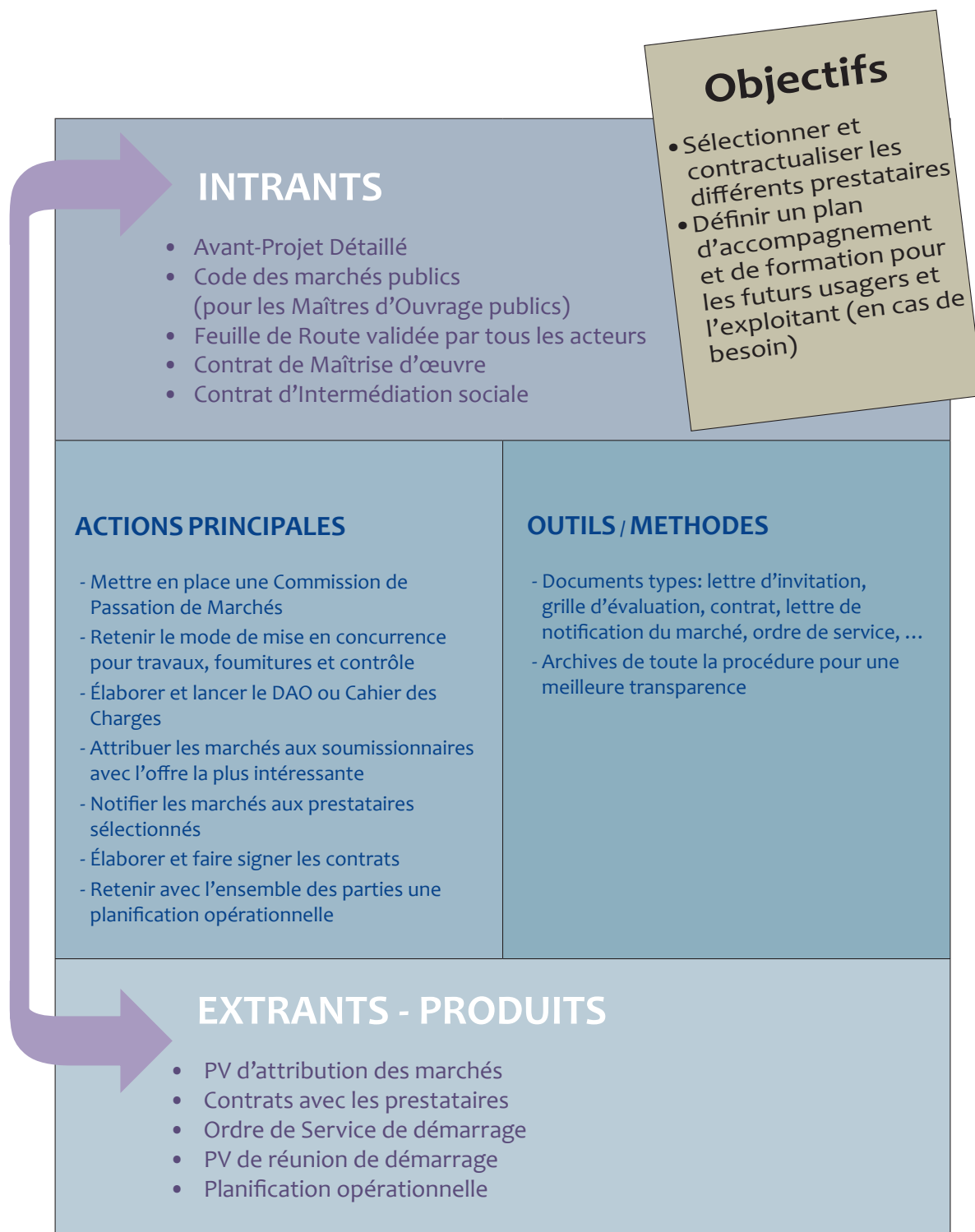


Schéma 31 : Préparation des travaux : objectifs, actions et produits

Les actions à mener



Schéma 32 : Les actions à mener dans la préparation des travaux



Quelques principes de base

Si le Maître d'ouvrage est une institution publique, il doit obligatoirement suivre le Code des marchés publics selon la législation qui est en vigueur pour ce cas.

Si le Maître d'ouvrage délègue la passation de marchés à un Maître d'ouvrage délégué (qui devient alors le pouvoir adjudicateur), le Code des marchés publics reste en vigueur.

Les Maîtres d'ouvrage privés ne sont pas tenus à suivre ce Code (sauf dans certains cas où la construction de l'ouvrage est subventionnée par une institution publique). Ils ont toutefois intérêt à respecter également les principes de base suivants :

Mise en concurrence	<ul style="list-style-type: none">• Comparer différentes propositions pour garantir la qualité et la réalité des prix• Comparer différentes propositions pour garantir l'équité
Egalité de traitement	<ul style="list-style-type: none">• Accès équitable à l'information• Jugement sur base de critères objectifs
Paiement après service	<ul style="list-style-type: none">• Paiement après prestation accomplie et acceptée• Eventuellement avec tranches intermédiaires
Discretion et transparence	<ul style="list-style-type: none">• Discretion avant l'ouverture pour garantir l'équité• Transparence de la procédure suivie et motivation des choix• Discretion par rapport aux infos sensibles des soumissionnaires
Exclure le favoritisme	<ul style="list-style-type: none">• Indépendance et impartialité des personnes engagées dans la procédure => les personnes ayant un intérêt dans l'une ou l'autre soumission ne peuvent pas intervenir dans la sélection
Prix fermes	<ul style="list-style-type: none">• L'exécutant supporte les risques des coûts• Marché à prix global = prix ferme pour le marché entier• Marché à bordereau de prix = prix unitaires sont fermes
Proportionnalité	<ul style="list-style-type: none">• Equilibre entre les exigences imposées aux soumissionnaires et l'importance du marché• Critères d'exclusion et de sélection en fonction de l'importance réelle pour le marché
Faire ce qu'on dit Dire ce qu'on fait	

Schéma 33 : Les principes de base pour le recrutement de prestataires

Les modes de mise en concurrence

Les modes de mise en concurrence peuvent être classés selon deux points de vue :

- ▶ Le nombre d'intéressés qui peuvent participer est ouvert ou bien limité à un nombre restreint d'entreprises ou fournisseurs qui ont été présélectionnés sur base de critères précis ;
- ▶ Le choix se fait après une négociation, sur base du prix, ou bien sur base d'une série de critères préalablement connus.

Les appellations et réglementations peuvent toutefois différer de pays à pays.

	Ouvert à tous les candidats réglementaires	Limité à un groupe de candidats présélectionnés
Négociation	Procédure négociée avec publicité	Procédure négociée sans publicité ou : Achat de gré à gré
Sélection sur base du prix seulement	Adjudication publique	Adjudication restreinte
Sélection sur un ensemble de critères (prix, qualité, délai...)	Appel d'offres ouvert	Appel d'offres restreint ou : Consultation restreinte

Schéma 34 : Les différentes modes de mise en concurrence

Rappelons encore que les organes publics (dont les Communes) sont tenus à respecter le Code des marchés publics de leur pays. Ce Code prescrit le mode de mise en concurrence qui doit être appliqué, et ceci en fonction du montant du marché, et faisant souvent une distinction entre les marchés de travaux, d'équipements et de services.

Pour les marchés de budget important ou dans les cas où la concurrence doit et peut pleinement jouer entre des candidats intéressants, la procédure sera plutôt ouverte. Mais le principe de la proportionnalité (voir Schéma 33) invite à éviter une procédure qui est très lourde si le marché est de taille limitée – sinon les candidats qui disposent des meilleures compétences pour réaliser le marché peuvent être découragés par la procédure.

La plupart des bailleurs de fonds imposent aussi des restrictions par rapport au mode de mise en concurrence à appliquer pour des marchés (co)financés par leurs subventions – même si le marché est alors géré par une ONG, une association ou une organisation paysanne, bénéficiaire de la subvention. Même si elle n'est pas tenue par un règlement imposé (par l'Etat ou le bailleur), chaque organisation a intérêt à bien délimiter le mode de mise en concurrence qu'elle applique, en précisant les critères et la procédure.

L'Achat de gré à gré

Le Maître d'ouvrage (ou son délégué) choisit un nombre limité (trois à cinq) d'entreprises ou de fournisseurs qui sont actifs dans le domaine. Le Maître d'ouvrage négocie avec ces candidats sur l'offre qu'ils peuvent proposer et prend finalement le candidat avec l'offre qui lui convient le plus.

Souvent, les candidats sont invités à proposer une facture pro forma qui indique le prix, les spécifications techniques, le délai de livraison et les modalités de paiement. Le Maître d'ouvrage se base sur ces documents pour faire son choix et pour argumenter sa décision.

Dans le cadre de marchés publics, l'Achat de gré à gré est limité :

- ▶ A des achats pour des montants limités ;
- ▶ A des achats d'urgence ;
- ▶ A des achats dans le cadre d'activités discrètes ou confidentielles (par exemple pour l'armée, des recherches protégées...).

La Procédure négociée

Il s'agit d'un mécanisme plus réglementé que l'Achat de gré à gré, mais qui est également basé sur une négociation avec un nombre limité de candidats. Cette procédure est souvent appliquée pour les achats de taille moyenne (par exemple dans le cadre des projets de la coopération belge jusqu'à un seuil de 67.000 €).

Le pouvoir adjudicateur invite un nombre limité d'entreprises ou de fournisseurs à déposer une offre. En premier lieu, les candidats qui ne répondent pas aux critères peuvent être exclus. Sur base d'une grille de critères objectifs, le pouvoir adjudicateur sélectionne maintenant un nombre de candidats avec lesquels il va négocier. Ces négociations peuvent porter sur les conditions administratives, les modalités techniques et les aspects financiers. L'objet du marché restera bien sûr identique.

Les offres sont évaluées une première fois. Une liste de questions ou de demandes d'amélioration est dressée pour chaque offre. Sur la base des réponses des soumissionnaires commence une deuxième évaluation pouvant mener à une deuxième liste de questions et ainsi de suite...

Lorsque le pouvoir adjudicateur arrive à la conclusion que les soumissionnaires ne pourront plus améliorer leur offre, il leur demande de lui fournir leur « BAFO » (Best and final offer). Dans le cas présent, cela revient principalement à dire que chaque soumissionnaire encore en lice doit fournir son meilleur prix pour la dernière offre qu'il a remise.

La Consultation restreinte

Le Maître d'ouvrage (ou son délégué) choisit un nombre limité (minimum 3) d'entreprises ou de fournisseurs qui sont actifs dans le domaine. Sur base d'un Cahier des Charges détaillé, ces derniers présentent une offre technique et une offre financière.

Le Cahier des Charges mentionne comment les offres seront évaluées – voir par exemple la grille de l'Outil 3.3. pour le recrutement d'un Maître d'œuvre ou la grille de dépouillement de l'Outil 4.3. pour le recrutement d'une entreprise de travaux.

Cette procédure est différente des deux procédures précédentes du fait qu'il n'y a pas de négociation : les offres des différents soumissionnaires sont comparées et reçoivent des cotes pour chaque critère.

L'offre gagnante est celle avec la meilleure cote totale – en tenant compte de la pondération des différents critères.

L'Appel d'offres ouvert

Le Maître d'ouvrage (ou son délégué) lance un avis d'appel d'offres ; la publication de cet avis est réglementée dans le Code des marchés.

Les intéressés peuvent se procurer un Dossier d'Appel d'Offres – le plus souvent contre le paiement d'une somme modeste (pour couvrir les coûts et pour éviter que n'importe qui vienne récupérer le DAO). Les intéressés qui le veulent, présentent leur offre technique et financière au moment précisé dans le DAO.

La Commission de passation de marché vérifie d'abord si l'offre est réglementaire (cette phase inclut aussi une vérification de l'éligibilité du soumissionnaire). Les offres réglementaires sont maintenant comparées selon la grille de critères qui a été mentionnée dans le DAO.

Cette procédure diffère de la procédure précédente par le fait que chaque soumissionnaire répondant aux critères peut présenter son offre.

Attribution après une négociation

Achat de gré à gré

- Petites commandes
- Services confidentiels
- Commandes urgentes
- Négociation dans le cadre d'un monopole
- Le pouvoir adjudicateur a une grande marge de manoeuvre

Procédure négociée

- Petites et moyennes commandes
- Plus réglementée que l'Achat de gré à gré
- La procédure de négociation doit être bien documentée
- Les soumissionnaires sélectionnés ont la possibilité d'améliorer leur offre
- Tous les soumissionnaires qui présentent une offre valable sont invités à présenter leur "BAFO"
- Le choix final est basé sur le "BAFO" - et donc sur le prix
- Souvent utilisée si la qualité des offres initiales risque d'être faible

Attribution sur base d'une grille de critères prédéfinie et sans négociation

Consultation restreinte

- Petites et moyennes commandes
- La qualité technique de l'offre est importante
- La qualité technique de l'offre peut être appréciée de façon objective
- Souvent utilisée pour les marchés de service (études, Maîtrise d'œuvre, formation...)
- Le choix final est basé sur un ensemble de critères

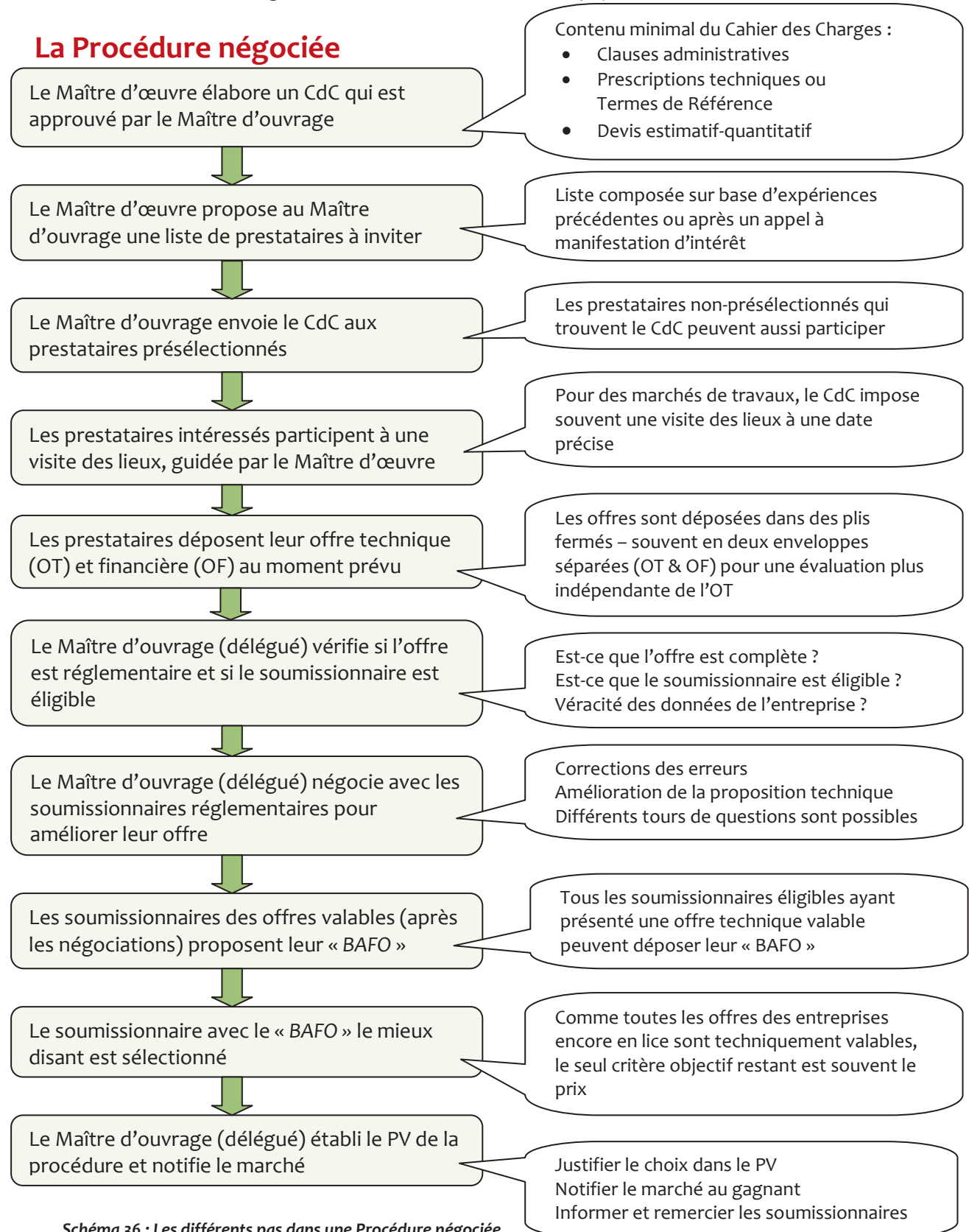
Appel d'offres ouvert

- Grosses commandes
- La qualité technique de l'offre est importante et peut être évaluée de façon objective
- Ouvert à tous ceux qui répondent aux critères
- Le choix final est basé sur un ensemble de critères

Schéma 35 : Comparaison entre les modes courants de mise en concurrence

Déroulement de la procédure

Selon le mode d'attribution retenue, la procédure à suivre est différente. Il peut y avoir aussi des variantes en fonction de la législation ou des coutumes dans le pays.



La Consultation restreinte

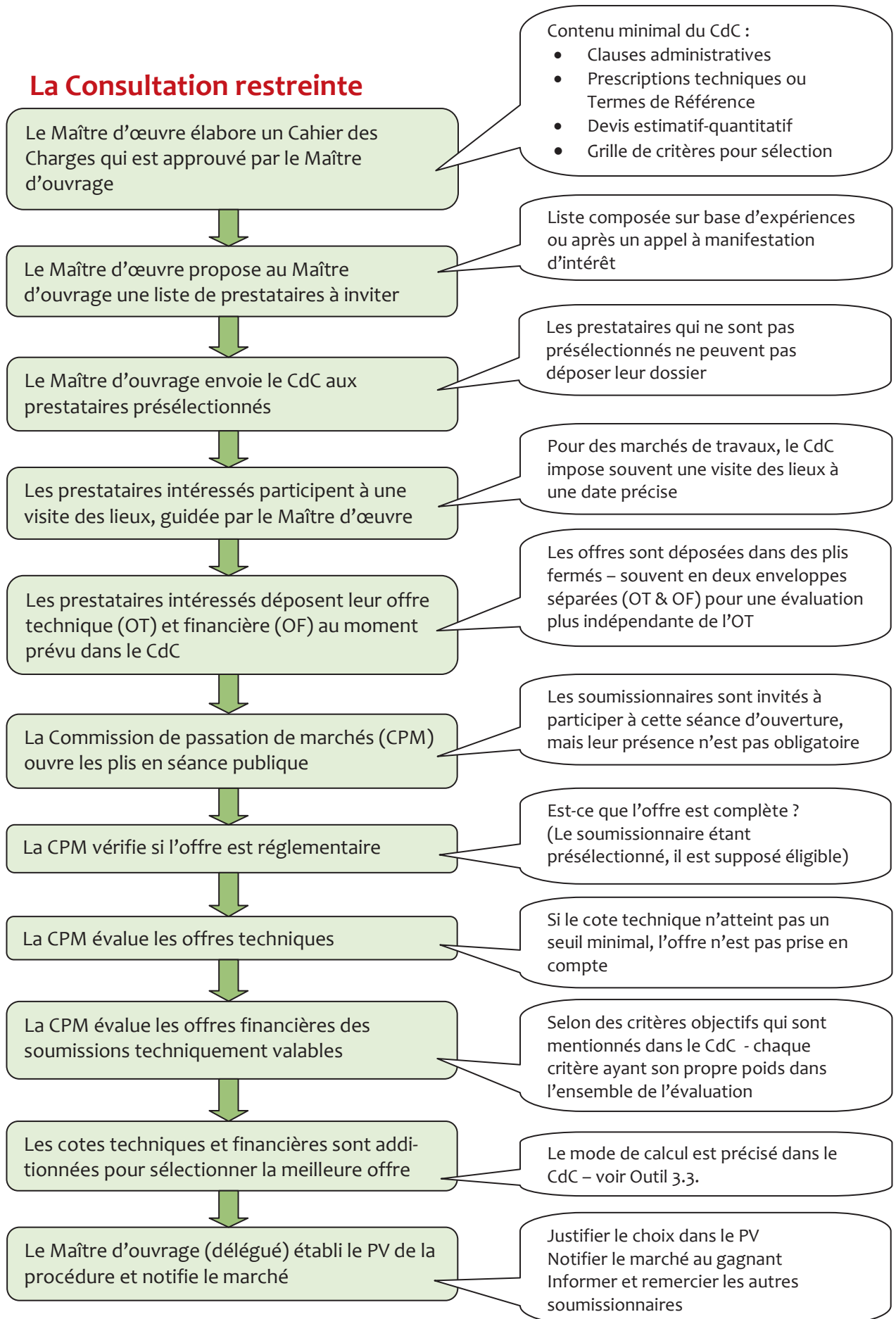


Schéma 37 : Les différents pas dans une Consultation restreinte

L'Appel d'offres ouvert

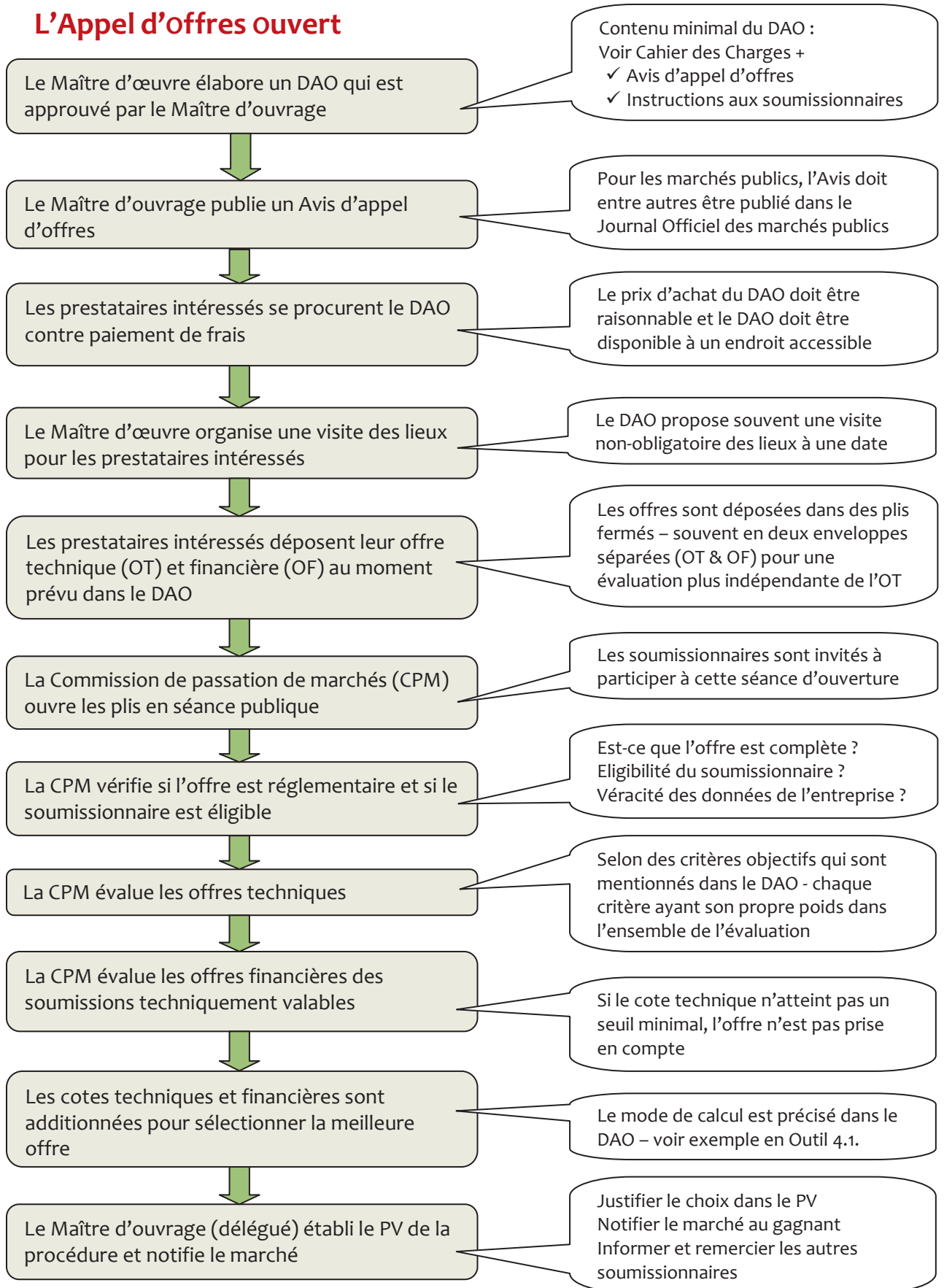
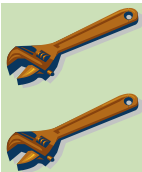


Schéma 38 : Les différents pas dans une procédure d'Appel d'offres ouvert



Outil 4.2. : Exemple d'un Certificat de visite des lieux

Outil 4.3. : Exemple d'une Grille de dépouillement – travaux

Les documents contractuels

Le cadre des obligations réciproques entre le Maître d'ouvrage (délégué) et le prestataire est constitué par un ensemble de documents :

- ▶ Le contrat ;
- ▶ Le dossier de soumission du prestataire sélectionné ;
- ▶ Les prescriptions techniques du Cahier des Charges ou DAO ;
- ▶ Les prescriptions administratives du CdC ou DAO ;
- ▶ Le plan des travaux ;
- ▶ Le planning d'exécution, tel que retenu en commun accord entre le prestataire et le Maître d'œuvre – et validé par le Maître d'ouvrage.

Le Contrat

Comme le Cahier des Charges ou le DAO, le contrat est préparé par le Maître d'œuvre. C'est le Maître d'ouvrage (délégué) qui signe le contrat, ensemble avec une personne dûment mandatée du prestataire sélectionné (= le titulaire du marché).

Le contrat doit inclure au moins les éléments suivants :

- ▶ Une description de l'objet du marché ;
- ▶ Le montant exact du marché si le marché est à prix global ferme – sinon les prix unitaires et le devis estimatif et quantitatif ;
- ▶ Les obligations du Maître d'ouvrage ;
- ▶ Les obligations du titulaire du marché ;
- ▶ Les modalités de paiement ;
- ▶ Le délai d'exécution, ainsi que le mode de calcul et de paiement des éventuelles pénalités ;
- ▶ L'organisation des réceptions, de la clôture du chantier et de la garantie de bonne exécution ;
- ▶ Les aspects d'ordre légal et administratif : droit applicable, langue du contrat et des communications, compétence juridictionnelle en cas de litige...

Le contrat en tant que tel peut être valablement remplacé par une Ordre de service ou Lettre de notification à condition que ces documents réfèrent aux autres documents, notamment le CdC ou DAO, ainsi que le dossier de soumission.



Outil 4.4. : Exemple d'un Contrat de travaux

Le Plan des travaux

En principe, les plans figurent déjà dans le CdC ou DAO. Le prestataire est toutefois tenu d'établir les documents nécessaires pour la réalisation de l'ouvrage. Il doit vérifier sur place tous les relevés, vérifier et compléter les calculs et études de détails et signaler les éventuelles incompatibilités avec les plans et calculs du CdC ou DAO.

Le prestataire demeure responsable de toute erreur de mesure ou de calcul !

Le Planning d'exécution

Même si les détails de l'organisation du chantier sont généralement présentés dans l'offre technique du prestataire, il est conseillé d'inclure dans les pièces contractuelles un planning opérationnel d'exécution.

Ce planning doit être établi par le prestataire – et ceci en concertation avec le Maître d'œuvre. Le Maître d'ouvrage doit le valider avant d'envoyer l'Ordre de service pour démarrage au prestataire.

Le planning d'exécution comprend :

- ▶ Une liste actualisée du personnel avec leurs qualifications ;
- ▶ Une description actualisée du mode d'organisation du travail ;
- ▶ Un plan d'approvisionnement des matériaux (marché de travaux) ;
- ▶ La planification pour l'installation du chantier et éventuellement pour les ouvrages provisoires (marché de travaux) ;
- ▶ La planification détaillée pour les enquêtes, ateliers ou autres séances (marché de services, comme par exemple une étude, une série de formations ou une évaluation).



Outil 4.5. : Exemple d'une Lettre de notification du marché

Points d'attention



Passer des marchés est un exercice complexe et extrêmement sensible.

D'une part, cette phase de sélection des meilleurs prestataires est cruciale pour la bonne réussite du projet. Passer des contrats à une entreprise qui n'est pas suffisamment performante pour la complexité du chantier risque de livrer un travail de mauvaise qualité ou des relations constamment perturbées avec le Maître d'œuvre et/ou le Maître d'ouvrage. Signer un contrat sur base d'une offre financière en-dessous de la réalité du marché crée des problèmes de liquidités chez le prestataire avec un impact négatif sur la qualité des travaux ou le délai d'exécution...

Mais surtout dans une démarche de développement local, il est crucial que l'ensemble des acteurs locaux aient une confiance dans la procédure, qu'ils respectent la position du Maître d'ouvrage (qui doit à son tour se faire respecter en appliquant rigoureusement les principes de bonne gouvernance) et qu'ils ont la perception, voir la conviction, que les prestataires sélectionnés et que les conditions contractuelles permettront de réaliser l'ouvrage dans de bonnes conditions.

Les principes de base ont déjà été présentés en Schéma 33. Nous connaissons tous des exemples et des rumeurs de gestion malsaine des procédures de passation de marchés et l'impact extrêmement négatif que ça peut avoir sur les relations entre institutions et leaders locaux – et donc sur le fondement même du développement local.

Dix conseils pratiques pour une procédure professionnelle :



-  Associer un représentant des usagers à la Commission de passation de marchés
-  Associer un représentant des bailleurs à la Commission de passation de marchés
-  Faire une Feuille de route détaillée de toute la procédure à suivre (avant)
-  Faire un Journal de bord détaillé de toute la procédure suivie (pendant)
-  Si un membre de la CPM a une relation avec un des soumissionnaires, il doit s'abstenir et se faire remplacer
-  Dissocier l'évaluation technique de l'évaluation financière
-  Comparer l'offre financière au budget estimatif confidentiel
-  Relancer la procédure si les offres ne sont pas satisfaisantes
-  Bien archiver toutes les pièces (lettres d'invitation, soumissions, correspondance avec soumissionnaires, PV de la CPM...)
-  Rendre la Feuille de route, le Journal de bord et les archives accessibles pour un groupe sélectif (p.ex. Commission de vérification, Conseil communal)

Schéma 39 : Quelques conseils pour une procédure professionnelle de passation de marchés



Fractionner les travaux complexes en lots selon des compétences spécifiques qu'on doit mobiliser. Pour la réalisation d'un ouvrage d'une certaine complexité, il est souvent conseillé de départager les travaux en plusieurs lots.

Ceci peut être utile quand les travaux sont de nature différente. Une entreprise de forage n'est par exemple pas forcément spécialisée dans la construction d'un château d'eau ou la pose de conduites de distribution.

Aussi quand le chantier risque d'être trop important pour être exécuté dans les délais par les entreprises de la place, on peut envisager de contractualiser avec différents prestataires qui pourront alors réaliser chacun une partie précise des travaux.

D'autre part, la gestion d'un chantier, la responsabilité civile et les aspects de sécurité deviennent plus complexes quand il y a plusieurs entrepreneurs en jeu.

La décision de séparer ou non les travaux en différents lots se fait en concertation entre le Maître d'ouvrage (délégué) et le Maître d'œuvre, et en fonction de la nature des travaux, de la taille des travaux et des compétences des prestataires de la zone.



La mise en concurrence doit inciter à des offres qualitatives. L'objectif de la mise en concurrence n'est pas forcément d'obtenir un prix le plus bas possible. C'est la combinaison de qualité et de prix qui doit être optimale. Le mode de mise en concurrence doit alors inciter les soumissionnaires à optimiser leur proposition sur ces deux aspects.

Surtout dans un contexte de sous-emploi, le risque existe que l'une ou l'autre entreprise propose une offre financière qui est anormalement basse.

Le Maître d'ouvrage n'a pas intérêt à contracter un prestataire qui travaille largement en dessous des prix normaux du marché : il risque de fournir une qualité inférieure, de ne pas respecter les normes ou obligations administratives ou financières, ou même de ne pas pouvoir terminer le chantier.

Dans l'élaboration de l'APD, le bureau d'études doit inclure un budget estimatif confidentiel, ce qui permet d'identifier effectivement les offres anormalement basses.

Dans une Procédure négociée, les soumissionnaires ayant présenté un prix qui reste largement en dessous du budget estimatif, doivent être questionnés sur la faisabilité de leur offre. Dans une Consultation restreinte ou Appel d'offres ouvert, cette possibilité de questionner ou de négocier n'existe pas. Si le risque d'offres irréalistes est importante, le Cahier des Charges ou DAO peut prévoir l'exclusion des offres financières qui restent en dessous de par exemple 80% du budget estimatif confidentiel et de 70% de la moyenne des différentes soumissions.



Prix fermes. Les prix dans un contrat doivent être fermes et non-révisables.

Deux montages sont possibles :

1°) Le prix global du marché est ferme. Le soumissionnaire présente bien les détails de sa proposition financière, mais c'est le prix global qui est valable et qui sera payé. Dans le cas d'un avenant au contrat pour des travaux supplémentaires, ce sont les coûts unitaires du budget détaillé qui servent de base pour le calcul du prix des travaux supplémentaires.

Ce système est le plus souvent utilisé quand les travaux sont bien circonscrits et que les quantités sont connues à l'avance.

2°) Les coûts unitaires du marché sont fermes. Le prix global proposé par le soumissionnaire est alors basé sur le devis quantitatif estimatif. Le prix qu'on devra finalement payer à l'entreprise sera basé sur les quantités réelles – confirmées par le Maître d'œuvre.

Ce système est toujours utilisé quand on n'est pas certain des quantités de travaux à réaliser. Pour le fonçage d'un puits par exemple, on ne sait pas à l'avance jusqu'à quelle profondeur l'entreprise devra fouiller ou cuveler. Le contrat est alors basé sur un prix ferme par mètre de profondeur et une profondeur estimée. Sur le chantier, ce sera le Maître d'œuvre qui décidera sur la profondeur exacte à creuser en fonction de la profondeur de la nappe d'eau et des conditions géologiques. L'entreprise sera payée pour la profondeur réelle au prix linéaire mentionné dans le contrat.



Les critères pour évaluer les offres doivent être définis au préalable et être bien compris par les membres de la CPM. Si ces critères – et le poids qu'on donne à chaque (groupe de) critère(s) – ne font pas le consensus avant qu'on commence à étudier les différentes offres, la Commission risque de se perdre dans des interprétations différentes, des tensions et des perceptions de partialité. Il faut donc absolument que :

- ▶ Les critères sont explicités ;
- ▶ Leur poids respectif est fixé à l'avance (par exemple avec des clauses d'exclusion et critères de sélection, une grille de pondération pour les critères d'attribution...);
- ▶ L'ensemble des membres de la Commission comprennent ces critères et la façon de procéder (on peut par exemple faciliter cette compréhension à travers un exemple d'une offre fictive) ;
- ▶ L'ensemble des membres de la Commission valident ces critères, leur poids ainsi que la procédure à suivre pour l'évaluation.

De façon générale, il existe quatre groupes de critères :

Liés au soumissionnaire	Clauses d'exclusion Exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Respect des obligations sociales - Etre reconnu et enregistré - Ne pas être en état de faillite 	Critères de sélection Exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Avoir réalisé un nombre suffisant de marchés similaires - Disposer d'un effectif minimal de personnel qualifié
Liés à l'offre	Régularité de l'offre Exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Présence de toutes les pièces requises - Déposée dans les délais - Pas de prix « anormaux » 	Critères d'attribution Exemples : <ul style="list-style-type: none"> - Le montant de l'offre financière - Le délai d'exécution - La sécurité de d'accès aux pièces de rechange - Les garanties offertes sur les équipements - La formation donnée au personnel local

Schéma 40 : Critères d'exclusion, de sélection et d'attribution

Les offres qui ne répondent pas aux critères de régularité ou qui ont été déposées par un soumissionnaire qui n'est pas en règle avec une ou plusieurs clauses d'exclusion ne peuvent pas participer à la procédure d'évaluation proprement dite. Elles doivent donc être exclues au début de la séance !

Les critères de sélection sont ensuite évalués pour s'assurer que le soumissionnaire (personne physique ou morale) dispose des capacités minimales pour exécuter le marché. Les critères de sélection sont appliqués pour :

- ▶ Elaborer la liste des entreprises qu'on va inviter à soumissionner dans le cas d'une procédure restreinte (et pour vérifier ensuite si les soumissionnaires répondent effectivement à ces critères) ;
- ▶ Ecarter les soumissionnaires qui ne répondent pas aux critères dans le cas d'une procédure ouverte.

Les critères d'attribution sont ensuite utilisés pour estimer l'offre à sa juste valeur et pour décider à qui le marché sera attribué. Seules les offres réglementaires et déposées par un soumissionnaire éligible sont jugées à ce stade.



Le poids des critères d'attribution.

Les critères d'attribution n'ont pas tous nécessairement la même importance dans le cadre d'un marché. Il est par conséquent possible de leur conférer une pondération différente. Cette dernière doit être donnée avant l'ouverture des offres, étant donné qu'elle exclut toute manipulation et garantit une plus grande objectivité. Vu son incidence directe sur la passation du marché, ladite pondération revêt une très grande importance. La pondération (traduite le plus souvent en termes de pourcentages) est le plus souvent mentionnée dans le Cahier des Charges. Si aucune pondération n'est reprise dans le Cahier des Charges, les critères, qui y sont mentionnés, sont réputés avoir tous la même pondération.

Il va de soi qu'il y a lieu de procéder à une évaluation se fondant sur tous les critères donnés et qu'il n'est pas non plus autorisé d'ajouter ultérieurement de nouveaux critères.

Les critères d'attribution jouent un rôle clé ; ce sont eux qui permettent d'évaluer l'offre à sa juste valeur et de décider à qui le marché va être délivré. Il est donc important de bien prendre uniquement ce qui compte réellement, de ne pas en choisir trop de différents, car cela alourdit l'évaluation. À l'inverse, il ne faut pas en oublier, car cela a pour effet qu'on ne sait plus coter en fonction d'autres éléments.

Pour certaines procédures et selon le Code des marchés publics, il est obligatoire de mentionner les critères et leur poids dans le Cahier des Charges, pour d'autres pas. Toutefois, dans un souci de plus grande transparence, il vaut mieux les mentionner.

Quelle pondération adopter entre les différents critères d'attribution ?

- ▶ Si rien n'est indiqué, ils ont le même poids.
- ▶ S'il est indiqué « ordre décroissant » : cela laisse plus longtemps une certaine liberté d'appréciation dans ce carcan plus ou moins transparent.
- ▶ S'il est indiqué une pondération : la transparence est assurée, il n'y a plus moyen d'y changer quoi que ce soit ; les soumissionnaires en tiennent compte dans leur fixation des prix.
- ▶ S'il y est aussi indiqué une formule d'évaluation: hyper transparent; ce qui peut s'avérer dangereux, car cela donne parfois des résultats inattendus.

Par exemple une entreprise qui propose un délai d'exécution tout à fait irréaliste – en sachant que ce critère a un poids très important – et qui intègre déjà l'amende maximale dans le calcul de son prix pour obtenir finalement un score plus élevé qu'une offre avec un délai d'exécution réaliste et un prix qui n'inclut pas cette amende.



Discrétion et transparence.

Dans la phase de recrutement de prestataires, certaines données doivent être traitées avec confidentialité :

- ▶ Le devis estimatif que le Maître d'œuvre inclut dans l'APD ne peut pas être communiqué aux soumissionnaires pour ne pas influencer leur offre ;
- ▶ Les informations fournies par chaque soumissionnaire doivent être traitées avec discrétion pour ne pas engendrer une concurrence déloyale avec d'autres offres – surtout dans une Procédure Négociée, cette attitude de discrétion est importante.

D'autre part, la sélection du prestataire doit être objective et donc argumentée. Surtout dans des projets de développement local, il est crucial que les différentes parties prenantes soient convaincues que cette sélection est le résultat d'une procédure objective où les différents candidats ont été traités de façon égale et sans favoritisme.

ETAPE 5 : EXECUTION DES TRAVAUX

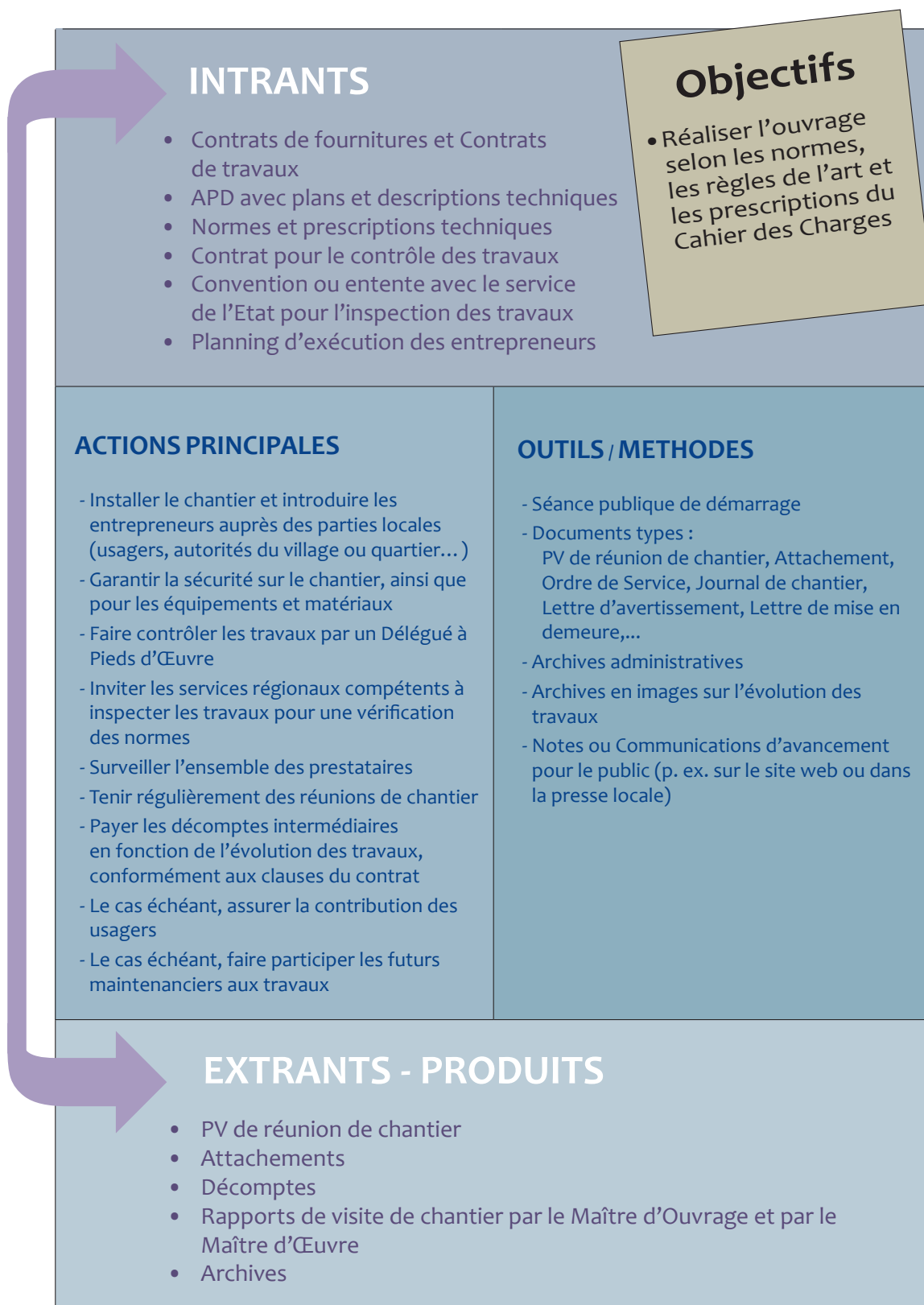


Schéma 41 : Exécution des travaux : objectifs, actions et produits

Les acteurs et leur rôle


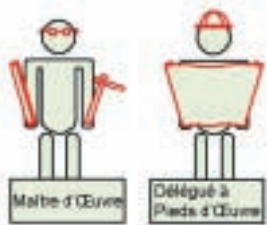

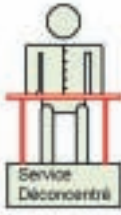
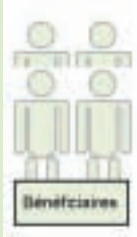
ACTEURS	ROLE	MODALITES
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Supervise l'ensemble des acteurs ✓ Rappelle les différents acteurs à leurs obligations ✓ Coordonne les aspects administratifs ✓ Responsable des aspects financiers ✓ Paie le prestataire selon l'avancement des travaux 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réunions de chantier ✓ Visites régulières et inopinées du chantier ✓ Ordres de service, Lettre d'avertissement... ✓ Paiement des décomptes présentés par le prestataire et validés par le Maître d'œuvre
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Supervise les travaux réalisés par le prestataire ✓ Surveille en permanence la qualité des travaux et leur conformité aux prescriptions du contrat ✓ Conseille le Maître d'ouvrage ✓ Responsable des réceptions intermédiaires 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un agent est présent sur le chantier en permanence = le Délégué à pieds d'œuvre ✓ Visites régulières du chantier par le Maître d'œuvre ✓ Coordonne les réunions de chantier ✓ Propose des Ordres de service ✓ Valide éventuellement les modifications techniques – après consultation du M d'O
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réalise les travaux suivant les prescriptions définies dans le contrat et ses annexes et selon les « règles de l'art » ✓ Respecte les Ordres de service ✓ Suit les convocations du Maître d'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Doit employer du personnel qualifié et du matériel adéquat, conformément au planning d'exécution validé par le Maître d'ouvrage
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vérifie la conformité des travaux aux normes techniques générales et aux prescriptions spécifiques qui sont applicables pour le secteur précis ✓ Conseille le Maître d'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vérification des plans et des modifications techniques éventuelles ✓ Visites régulières et inopinées du chantier ✓ Participation régulière aux réunions de chantier
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fournissent leur contribution selon la convention de partenariat ✓ Facilitent le travail des acteurs ✓ Contribuent à la sécurisation des matériaux et du chantier ✓ Se préparent à l'utilisation correcte de l'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apport local en nature, organisé en concertation avec le Maître d'œuvre et le prestataire ✓ Participation régulière aux réunions de chantier ✓ Sont informés à travers des Notes ou autres communications d'avancement fournies par le Maître d'ouvrage ou Maître d'œuvre

Schéma 42 : Le rôle des acteurs dans l'exécution des travaux

Le démarrage des travaux

Le pouvoir adjudicateur – qui est le Maître d'ouvrage, ou qui agit pour le compte du Maître d'ouvrage – notifie le marché au prestataire qui a été sélectionné selon une des procédures décrites en Etape 4 – Préparation des travaux.

Après avoir reçu la Lettre de notification, l'entrepreneur – titulaire du marché – doit maintenant préparer le planning d'exécution, avec la liste nominative du personnel, une description détaillée pour l'installation du chantier, de l'organisation du travail et de l'approvisionnement des matériaux (voir page 75).

Selon la nature des travaux et le contenu du contrat, les documents suivants peuvent également être exigés :

- ▶ Une preuve de caution bancaire si les modalités de paiement le prévoient ainsi ;
- ▶ Une preuve des assurances prises par l'entreprise ;
- ▶ Les plans d'exécution.

Après validation par le Maître d'ouvrage, assisté pour les aspects techniques par le Maître d'œuvre, le premier envoie un Ordre de service de démarrage des travaux à l'entreprise, titulaire du marché.



Outil 5.1. : Exemple d'un Ordre de Service pour le démarrage

Le suivi du chantier

Trois différentes dimensions sont à considérer, comme présenté dans le schéma suivant :

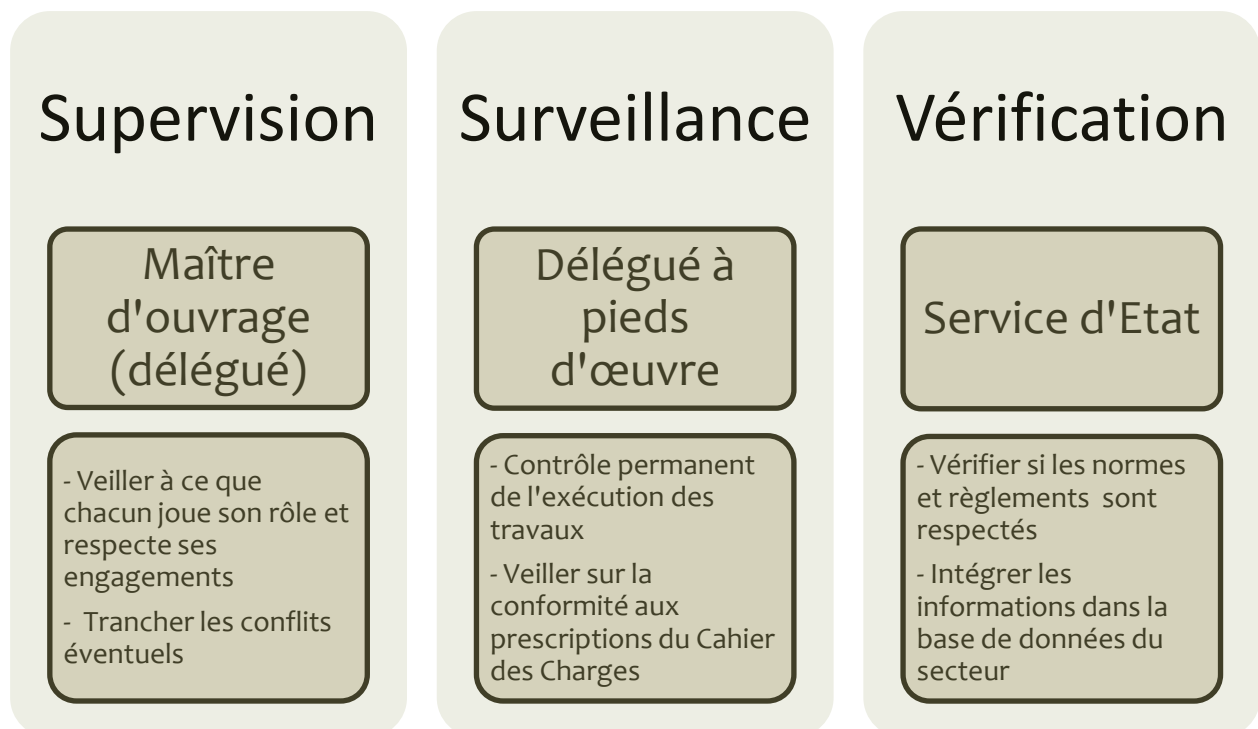


Schéma 43 : Les différentes dimensions du suivi des travaux



La supervision

Le premier responsable pour l'ouvrage est le Maître d'ouvrage ; il a donc l'obligation de garantir un suivi adéquat des travaux. Il peut déléguer ça à :

- ▶ Un Maître d'ouvrage délégué – qui devient alors responsable aussi bien pour les aspects techniques, administratifs et financiers ;
- ▶ Un Maître d'œuvre – qui devient alors chargé du suivi technique et de l'appui-conseil auprès du Maître d'ouvrage, mais sans un mandat d'intervention sur le chantier : le prestataire et le Maître d'œuvre n'ont pas une relation hiérarchique ou contractuelle et le rôle du Maître d'œuvre consiste à suivre les travaux, informer le Maître d'ouvrage du déroulement et de toute éventuelle anomalie et de proposer des documents administratifs et financiers au Maître d'ouvrage – mais sans pouvoir décisionnel.



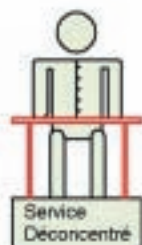
La surveillance en permanence

Le Maître d'œuvre (ou le Maître d'ouvrage délégué si c'est lui qui assure la maîtrise d'œuvre), nomme un agent qualifié pour la surveillance permanente du chantier : le Délégué à pieds d'œuvre.

C'est le Délégué à pieds d'œuvre qui est chargé du contrôle technique et administratif des travaux sur le chantier même.

A cet effet, il doit :

- ▶ Vérifier l'implantation sur le terrain des voiries, des bâtiments, des ouvrages d'assainissement et de drainage, et des installations diverses ;
- ▶ Viser les notes de calcul et les plans d'exécution dressés par l'entrepreneur ;
- ▶ Contrôler en permanence l'exécution des travaux proprement dits, en conformité avec les plans visés comportant des modifications éventuelles apportées par le Maître d'ouvrage (délégué) au projet initial ;
- ▶ Passer aux contrôles géotechniques et autres essais, pour vérifier que la qualité des matériaux et leur mise en œuvre est conforme aux normes et aux spécifications prescrites dans le Cahier des Charges ;
- ▶ Etablir les métrés, pesages et attachements contradictoires ;
- ▶ Vérifier les décomptes provisoires et le décompte définitif ;
- ▶ Rédiger les propositions d'ordres de service et toute note écrite à l'entrepreneur, nécessaire à la bonne exécution des travaux et à leur contrôle ;
- ▶ Organiser les visites préalables aux réceptions provisoire et définitive des travaux.



Le contrôle des normes

A côté de ce suivi rapproché du chantier, sous la responsabilité et pour le compte du Maître d'ouvrage, il doit y avoir un contrôle technique de vérification des normes. Ceci est une tâche du pouvoir régalien : les services régionaux pour les domaines dont ils ont la compétence, sinon un service national quand il s'agit d'un domaine qui ressort de la compétence de l'Etat central.

Dans le cas où l'ouvrage est (partiellement) financé par un bailleur externe, il est évident que ce bailleur peut également prévoir des mécanismes complémentaires de suivi et de contrôle. Le contrat entre le Maître d'ouvrage et l'entreprise, ainsi que celui entre le Maître d'ouvrage et le Maître d'œuvre doivent prévoir la possibilité de visites régulières ou inopinées d'un représentant du bailleur. Une copie des documents pertinents lui sera également adressée.

Les réunions de chantier

Les réunions hebdomadaires (sinon bimensuelles) du chantier permettent de faire le point sur :

- ▶ L'avancement du chantier et tous les problèmes concernant les travaux d'une manière plus générale ;
- ▶ Les demandes des décomptes de l'entreprise ;
- ▶ L'examen des modifications en plus lorsque celles-ci s'avèrent indispensables.

Les réunions de chantier sont coordonnées par le Maître d'œuvre. La présence d'un représentant mandaté de l'entreprise, ainsi que du chef de chantier de l'entreprise, est obligatoire.

Sont également invités : le Maître d'ouvrage (ou son représentant, comme par exemple l'ingénieur ou technicien du service technique de la Commune), la personne du service régional en charge du suivi du projet, et – en tant qu'observateur – un ou deux représentants des futurs exploitants et usagers de l'ouvrage.

Les documents de suivi

Le Maître d'œuvre a l'obligation de tenir le journal de chantier, d'établir les comptes rendus des réunions de chantier et de dresser un PV des éventuelles réceptions intermédiaires (par corps d'ouvrage, partielle ou pré-réception avant la réception provisoire ou définitive – voir Etape 6). Ces documents servent de référence en cas de litiges.

Le Journal de chantier

Contenu minimal :

- ▶ Constatations générales : journées d'intempéries, effectifs sur place, avancement dans les différentes étapes ;
- ▶ Constatations ponctuelles : incidents, visites ;
- ▶ Approvisionnement du chantier.

Les Comptes rendus des réunions du chantier

Contenu minimal :

- ▶ L'intitulé du projet, la date de la réunion, le numéro du compte rendu ;
- ▶ L'ordre du jour (réunion ordinaire / extraordinaire, réception partielle) ;
- ▶ Les noms des personnes présentes, absentes, excusées ;
- ▶ Les remarques sur le compte rendu précédent et son adaptation ;
- ▶ Les résultats de la visite du chantier ;
- ▶ Constat de la qualité des travaux :
 - difficultés techniques,
 - condition d'exécution (emploi de main d'œuvre locale non qualifiée, jours d'intempéries),
 - l'état d'approvisionnement en matériaux ;
- ▶ Les mesures arrêtées le cas échéant ;
- ▶ La date de la prochaine réunion.

Une copie du compte rendu est envoyée à chaque participant.



Outil 5.2. : Canevas pour un PV de réunion de chantier

D'autres documents plus facultatifs peuvent permettre de mieux suivre l'évolution des travaux et d'en rendre compte au Conseil Communal, aux représentants des usagers, aux autorités locales ou aux bailleurs de fonds :

Fiches de suivi

- ▶ Elaborées par le représentant du Maître d'ouvrage – par exemple l'ingénieur du service technique, chargé du dossier auprès de la Commune ;
- ▶ Les Fiches de suivi donnent une présentation succincte des observations lors des visites du chantier ou entretien avec le Maître d'œuvre ou l'entrepreneur ;
- ▶ Elles permettent de rendre compte au Maire de façon systématique ;
- ▶ Elles servent de mémoire en cas de conflits.

Le représentant du bailleur de fonds a également intérêt à élaborer des fiches ou rapports de suivi pour systématiser ses observations.

Reportage photographique

- ▶ Par le Maître d'œuvre ou un représentant du Maître d'ouvrage ;
- ▶ Avec des images des différentes phases des travaux ;
- ▶ Des photos en détails des éléments d'ouvrages faisant l'objet de discussion lors des réunions de chantier ;
- ▶ Permet de rendre compte au Maire, mais également à un public plus large ;
- ▶ Peut servir de preuve en cas de conflits sur les réalisations techniques.

Interventions du Maître d'ouvrage

Le Maître d'ouvrage (délégué) a plusieurs moyens de rappeler l'entrepreneur à ses obligations contractuelles qui se distinguent par leur gravité et leurs conséquences.

En principe, c'est le Maître d'œuvre qui propose les différentes correspondances et mesures à prendre – mais c'est finalement le Maître d'ouvrage qui porte la responsabilité. Le Maître d'ouvrage peut d'ailleurs aussi rappeler son Maître d'œuvre à l'ordre moyennant un avertissement, mise en demeure ou résiliation du contrat – il est évident que dans ces cas exceptionnels, ce ne sera pas le Maître d'œuvre qui va conseiller le Maître d'ouvrage, mais plutôt un conseiller juridique ou le représentant du service régional ou du bailleur de fonds.

Les mesures d'intervention du Maître d'ouvrage incluent :

L'avertissement

Une Lettre d'avertissement peut porter sur :

- ▶ Le retard dans le démarrage ou exécution des travaux ;
- ▶ Le non respect des obligations contractuelles ;
- ▶ Le non respect des règles d'art ;
- ▶ Le non respect des Ordres de service.



Outil 5.3. : Exemple d'une Lettre d'avertissement

La mise en demeure

Une lettre de mise en demeure peut être envoyée si l'entrepreneur, après avoir été averti, continue à ne pas respecter les Ordres de service notifiés par le Maître d'ouvrage (délégué).

La lettre de mise en demeure fixe une date avant laquelle les mesures correctives doivent être exécutées par l'entrepreneur. Elle précise les mesures envisagées en cas de non-respect de ces obligations : pénalités, rupture du contrat, résiliation du contrat ou autres...



Outil 5.4. : Exemple d'une Lettre de mise en demeure

La mise sous tutelle

Une lettre de mise sous tutelle annonce déjà la résiliation du contrat.

Après la résiliation du contrat, le Maître d'ouvrage (délégué) peut maintenant procéder à la sélection d'une autre entreprise pour finaliser le chantier, et ceci après avoir effectué un constat des travaux réalisés.



Outil 5.5. : Exemple d'une Lettre de mise sous tutelle

Modalités de paiement

Selon les pourcentages définis dans le contrat, le paiement est effectué par tranche de travaux réalisés.

Les tranches de travaux effectués devront faire l'objet d'un attachement qui accompagne les demandes de paiement de l'entreprise.

Avant d'établir un attachement, le mandaté de l'entreprise, ensemble avec le Maître d'œuvre fait un constat de mesure des travaux.

Dans le constat de mesure, on fait un avant-métré des travaux terminés pour connaître les quantités de chaque travail à affecter à l'attachement.

L'attachement est ensuite élaboré en multipliant :

La quantité trouvée dans le constat X Prix Unitaire.

Les travaux effectués par l'entrepreneur sont à détailler pour les différentes composantes de l'ouvrage. Afin de ne pas compter plusieurs fois la même position ou de ne pas en oublier, il faut toujours se baser sur le devis estimatif quantitatif dont les prix unitaires constituent le fondement du prix total de l'ouvrage.

		Unité	Quantité marché	Quantité réalisée	P.U.	Montant marché	Montant réalisé	Avance- ment en %
1	Terrassement							
1.1	Nivellement et implantation du bâtiment	m ²	414	414	200	82.800	82.800	100
1.2	Fouilles en rigole	m ³	23	23	3.000	69.000	69.000	100
1.3	Remblai provenant de fouilles	m ³	23	23	600	13.800	13.800	100
1.4	Remblai d'apport	m ³	41	41	1.500	61.500	61.500	100
	Sous total 1							100
2.	Béton et maçonnerie en fondation							
2.1	Béton de propreté à 150kg/m ³	m ³	2,3	2,3	24.000	55.200	55.200	100
2.2	Béton cyclopéen pour blocage des fouilles soubassement à 200kg/m ³	m ³	22,9	22,9	26.000	595.400	595.400	100
	Sous total 2							100
3.	Maçonnerie en élévation							
3.1	Maçonnerie en agglos creux 15x20x40	m ³	284,7	284,7	7.200	2.049.840	2.049.840	100
3.2	BA pour poteaux 350 kg/m ³	m ³	2,7	2,7	156.000	421.200	421.200	100
	Sous total 3							100
4.	Couverture et charpente							
4.1	Charpente métallique	kg	788	788	1100	866.800	866.800	100
4.3	Fourniture et pose tôle ondulée galvanisée	m ²	276	193,2	7.000	1.932.000	1.352.400	70
	Sous total 4							80
5.	Menuiserie							
5.1	Fourniture et pose portes 120x280	U	2	1	70.000	140.000	70.000	50
5.2	Fourniture et pose fenêtres 120x180	U	10	0	32.000	320.000		0
	Sous total 5							15
6.	Enduit et revêtements							
6.1	Enduits intérieurs au mortier de banco	m ²	462	0	1.000	462.000		0
6.3	Enduits extérieur	m ²	231	0	1.300	300.300		0
	Sous total 6							0
	TOTAL					7.369.840	5.637.940	76,5

Schéma 44 : Exemple d'un attachement

Les travaux de l'exemple ci-dessus sont achevés à 76,5% ce qui permet de payer un décompte jusqu'à hauteur de 76,5% du coût global du marché, après déduction des garanties et cautions.

Les garanties

Pour tous les travaux, une **Garantie de bonne fin** doit être prévue dans le contrat avec l'entreprise. Cette garantie est à libérer après la réception définitive. La constitution de cette garantie assure le Maître d'ouvrage que l'entreprise fera tous les efforts possibles pour réparer les vices cachés découverts avant la réception définitive ainsi que les réserves prononcées lors de la réception provisoire.

La Garantie de bonne fin est généralement comprise entre 5 et 10% du coût global du marché.

La Garantie de bonne fin peut éventuellement être remplacée par une caution bancaire correspondant au montant et émis par une institution bancaire fiable et à charge de l'entreprise. Ce système permet à l'entreprise de disposer des liquidités pour continuer ses activités.

Une **Caution de bonne exécution** peut également être exigée. Cette caution est libérée après la réception provisoire. Elle assure le Maître d'ouvrage que l'entreprise fera tous les efforts pour terminer les travaux dans les meilleures conditions et délais. Dans le cas d'une résiliation du contrat, cette somme permet également au Maître d'ouvrage de supporter les coûts pour le recrutement d'une autre entreprise. La Caution de bonne exécution est généralement comprise entre 3 et 10% du coût global du marché.

Deux systèmes peuvent être appliqués :

- ▶ l'entreprise verse la Caution de bonne exécution avant le démarrage des travaux sur un compte bancaire (ou il constitue une caution bancaire pour le même montant) ;
- ▶ le Maître d'ouvrage retient le pourcentage de la Caution sur les paiements des différents décomptes.

Points d'attention



Lancer le chantier en toute transparence.

Surtout dans une démarche de développement local, il est important d'informer toutes les parties concernées des modalités de mise en œuvre des travaux. Une séance publique de démarrage permet de réunir le Maître d'ouvrage, le Maître d'œuvre et son Délégué à pieds d'œuvre, l'entrepreneur et son équipe, ensemble avec les représentants du village ou quartier et des futurs usagers. Le Maître d'ouvrage y présente les différents acteurs avec leur rôle, ainsi que les grandes lignes de la programmation.

Lors de cette réunion, on devra aussi voir avec la communauté et l'entrepreneur comment l'éventuelle participation de la communauté doit être organisée ou s'il y a d'autres tâches à prendre en charge par le quartier/village – comme par exemple le logement des ouvriers. Si l'entrepreneur compte (ou doit) recruter de la main-d'œuvre non spécialisée de la communauté, les mécanismes de sélection et de rémunération peuvent aussi être présentés à cette réunion.

Des ententes peuvent être faites pour optimiser la sécurité pour les travailleurs, les gens du quartier/village (surtout les enfants), mais aussi pour sécuriser les matériaux et équipements.



Les réunions de chantier dépassent les questions techniques et doivent aussi être

valorisées comme un espace de rencontre entre l'ensemble des acteurs qui sont directement concernés par l'ouvrage. C'est à cette occasion que les représentants mandatés du quartier ou les futurs usagers du système d'eau peuvent exprimer d'éventuelles inquiétudes et devront être informés de l'évolution des travaux et des perspectives. La question de la sécurité et d'éventuelles nuisances pour les riverains, par exemple lors de la livraison de matériaux ou pour des travaux réalisés pendant la nuit, peuvent être débattues ici dans un esprit constructif.

On peut, le cas échéant, organiser les réunions en deux phases, avec d'abord une inspection technique du chantier, en présence de l'entreprise et du Maître d'œuvre, pour procéder en deuxième phase à une séance plus ouverte où les aspects socio-organisationnels et de planification sont discutés.



Responsabilité sur le chantier.

En principe, l'entreprise est le seul responsable sur le chantier. A cet effet, elle doit – dans la mesure du possible selon le contexte du pays – souscrire les assurances nécessaires pour éviter que d'éventuels accidents, erreurs ou forces majeures pèsent tellement sur la situation financière ou les capacités techniques de l'entreprise qu'elle ne puisse pas continuer le chantier tel que contractuellement conclu.

L'entreprise n'a pas d'autorité sur le Maître d'ouvrage, le Maître d'œuvre et son Délégué à pieds d'œuvre, ou sur les représentants du service régional ou du bailleur. Mais c'est à l'entreprise d'assurer la sécurité sur le chantier, de protéger l'ouvrage en construction, les matériaux et équipements – et, bien sûr, son personnel ainsi que les personnes qui sont habilitées à visiter le chantier.

D'autre part, il est évident que l'entrepreneur doit pouvoir compter sur une bonne collaboration avec les autorités et la population du quartier ou village pour être en mesure de travailler dans des conditions optimales. Les réunions de chantier, auxquelles sont aussi invitées les autorités locales et un représentant des futurs usagers sont une occasion importante pour traiter ce sujet.



Il existe une différence fondamentale entre la surveillance des travaux et le contrôle régalién.

La surveillance et supervision du chantier se font pour le compte et aux frais du Maître d'ouvrage. Elles veillent à ce que les prescriptions techniques du contrat soient respectées par l'entreprise et que les travaux soient exécutés selon les règles de l'art.

Le contrôle régalién est une responsabilité de l'autorité supérieure – notamment des services déconcentrés du ministère sectoriel (normes techniques), mais également de l'inspection de travail, éventuellement du ministère chargé de l'environnement pour contrôler le respect de la réglementation environnementale, ou d'autres services de l'Etat. Ce contrôle ne vérifie pas la conformité des travaux aux prescriptions techniques du contrat, mais contrôle uniquement les normes qui sont en vigueur. Ces normes sont générales (par exemple les dosages minimaux pour différentes formes de béton) ou spécifiques au secteur (les caractéristiques biochimiques de l'eau pour une adduction d'eau potable).

Les prescriptions techniques du contrat doivent évidemment répondre aux normes, et le contrôle régalién devra donc aussi porter sur le dossier technique (plans, prescriptions techniques du Cahier des Charges ou DAO, modes de calcul...). Mais les prescriptions techniques du contrat peuvent être plus spécifiques ou plus sévères que les normes et c'est la surveillance permanente qui doit veiller à ce que ces prescriptions soient respectées.



La question de la trésorerie doit être gérée avec attention.

Il arrive souvent que la procédure administrative entre la présentation d'une facture et le paiement sur le compte de l'entrepreneur prends un, voire plusieurs mois. Surtout pour les jeunes petites entreprises et dans les pays avec un système bancaire encore faiblement développé (et où il est donc difficile d'obtenir des crédits en tant qu'entrepreneur), ceci peut mener l'entreprise à être obligée de suspendre les travaux en attendant des liquidités pour acheter les matériaux ou payer le personnel.

Cette situation n'arrange personne et est souvent source de discussion, sinon de dégradation des bonnes relations entre Maître d'ouvrage, le Maître d'œuvre et le prestataire.

Il convient donc :

- ▶ D'être réaliste dans ce qu'on prévoit comme délais pour les paiements dans le Cahier des Charges ;
- ▶ D'exclure éventuellement les entreprises qui n'ont pas une assise financière suffisante ;
- ▶ D'être rigoureux dans le suivi administratif de la procédure de paiement et, éventuellement ;
- ▶ De prévoir des attachements très réguliers (à fréquence hebdomadaire ou bimensuelle) de sorte à ce que les préfinancements par l'entrepreneur restent limités.

ETAPE 6 : RECEPTION DE L'OUVRAGE



Schéma 45 : Réception de l'ouvrage : objectifs, actions et produits

Les différentes formes de réception

La procédure de réception consiste à apprécier de manière explicite et contradictoire les diverses conditions selon les natures de l'ouvrage (un rapport d'enquête, une livraison de matériaux, un équipement, une piste, un bâtiment, un aménagement hydro-agricole...).

Chaque réception devrait être documentée par un Procès Verbal de réception dressé sur le lieu.

Réception par corps d'ouvrage <ul style="list-style-type: none">• Réception des matériaux s'ils sont conformes ou non à la qualité et quantité requise dans le Cahier des Charges• Entreprise + Maître d'œuvre (+ fournisseur des matériaux)• Donne un quitus à l'entreprise pour utiliser les matériaux	Réceptions intermédiaires Entreprise + Maître d'œuvre
Réception partielle <ul style="list-style-type: none">• S'effectue à chaque fois qu'il y a des étapes de travaux terminés (p.ex. le coffrage et ferrailage avant de couler le béton)• Entreprise + Maître d'œuvre• Donne un quitus à l'entreprise pour passer à la prochaine phase	
Réception technique ou pré-réception <ul style="list-style-type: none">• Vérification de la conformité de l'ouvrage à la demande formulée dans le dossier technique• Entreprise + Maître d'œuvre• Donne un quitus à l'entreprise pour préparer la réception provisoire	
Réception provisoire <ul style="list-style-type: none">• Remise provisoire des travaux au Maître d'ouvrage• Remise de la responsabilité pour l'ouvrage au propriétaire• Entreprise + Maître d'ouvrage (avec une assistance du Maître d'œuvre)	Réceptions officielles Entreprise + Maître d'ouvrage
Réception définitive <ul style="list-style-type: none">• Remise définitive des travaux au Maître d'ouvrage• Permet de lever la caution de bonne exécution• Entreprise + Maître d'ouvrage (éventuellement avec l'assistance du Maître d'œuvre)	

Schéma 46 : Les différentes formes de réception

Les réceptions intermédiaires dites « par corps d'ouvrage », « partielle » ou « technique » ne sont pas toujours prévues dans les contrats avec les entreprises. Elles n'induisent d'ailleurs pas un transfert de responsabilité ou de propriété : même si le Maître d'œuvre « réceptionne » par exemple les culées d'une passerelle avant de donner quitus pour démarrer les travaux de construction du radier de la passerelle, l'entreprise reste la seule responsable pour l'ensemble des travaux jusqu'à la réception provisoire.

Les réceptions « provisoire » et « définitive » par contre impliquent obligatoirement le Maître d'ouvrage et lui transfèrent la responsabilité, le droit d'utilisation et, finalement, la propriété définitive de l'ouvrage.

Surtout dans un contexte avec des entreprises peu expérimentées et des mécanismes de contrôle peu développés, il est conseillé de prévoir également des réceptions intermédiaires puisque les réceptions provisoire et définitive interviennent trop tard pour corriger ou éviter des erreurs.

La **réception par corps d'ouvrage** est utile pour vérifier la qualité des matériaux et leur conformité avec le dossier technique. Il s'agit par exemple du sable (vérification de la granulométrie, absence de terre ou autres matériaux), du gravier (granulométrie), du ciment et des briques pour les constructions, mais également des portes, matériaux électriques ou autres pour la finition d'un bâtiment. La réception par corps d'ouvrage évite que l'entreprise utilise des matériaux de qualité médiocre.

La **réception partielle** assure le Maître d'œuvre que l'entrepreneur a bien conclu la phase précédente et que la suite se fera donc sur des bases solides. Surtout quand il s'agit d'ouvrages peu uniformisés, les réceptions partielles sont importantes pour éviter que l'entrepreneur n'ait mal interprété les plans. Quelques exemples : l'implantation d'un puits avant de démarrer le creusement, la profondeur de la nappe aquifère avant de démarrer le cuvelage du puits, le captage de la source avant de construire le bassin de sédimentation, la fondation du réservoir avant de coffrer les murs...

Notons qu'une procédure formelle de « réception » s'applique également sur des équipements, des matériaux, et même sur d'autres produits tel qu'un rapport d'étude ou tournage vidéo.

	Réceptions obligatoires	Réceptions éventuelles	Commentaires
Services (p.ex. vidéo, rapport d'étude, enquête)	Réception définitive	Réception partielle	
Matériaux (p.ex. tuyaux, bois)	Réception définitive		Avec la possibilité de remplacement si les matériaux sont défectueux au moment de leur utilisation
Equipements (p.ex. pompe, groupe électrogène, panneaux solaires)	Réception définitive		Avec la possibilité de remplacement si l'équipement est défectueux pendant la période de garantie
Travaux (bâtiment, route, système d'AEP)	Réception provisoire Réception définitive	Par corps d'ouvrage Réception partielle Réception technique	

Schéma 47 : Domaine d'application des différentes formes de réception

La réception provisoire

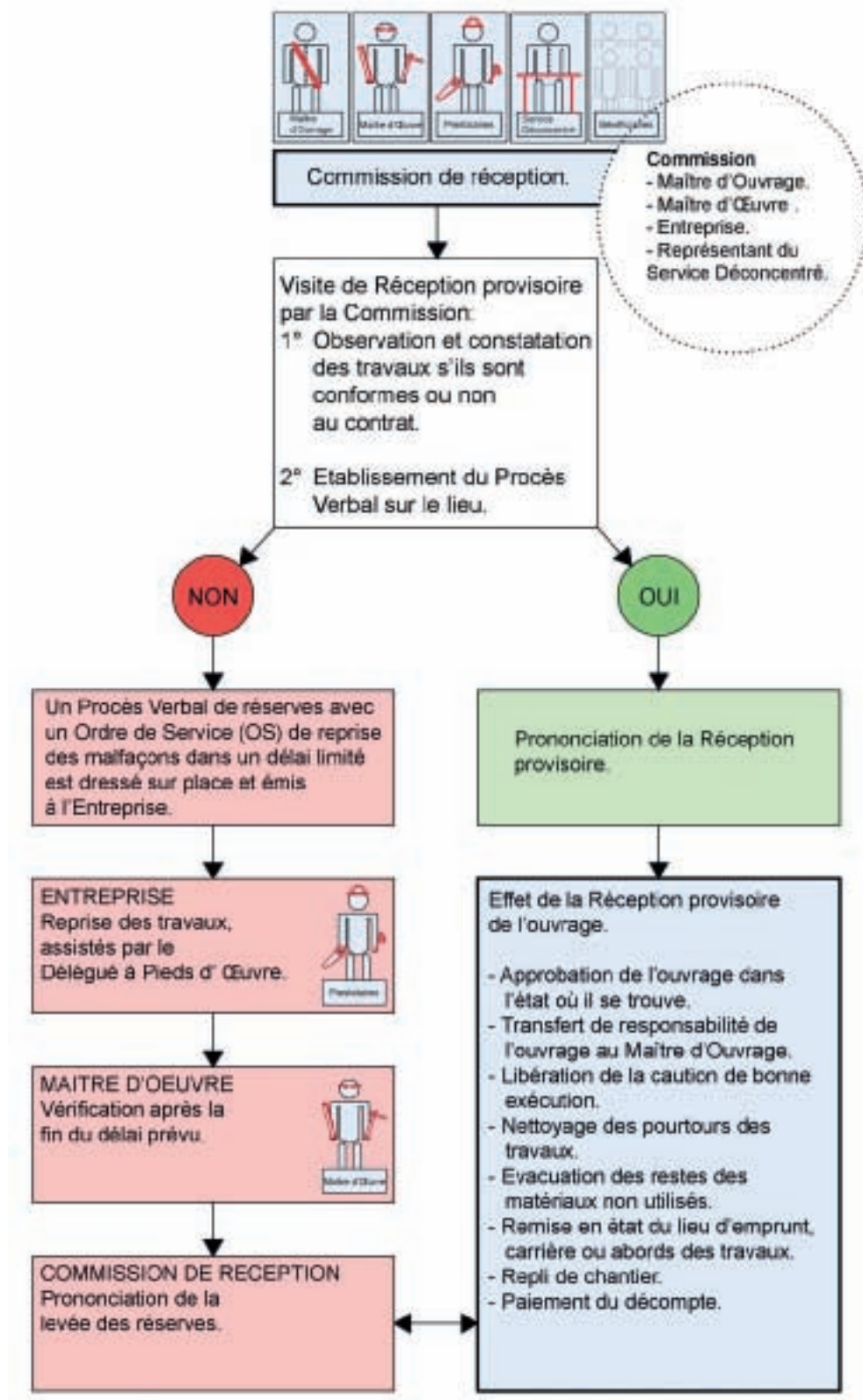


Schéma 48 : Déroulement de la réception provisoire



Outil 6.1. : Exemple d'un PV de réception provisoire

La réception définitive

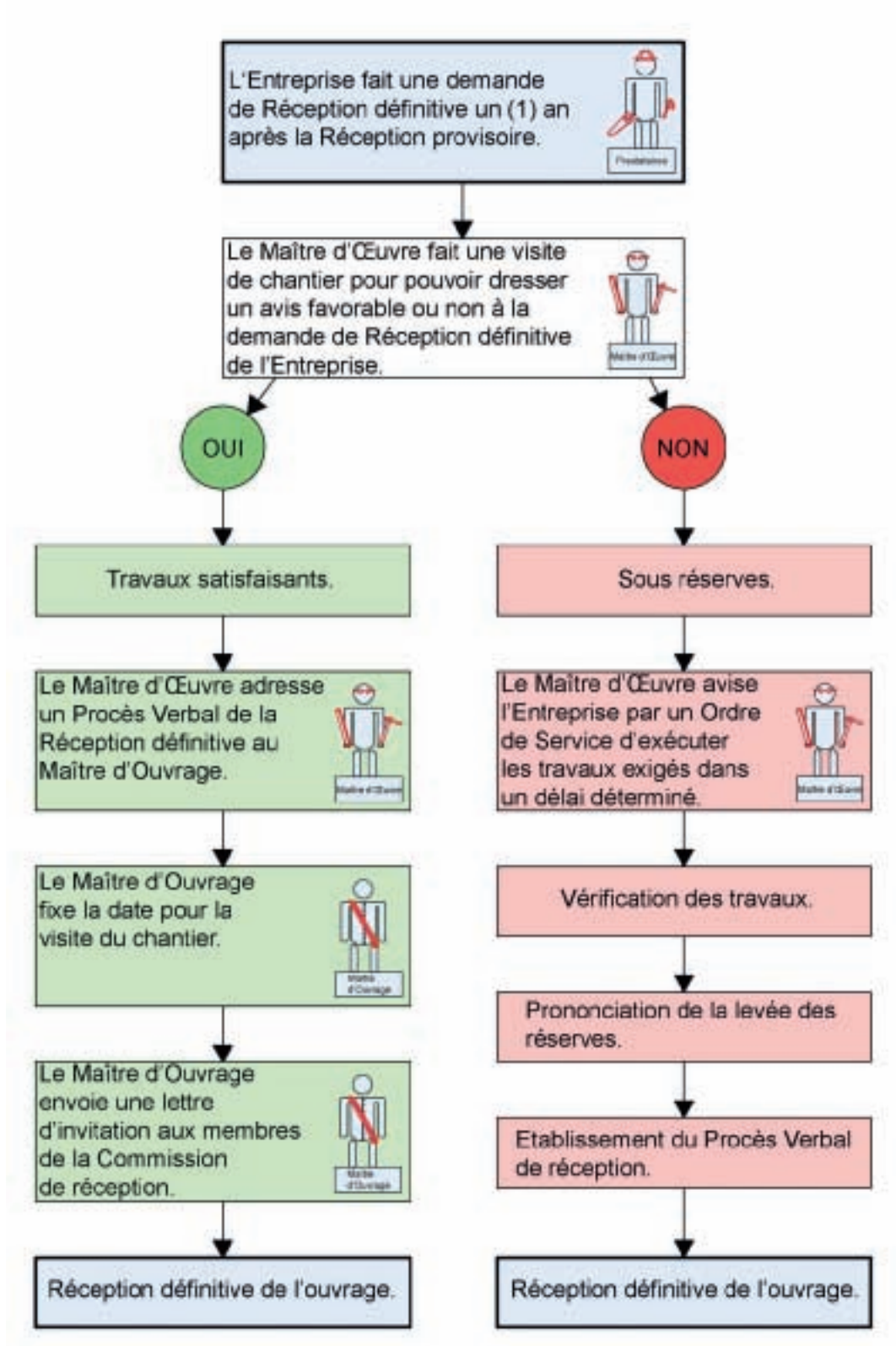


Schéma 49 : Déroulement de la réception définitive



Outil 6.2. : Exemple d'un PV de réception définitive

La clôture du marché

La clôture d'un marché de travaux se fait à la fin de la période de garantie – le plus souvent un an, tout de suite après la réception définitive.

Toutefois, certaines actions de pré-clôture doivent déjà être entreprises au moment de la réception provisoire pour permettre au propriétaire de l'ouvrage de l'utiliser déjà dans de bonnes conditions et sans compromettre les droits de l'entreprise.

	Tâches de l'entreprise	Tâches du Maître d'ouvrage
Pré-clôture Réception provisoire	<ul style="list-style-type: none"> - Nettoyage des pourtours des travaux - Evacuation des restes de matériaux non utilisés - Remise en état du lieu d'emprunt, carrière ou abords des travaux - Repli de chantier - Passation des clés au propriétaire - Passation du manuel d'utilisation, coordonnées des fournisseurs d'équipements et autres au propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Paiement du décompte - Libération de la caution de bonne exécution (souvent 5% du montant du marché) - Mise en exploitation de l'ouvrage - Tenir à jour un carnet de bord avec les données de performance technique de l'ouvrage (par. ex. consommation du groupe électrogène), ainsi qu'avec les manquements – pour argumenter les éventuels défauts ou vices cachés avant l'expiration de la période de garantie
Clôture Réception définitive	<ul style="list-style-type: none"> - Correction des vices cachés éventuels par l'entrepreneur - Calcul du décompte final (à valider par le Maître d'œuvre, sinon à élaborer par ce dernier) - Notification du décompte général - Finalisation des plans de recollement et passation d'un exemplaire au propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Libération de la garantie de bonne fin (souvent 5% du montant du marché) - Archivage des pièces techniques et administratives : <ul style="list-style-type: none"> ▪ le journal du chantier + les PV des réunions de chantier ▪ les pièces constitutives du marché ▪ les attachements ▪ les Procès Verbaux de réception ▪ les photographies du chantier ▪ les plans de recollement (qui présentent l'ouvrage tel que finalement construit) ▪ les manuels, coordonnées de fournisseurs et maintenanciers...

Schéma 50 : Actions à mener lors de la clôture des travaux

Points d'attention



La réalisation effective d'un ouvrage diffère presque toujours des plans initiaux. Le sous-sol peut être différent des prévisions, la profondeur et la productivité de la nappe ne sont pas connues de façon exacte avant de creuser ou de forer. Le Maître d'ouvrage peut encore proposer de légères modifications en cours de route. Il est donc important que l'entreprise des travaux, le Maître d'œuvre et le Maître d'ouvrage entretiennent de bonnes relations durant toute la phase de construction. Ceci permet d'apporter les modifications qui sont jugées pertinentes sans pour autant compromettre l'esprit du contrat.

Dans ce sens, les prix unitaires proposés par l'entreprise dans son offre financière servent de référence pour les éventuels travaux supplémentaires. Mais c'est surtout un respect mutuel et une bonne entente entre les parties qui sont les fondements d'un travail qui permet de satisfaire le client et le prestataire.

Il est aussi crucial que les rôles soient respectés pour toute modification par rapport au plan initial. En principe, c'est le Maître d'ouvrage qui a toujours le dernier mot à dire – sauf bien-sûr quand il s'agit d'un respect des normes techniques. Cependant, dans les cas où de légères modifications s'imposent sur le chantier et pour des raisons techniques, sans avoir un impact sur le coût total de l'ouvrage ou sa fonctionnalité, le Maître d'œuvre peut prendre la décision en concertation avec l'entrepreneur.

Toute modification en cours de route doit être bien documentée et visée par le Maître d'ouvrage et par l'entrepreneur pour éviter des discussions au moment de la réception ou de l'élaboration du décompte final.



La composition de la Commission de réception est de la responsabilité du Maître d'ouvrage – sauf si la réglementation du pays impose une participation de certaines parties, telle que le représentant du service déconcentré du ministère chargé du secteur. Doivent certainement être présents ou dûment représentés : le Maître d'ouvrage et/ou le Maître d'ouvrage délégué et le responsable de l'entreprise titulaire du contrat des travaux. Ce sont ces deux parties qui doivent valider le PV de réception. Les autres membres signent en tant que témoins.

Le Maître d'ouvrage se fait assister pendant les réceptions par son Maître d'œuvre et de préférence aussi par quelqu'un de son propre service technique puisqu'il devient maintenant le propriétaire de l'ouvrage et doit bien comprendre les aspects techniques pour l'exploitation et l'entretien.

Il est logique que le pouvoir régalién soit aussi représenté dans le cas d'un ouvrage public, notamment à travers le service déconcentré du ministère ou éventuellement une agence spécialisée d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Cet acteur vérifie alors la conformité aux normes techniques en général et spécifiques au secteur.

Pour une meilleure transparence et bonne appropriation par la communauté des usagers, il est aussi conseillé d'intégrer un ou deux de leurs représentants dans la Commission. Dans le cas où l'exploitation de l'ouvrage sera confiée à un autre acteur (affermage, gérance), il peut être utile de l'inviter aussi à la réception provisoire, et certainement à la réception définitive. C'est lui qui connaît(ra) le mieux la fonctionnalité de l'ouvrage et qui peut attirer l'attention sur les éventuelles imperfections ou faiblesses.

Dans le cas où l'ouvrage a été (co-)financé par un bailleur ou subventionné par un niveau de gouvernement supérieur, son représentant sera également intégré dans la Commission.



A partir de la réception provisoire, c'est en principe le propriétaire qui devient responsable pour la maintenance et l'utilisation de l'ouvrage.

Jusqu'à l'expiration de la **période de garantie** (souvent un an), l'entrepreneur reste redevable des réserves ainsi que des vices apparus pendant cette période. Ainsi, il a l'obligation de réparer ou de remplacer les vices couvrant l'utilisation normale de l'ensemble de l'ouvrage.

Pendant cette période de garantie, le propriétaire doit cependant utiliser l'ouvrage en bon père de famille et les défections apparues qui seraient causées par une utilisation non-optimale, ainsi que l'entretien courant de l'ouvrage, sont à charge du propriétaire (ou de l'exploitant si le contrat d'exploitation entre le propriétaire et l'exploitant le prévoit ainsi).

Il est alors indispensable que le propriétaire (ou l'exploitant) avertisse sans retard l'entrepreneur en cas de défections. Même dans le cas où le problème serait provoqué par une mauvaise utilisation et que le propriétaire (ou l'exploitant) prendra en charge lui-même la réparation, il est important que l'entrepreneur en soit averti pour éviter qu'une mauvaise réparation ait des répercussions sur d'autres parties de l'ouvrage et qu'on ait alors des discussions par après sur les responsabilités réciproques.



Au plus tard au moment de la réception provisoire, il faut donc **bien distinguer le propriétaire et l'exploitant** (si ce n'est pas le propriétaire qui exploite lui-même) et leurs responsabilités mutuelles – Voir aussi Etape 7 Exploitation de l'ouvrage. Dans beaucoup

de pays en voie de développement, le concept du service public est encore en construction et les comités de quartier, associations des usagers d'eau ou groupements villageois exploitent – tant bien que mal – certains services de base qui ressortent en fait du domaine public et de la compétence de la Collectivité territoriale (souvent la Commune). Mais le propriétaire légal de l'ouvrage reste souvent la Commune et la propriété de l'ouvrage lui est donc transférée au moment de la réception. C'est alors à la Commune d'organiser les réceptions et de porter la responsabilité juridique, administrative et financière face à l'Etat et à l'entrepreneur.

La Commune a bien-sûr la possibilité de confier l'exploitation de l'ouvrage au comité, association ou groupement – de préférence à travers une convention ou contrat qui précise les responsabilités des deux parties – mais sur le plan légal, elle reste le propriétaire. Dans ces cas de délégation à une organisation communautaire des usagers, il est évident que les mandatés de cette organisation doivent être intimement associés à tout le processus, y compris les réceptions.



Le propriétaire de l'ouvrage doit disposer d'un **dossier complet de son ouvrage** au moment où il en prend possession. Ce dossier doit au moins comprendre les documents suivants :

- ▶ Le dossier technique complet de l'ouvrage : études de faisabilité, APS et/ou APD, un plan de recollement qui décrit en détails l'ouvrage tel qu'il a finalement été construit ;
- ▶ Les pièces constitutives des différents marchés : les Cahier des Charges, le PV d'attribution de marché, la Lettre de notification, les contrats et leurs éventuels avenants, les factures et pièces comptables ;
- ▶ Les documents de chantier : journal de chantier, PV des réunions de chantier, attachements ;
- ▶ Les PV des réceptions intermédiaires, provisoire et définitive, la liste des réserves éventuelles ;
- ▶ Titre de propriété, autorisation de bâtir, accords ministériels ;
- ▶ Documents contractuels pour l'exploitation, manuel d'utilisation des équipements.



Base de données du secteur.

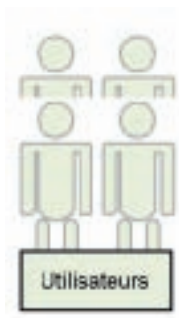
De plus en plus de pays disposent maintenant d'un système intégré de suivi des données de leurs secteurs clés de développement. C'est souvent le cas pour l'alimentation en eau potable, mais aussi pour les systèmes d'assainissement collectifs ou périmètres irrigués. Aussi bien les agences de développement que les Collectivités territoriales qui réalisent des projets dans ces domaines sont appelées à fournir et actualiser les informations de base qui permettent au Gouvernement de les intégrer dans la banque centrale de données.

ETAPE 7 : EXPLOITATION DE L'OUVRAGE



Schéma 51 : Exploitation de l'ouvrage : objectifs, actions et produits

Les différentes dimensions



Une fois l'ouvrage finalisé, les différentes parties prenantes veulent bénéficier de ses services.

Pour que ces services et ces bénéfices puissent être durables, il importe :

- ▶ D'allonger la durée de vie et la fonctionnalité de l'ouvrage ;
- ▶ De maximiser l'utilisation de l'ouvrage dans les limites de sa capacité, et de s'assurer que tous ceux qui ont besoin de l'ouvrage puissent en bénéficier ;
- ▶ De préparer déjà son remplacement pour le moment que l'ouvrage ne sera plus fonctionnel (ou ne répondra plus aux besoins).

Fonctionnement

- * Service quotidien
- * Règlement d'utilisation
- * Garantir l'accès à l'ouvrage pour tous
- * Garantir une utilisation correcte de l'ouvrage
- * Répartition équitable des bénéfices et des charges

Maintenance

- * Maintenance systématique (= entretien courant et périodique)
- * Maintenance préventive (selon des critères et un calendrier prédéterminés)
- * Maintenance corrective (= réparations en cas de défaillance)

Renouvellement et Développement

- * Remplacement des pièces à usure de 1 à 10 ans
- * Epargne pour l'extension ou l'amélioration du service
- * Epargne pour le renouvellement de l'ouvrage après amortissement

Schéma 52 : Les trois piliers d'une exploitation durable

Il arrive quelquefois que la fonctionnalité de l'ouvrage ou du service soit interprétée de façon purement technique, et que le propriétaire et/ou l'exploitant soient déjà satisfaits quand chacune des pièces de l'ouvrage est fonctionnelle. Mais chaque ouvrage est conçu pour rendre un service spécifique à un groupe déterminé, sans compromettre les intérêts légitimes d'autres groupes.

Quand on analyse alors le fonctionnement de l'ouvrage, les questions suivantes méritent d'être prises en compte :

- ▶ **Qui** utilise l'ouvrage ou le service ? Est-ce que l'ouvrage est réellement accessible pour le groupe auquel il est destiné (physiquement accessible, socialement, financièrement...) ? Est-ce que ce groupe l'utilise réellement ? Est-ce que des sous-groupes particuliers ont un accès égal au service (femmes, enfants, certaines ethnies, classes ou métiers, handicapés...) ? Est-ce qu'ils l'utilisent effectivement ou existe-t-il d'autres barrières ? Est-ce qu'il existe aussi d'autres utilisateurs qu'on n'avait pas ciblés ?
- ▶ **Pourquoi** l'ouvrage est effectivement utilisé ? Pour satisfaire aux besoins exprimés lors de la planification ou seulement pour une partie de ces besoins, ou éventuellement pour d'autres besoins qui n'avaient pas été exprimés ? Est-ce que l'ouvrage et les mesures d'accompagnement donnent maintenant une réponse adéquate aux besoins ciblés lors de la planification ?
- ▶ **Comment** l'ouvrage est utilisé ? Est-ce que l'infrastructure et les équipements sont utilisés de façon correcte ? Dans quelles conditions les populations utilisent l'ouvrage ou le service et quelles en sont les conséquences – par exemple sur le budget de la famille ou celui de la femme/homme, sur l'occupation du temps, sur la scolarisation ou la participation à la vie sociale...
- ▶ **Et qui sont les perdants** ? Par ex. un nouveau système d'eau dans une ville remplace les services des camions d'eau (pour les riches) et des porteurs d'eau (pour les moins riches) – comment le fonctionnement du service peut éventuellement atténuer les effets négatifs de l'ouvrage sur leur vie ?

Dans la mesure du possible, les modalités de fonctionnement doivent tenir compte de ces éléments, par exemple :

- ▶ A travers la politique tarifaire (par exemple un tarif social aux kiosques d'eau) ;
- ▶ A travers son règlement d'utilisation (par exemple interdiction aux véhicules et à l'utilisation de fûts aux kiosques pour éviter que les grands clients profitent du tarif social) ;
- ▶ A travers des mesures d'accompagnement (par exemple des mesures de sécurité pour permettre aux filles et femmes de puiser de l'eau le soir).

Le propriétaire de l'ouvrage doit définir les modalités de son utilisation en tenant compte des trois dimensions, présentées à la page précédente. Dès la phase de la Définition de l'ouvrage (Etape 3), il doit s'assurer que chacune des parties prenantes :

- ▶ Accepte les modalités d'utilisation (par exemple volonté de payer pour le service, curage volontaire des canaux, interdiction de poids lourds sur la route de désenclavement...);
- ▶ Dispose des moyens pour rendre son engagement concret (p.ex. capacité de payer, équipement pour le curage, capacités techniques pour la maintenance...).

Si l'une des conditions n'est pas remplie, le propriétaire et Maître d'ouvrage doit :

- ▶ Modifier le concept de son ouvrage pour que son fonctionnement, maintenance et renouvellement puissent être garantis ;

sinon

- ▶ Prévoir les mesures d'accompagnement nécessaires pour permettre aux différentes parties prenantes de s'engager réellement (par exemple : modifier les modes d'exploitation, formations, mise en place de comités d'usagers...).

Parties prenantes

	Exemples	Rôle	Observations
Propriétaire Maître d'ouvrage	<p>Services publics de base = Commune</p> <p>Services publics conventionnés² = La congrégation ou association propriétaire du terrain</p> <p>Autres services publics = Le Ministère du secteur</p> <p>Ouvrage du domaine privé = Personne physique ou morale propriétaire du terrain</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir que le service soit optimal et pérenne - Contracter l'exploitant - Fixer les modalités d'utilisation - Grosses réparations - Epargner pour amortir 	<p>Si le propriétaire est une personne physique ou morale différente de l'exploitant, un contrat doit préciser les modalités d'utilisation – y inclus les responsabilités financières et techniques de chacun</p> <p>Dans certains cas, le propriétaire d'un ouvrage peut le construire sur un terrain qui ne lui appartient pas, mais dont il bénéficie de « droit de superficie »</p>
Exploitant	<ul style="list-style-type: none"> - Comité d'eau - Service d'exploitation du réseau d'alimentation en eau - Comité de santé - Administrateur de marché - Groupement paysan 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnement courant de l'ouvrage en respectant les modalités d'utilisation – fixées par le Maître d'ouvrage - Maintenance systématique, préventive et corrective 	L'exploitant peut être un employé du propriétaire, un gérant indépendant, un fermier ou un concessionnaire (voir page suivante)
Bénéficiaires finaux	<ul style="list-style-type: none"> - Usagers d'eau - Comité de parents d'élèves - Population de quartier - Association des marchands - Irrigants 	<ul style="list-style-type: none"> - Utiliser l'ouvrage dans des conditions qui garantissent la viabilité de l'ouvrage - Contribuer aux charges de fonctionnement, maintenance et renouvellement - A travers leur structure représentative, veiller au respect de leurs droits – éventuellement appuyer l'exploitant et/ou le propriétaire dans leurs tâches ou relations 	<p>Les contributions des usagers peuvent être :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ en nature (p.ex. travail de curage ou entretien des réseaux de drainage) ✓ en espèces (p.ex. paiement de l'eau par quantité ou par cotisation mensuelle) ✓ à travers des taxes et impôts
Service régional		<ul style="list-style-type: none"> - Veiller au respect des normes - Gérer la base de données 	
Acteurs régaliens	<ul style="list-style-type: none"> - Préfecture, Gouvernorat... - Forces de l'ordre - Justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir que chaque partie respecte son engagement - Faciliter l'intermédiation en cas de conflits 	

Schéma 53 : Rôle des acteurs dans l'exploitation de l'ouvrage

² Exemples de services « conventionnés », selon les pays : les écoles de base privées reconnues par le Ministère de l'Education, les centres de santé de missions religieuses reconnues par le Ministère de la Santé...

On peut généralement distinguer quatre modes d'exploitation différents³, selon la répartition des tâches, responsabilités, charges, bénéfices et risques entre le propriétaire et celui qui exploite :

EN RÉGIE

- C'est le propriétaire même qui exploite;
- Il s'occupe lui-même (ou un de ses employés) du fonctionnement et de la maintenance;
- Tous les charges, bénéfices et risques sont de sa responsabilité.

GÉRANCE

- Le propriétaire engage un gérant (qui n'est pas un de ses employés, sinon on est dans le cadre d'une exploitation en régie);
- Le gérant exploite et s'occupe des frais de fonctionnement;
- Les bénéfices du service sont pour le propriétaire, après avoir déduit les charges de fonctionnement (forfaitaires ou effectives) et la rémunération pour le gérant;
- Le plus souvent, la maintenance est réalisée par le gérant (ou sous sa coordination), mais prise en charge par le propriétaire.

AFFERMAGE

- Le propriétaire engage un "fermier" (une personne physique ou entreprise);
- Le fermier est responsable du fonctionnement et de la maintenance;
- Les recettes engendrées par le service sont partagées entre le fermier et le propriétaire;
- Le propriétaire reste responsable pour le remplacement des équipements lourds et réhabilitations quinquennales;
- La durée du contrat est de 3 à 5 ans pour intéresser le fermier à investir dans une maintenance adéquate.

CONCESSION

- C'est le "concessionnaire" qui investit dans l'ouvrage;
- Il n'en est pas le propriétaire, mais il a le droit d'exploiter l'ouvrage pendant une longue période (souvent 15 à 25 ans);
- A la fin de la période de concession, l'ouvrage revient au propriétaire;
- Pendant toute la période de concession, le concessionnaire est responsable pour l'entretien, la maintenance, les réparations, les remplacements, les assurances etc.
- Exemple: un système public d'eau potable construit par un investisseur privé.

Schéma 54 : Les différentes modes d'exploitation

³ La gérance, l'affermage et la concession sont les trois modes les plus courants de la « gestion déléguée ». La « gestion (ou gérance) intéressée » suit les principes de la gérance, mais la rémunération du gérant est variable en fonction de la performance du service.

Un service pérenne

Chaque ouvrage est réalisé avec comme objectif de rendre des services bien circonscrits à un groupe cible déterminé et ceci de façon pérenne. Les éléments suivants doivent alors être pris en compte.



Schéma 55 : Les 4 dimensions d'un service viable

Viabilité financière

Type de charges	Description sommaire	Importance
Fonctionnement et Maintenance	Dépenses à couvrir pour que le service soit assuré au quotidien : salaires, carburant ou facture énergétique, produits de traitement, entretien et maintenance, réparations, etc.	Indispensable
Renouvellement	Ces charges correspondent au remplacement des éléments d'usure des équipements qui ont une durée de vie inférieure à 10 ans (p.ex. pompe et groupe électrogène dans un système d'eau potable)	Très souhaitable (sinon à financer à travers des taxes ou donations)
Développement	Ces charges correspondent à l'amélioration du service (p. ex. extension du réseau d'eau à des zones non desservies, multiplication des fontaines, équipement de nouveaux forages, etc.)	Recommandé

Schéma 56 : Les trois types de charges financières

Points d'attention



Le plan d'exploitation doit être élaboré pendant la Définition de l'ouvrage (Etape 3).

A ce moment, on a encore :

- ▶ La possibilité de modifier le design de l'ouvrage (p.ex. clôture du terrain si la sécurité n'est pas garantie ; pompes à main au lieu d'un groupe électrogène si la population ne veut ou ne peut pas payer le fonctionnement et l'amortissement du groupe) ;
- ▶ La possibilité de développer des mesures d'accompagnement qui doivent permettre de créer les conditions nécessaires pour un service viable : formation, mise en place de comités d'usagers, mise en place et équipement de brigades pour la maintenance...

Dans les cas où le Maître d'ouvrage et les représentants des usagers ne savent pas trop bien comment l'ouvrage ou le service vont se présenter, il est alors utile de prévoir dans l'Etape 3 une visite à un ouvrage ou service similaire, un échange avec un exploitant d'un même type de service, une maquette de l'ouvrage, ou tout autre exercice permettant aux futurs propriétaires et usagers de se rendre compte des éventuelles difficultés ou risques pour l'exploitation.



Il est **important de développer ce plan d'exploitation en concertation** avec le futur exploitant (s'il est différent du propriétaire), des représentants des futurs utilisateurs, ainsi que les services déconcentrés qui sont concernés par le secteur.

Cette concertation s'impose pour s'assurer de l'accord de chacune des parties qui devra assumer une responsabilité dans le fonctionnement et la maintenance. Leurs engagements sont de préférence précisés dans une convention. C'est en fonction de cette répartition des tâches que les mesures d'accompagnement peuvent aussi être définies dès l'Etape 3 de la Définition de l'ouvrage.



La question de l'échelle doit être considérée pour permettre à un exploitant d'être suffisamment performant. Un comité de gestion d'une petite adduction d'eau qui dessert à peine une centaine de familles, ne pourra jamais cumuler assez d'expériences pour réellement maîtriser l'ensemble des tâches techniques, financières et administratives nécessaires pour la pérennité du service. Mais ce même principe est valable pour un exploitant privé (gérant, fermier ou concessionnaire) qui doit pouvoir travailler à une échelle suffisante pour gérer ses risques, amortir son équipement, valoriser et actualiser les compétences de ses employés...

Il peut dans ce sens être envisagé de dissocier les différents niveaux d'exploitation, avec :

- ▶ Les tâches non spécialisées, et qui demandent une proximité de l'ouvrage et des usagers, confiées à une structure de base au niveau local ;
- ▶ Les tâches plus complexes qui sont déléguées à une structure plus professionnelle qui travaille à une échelle intercommunale, voir régionale, et qui peut être publique, communautaire, privée ou mixte.

Les comités d'eau dans la Province de Cañar, Equateur, ont créé une structure faîtière en collaboration avec les communes. Les comités restent chargés du fonctionnement et de la maintenance systématique et préventive de leur réseau.

Une partie de leurs recettes revient à la structure faîtière qui garantit l'épargne pour les grosses réparations et remplacement.

Grâce à la mutualisation des risques au niveau de la faîtière, les comités ayant un imprévu peuvent y faire face.



Il est utile d'élaborer à ce stade un **compte d'exploitation prévisionnel** qui met en exergue les charges de fonctionnement, de maintenance et d'amortissement. Ce compte doit également préciser les recettes attendues.

Souvent, les charges de fonctionnement et de maintenance systématique peuvent facilement être couverts par les contributions/paiements des utilisateurs. Ils voient l'importance et l'effet direct de leur participation pour le fonctionnement quotidien.

Il est déjà plus difficile pour épargner pour les grosses réparations et remplacements. La mise en sécurité d'une partie des contributions/ paiements pour ces grosses dépenses est indispensable. Il est conseillé d'ouvrir à cet effet un compte bancaire spécifique et de bien préciser les conditions et procédures pour l'utilisation de cette épargne.



Souvent, la **délégation de service** s'avère plus performante qu'une exploitation en régie - surtout quand il s'agit d'un service public offert par une autorité publique.

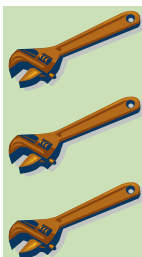
La délégation de service peut avoir les avantages suivants :

- ▶ Le gérant, fermier ou concessionnaire est un professionnel du métier, là où une autorité publique ne dispose pas toujours de l'ensemble des compétences pour chacun des domaines dont elle a la responsabilité ;
- ▶ Une nette dissociation entre celui qui exploite et celui qui est le propriétaire, ce qui permet un meilleur contrôle et moins de conflits d'intérêt ;
- ▶ Une réelle logique managériale pour l'exploitation, là où une autorité publique est souvent sous pression sociale et politique.

Même dans le cas d'une délégation d'un service public, l'autorité publique reste responsable pour garantir un service adéquat – et donc : répondant aux normes de qualité, pérenne, accessible à tous, avec une gestion transparente.

Certaines tâches ou responsabilités ne peuvent alors pas être déléguées : politique tarifaire, normes du service, contrôle du respect des normes et éventuelles sanctions, propriété des ouvrages construits sur terrain public ou exploitant des ressources du domaine public (p.ex. ressources en eau). Les contrats de délégation (gérance, affermage, concession) doivent donc prévoir :

- ▶ Les modalités de reddition de comptes du gérant, fermier ou concessionnaire envers l'autorité publique ;
- ▶ Les modalités organisationnelles (pour autant qu'elles ne sont pas déjà prévues par la Loi ou autres règlements juridiques) permettant à l'autorité publique d'exercer ses responsabilités : contrôle des normes, domaines des droits d'ingérence de l'autorité, vérification de certaines données par exemple pour s'assurer de la qualité de l'eau, de la quantité effectivement pompée...



Outil 7.1. : Exemple d'une Convention de délégation à une AUE

Outil 7.2. : Exemple d'un Contrat d'affermage

Outil 7.3. : Exemple d'un Contrat de gérance

Le tableau suivant présente les différents modes opératoires pour l'organisation des services de proximité – et ceci classé en fonction du niveau de contrôle de l'autorité publique (AP) qui a la compétence juridique pour le domaine précis.

















MODE OPERATOIRE	PRINCIPES	ANALYSE	QUAND
Faire soi-même			
Régie directe	L'Autorité Publique organise le service avec son propre personnel	 Contrôle maximal ; Flexibilité  Faible professionnalisme et prise de responsabilité	Services simples ou occasionnels
Régie directe responsabilisée	Une division spécifique de l'AP organise le service ; la division a son propre budget, comptes, personnel et équipements	 Contrôle maximal ; Transparence  Risque de faible professionnalisme et clientélisme politique	Services simples mais continus
Régie indirecte	L'AP met en place un établissement public autonome dont elle est la seule actionnaire	 Contrôle stratégique ; Responsabilité  Autonomie opérationnelle et risque de conflits ou d'ingérence	Services complexes et importants
Faire-Faire			
Marchés Publics	L'AP donne des tâches à des opérateurs différents (publics, privés ou communautaires)	 Contrôle ; Flexibilité  Charge administrative ; Besoin d'un contrôle de proximité	Quand les tâches peuvent être bien circonscrites
Gérance	L'AP délègue l'exploitation à un opérateur externe	 Professionnalisme ; Intérêt pour un bon fonctionnement ; Contrôle plus efficace  Risque de négligence pour investissements ; Conflits de partage des coûts et bénéfices	Présence d'un bon régulateur et d'un système de contrôle efficace
Affermage	L'AP délègue l'exploitation et la grande maintenance à un opérateur externe	 Professionnalisme ; Intérêt pour un bon fonctionnement et maintenance  Contrôle limité ; Partage coûts/bénéfices	Présence d'un bon régulateur et d'un système de contrôle efficace
Concession	L'AP délègue l'exploitation, la grande maintenance et la construction à un opérateur externe	 Investissement privé ; Professionnalisme  Contrats longue durée ; Faible contrôle	Services non-essentiels ; Présence d'un régulateur fort
Laisser-Faire			
Laisser-faire aidé	Un opérateur organise le service et reçoit – sous certaines conditions – un appui de l'AP	 Responsabilité propre ; Initiative privée  Faible contrôle ; Clientélisme	Services non-essentiels
Laisser-faire réglementé	Un opérateur externe organise le service en respectant le règlement imposé par l'AP		Services non-essentiels dans un environnement concurrentiel et une AP qui exerce son rôle de contrôle
Laisser-faire total	Un opérateur externe organise un service qui n'est pas réglementé	A éviter ! Un minimum de cadre réglementaire et de contrôle s'impose pour chaque service !	

Schéma 57 : Faire – Faire-faire ou Laisser-faire ?

GLOSSAIRE

Acompte

Paiement résultant d'un décompte provisoire.

Adjudication (de marché)

Procédure de passation de marché fondée sur la sélection du soumissionnaire offrant le meilleur prix.

Affermage

Type de contrat de délégation d'exploitation par lequel le contractant s'engage à gérer un service public (comme par exemple un réseau d'eau potable), à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.

Dans le cas de l'affermage, l'ouvrage reste la propriété de celui qui délègue (le délégant) et le fermier doit le gérer et l'entretenir en bon père de famille. Dans le cas d'une concession par contre, c'est le concessionnaire qui construit l'ouvrage à ses frais (ou au moins une partie).

Allotissement

Il est possible de passer les marchés en les allotissant, c'est-à-dire en divisant le marché en lots plus petits. Cela permet à des entreprises n'ayant pas nécessairement la capacité technique ou financière de répondre à l'ensemble du marché de se porter candidates pour un ou plusieurs lots. Cette disposition augmente souvent la mise en concurrence des entreprises.

Appel d'offres

L'appel d'offres est une procédure de passation de marchés qui consiste, sur la base d'un appel à la concurrence ouvert ou restreint, à attribuer le marché au soumissionnaire dont l'offre aura été jugée la plus compétitive (le « mieux-disant ») après évaluation, en tenant compte du prix, mais aussi d'autres critères techniques (expérience, ressources humaines et matériel, solvabilité, délais d'exécution...).

Il y a trois grands types d'appel d'offres :

- ▶ Ouvert : tout candidat peut soumissionner.
- ▶ Restreint : seuls les candidats répondant à certaines conditions particulières préalablement définies par le service contractant, peuvent soumissionner.
- ▶ Restreint après sélection : consultation sélective.

Arbitrage

Mode de règlement d'un litige en dehors des juridictions par une personne choisie par les parties concernées.

Attachement

Document écrit, daté et signé par l'entreprise et le Délégué à pieds d'œuvre, constatant les quantités exécutées et le montant du décompte à payer.

Avance de démarrage

Premier montant à payer à l'entrepreneur avant le début d'exécution des travaux ou la constitution d'approvisionnements.

Avant-Projet Sommaire (APS)

Etude qui présente les grandes lignes de l'option technique retenue, avec une indication de son coût et des conditions nécessaires pour sa mise en œuvre.

Avant-Projet Détaillé (APD)

Dossier technique détaillé de l'option retenue, permettant de sélectionner les prestataires et de passer commande des travaux.

L'APD fait partie du Cahier des Charges sur base duquel le marché de travaux est conclu.

Avenant

Document signé par le Maître d'ouvrage (délégué) et le prestataire modifiant certaines des dispositions initiales du marché.

BAFO (Best And Final Offer)

Proposition finale du soumissionnaire à un marché négocié, en tenant compte des remarques du pouvoir adjudicateur sur son offre initiale.

Cahier des Charges

Document déterminant les conditions dans lesquelles les marchés sont à exécuter. Ils comprennent les dispositions générales et les dispositions particulières par rapport au marché conclu.

Code des marchés publics

Réglementation juridique fixant les procédures de la passation, d'exécution et de paiement des marchés publics. Les pouvoirs publics (y compris les collectivités locales et les établissements publics) sont tenus de respecter ce Code. Les personnes publiques ou privées quand elles agissent en tant que mandataire d'une personne publique soumise au Code le sont aussi.

Dans les cas où le marché est attribué par un acteur de droit privé (une personne ou entreprise privée, une association ou ONG), le Code des marchés publics n'est pas appliqué.

Constat contradictoire

Document daté et signé par le Maître d'ouvrage (délégué) ou le Maître d'œuvre et le prestataire constatant les quantités réalisées en présence effective des parties contractantes.

Commission de passation de marchés

Commission permanente ou occasionnelle, chargée de sélectionner – pour le compte du Maître d'ouvrage – les prestataires à engager pour les travaux, fournitures ou services. Dans le cas d'un marché public, la composition et le fonctionnement de la Commission sont prescrits par le Code des marchés publics.

Décompte

Indique la valeur totale des travaux exécutés à une certaine date et fixe le montant partiel à payer.

Délégation de service

Contrat visant une exploitation directe du service et limitée dans le temps par un opérateur pour le compte de l'autorité publique.

La gestion déléguée correspond à certaines modalités de partenariats public-privé (ou associatif) pour lesquels :

- Le partenaire est directement responsable du service au regard des usagers ;
- Sa rémunération est partiellement ou totalement fonction des revenus de l'exploitation du service (qui sont versés par les usagers ou compensés par l'autorité publique) ;
- La propriété des actifs demeure à l'autorité publique, et le contrat est conclu pour une durée limitée.

Différents niveaux de responsabilités peuvent être établis concernant les investissements : le partenaire peut n'avoir aucun investissement à entreprendre, être responsable des investissements de renouvellement, être responsable des investissements d'extension.



Délégué à pieds d'œuvre

Il est le représentant dûment accrédité par le Maître d'œuvre pour le contrôle et la surveillance du chantier. Il s'agit le plus souvent d'un technicien, employé du Maître d'œuvre, ou recruté par lui spécifiquement pour le chantier.

Il assure les responsabilités du contrôle technique et administratif des travaux.

Il est chargé, entre autres, à cet effet :

- ✓ De la vérification de l'implantation sur le terrain des voiries, des bâtiments, des ouvrages d'assainissement et de drainage, et des installations diverses ;
- ✓ Du visa de notes de calcul et des plans d'exécution dressés par l'entrepreneur ;
- ✓ Du contrôle permanent de l'exécution des travaux proprement dits, en conformité avec les plans visés comportant des modifications éventuelles apportées par le Maître d'ouvrage (délégué) au projet initial ;
- ✓ De contrôles géotechniques et autres essais, pour vérifier que la qualité des matériaux et leur mise en œuvre est conforme aux normes et aux spécifications prescrites dans le Cahier des Charges ;
- ✓ De l'établissement des métrés et des pesages ou d'attachements contradictoires, de la vérification des décomptes provisoires et du décompte définitif ;
- ✓ De la rédaction et de la notification des ordres de service et de toute note écrite à l'entrepreneur, nécessaires à la bonne exécution des travaux et à leur contrôle ;
- ✓ Des visites préalables aux réceptions provisoire et définitive des travaux.

Devis quantitatif estimatif

Liste descriptive détaillée des matériaux et des fournitures nécessaires à la réalisation d'un ouvrage. Le devis quantitatif estimatif fait partie des documents inclus dans le DAO pour la soumission.

Dossier d'Appel d'Offres (DAO)

Documents mis à la disposition des prestataires qui sont intéressés par un marché précis. Le DAO décrit en détails les besoins techniques et administratifs du Maître d'ouvrage. Il permet au prestataire intéressé de formuler son offre technique, administrative et financière et ceci selon un format qui permet au Maître d'ouvrage (délégué) de comparer les offres des différents soumissionnaires et de sélectionner alors le prestataire avec la meilleure proposition.

De manière générale, le DAO comporte les parties suivantes :

- ✓ **Lettre aux candidats**, les informant de la nature des travaux à réaliser et les invitant à présenter une offre. Cette lettre doit préciser le lieu de remise de l'offre, le destinataire, la date et l'heure limite au-delà desquelles les offres seront refusées.
- ✓ **Instructions aux candidats** : Il s'agit de clauses générales, valables pour tous les appels d'offres de ce type, et que le Maître d'ouvrage reprend sans les modifier.
- ✓ **Cahier des clauses administratives générales** : Il s'agit de clauses générales pour les paiements, les garanties que doit offrir l'entreprise, les assurances qu'elle doit avoir souscrites... Elles sont valables pour tous les appels d'offres de ce type.
- ✓ **Cahier des clauses administratives particulières** : Il s'agit des clauses spécifiques à l'appel d'offre, comme par exemple : planning des travaux, échéancier de paiement, pénalités de retard...
- ✓ **Descriptif des travaux ou des services** à réaliser: APD ou Cahier des Charges .
- ✓ **Bordereau des prix** et détail quantitatif et estimatif.

Dossier Technique et Financier (DTF)

Document descriptif d'un projet qui sert de référence pour mobiliser le financement, planifier et suivre les actions et en rendre compte.

Le terme est surtout utilisé dans le cadre de projets et programmes de développement. Le DTF comprend alors le cadre logique, le budget, la description des activités et de la méthodologie de mise en œuvre.

Etude de faisabilité

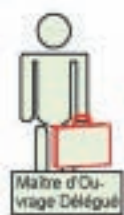
Etude qui présente les différentes options envisageables pour la réalisation d'un ouvrage ou un service. L'étude apprécie la faisabilité et la pertinence des options face aux critères techniques, sociaux, environnementaux, organisationnels et économiques.



Maître d'ouvrage

La personne morale publique ou privée ou l'autorité contractante :

- ✓ Pour le compte duquel les travaux sont exécutés,
- ✓ A qui revient l'ouvrage,
- ✓ Et qui, parmi les intervenants, a le pouvoir de décision définitive.



Maître d'ouvrage délégué

S'il n'a pas les capacités techniques ou organisationnelles de mise en œuvre de son mandat (ingénierie, gestion, maîtrise de passation de marché, etc.), le Maître d'ouvrage peut déléguer une partie de ses responsabilités à un Maître d'ouvrage délégué, à travers la signature d'une Convention de délégation de maîtrise d'ouvrage.

Le Maître d'ouvrage délégué représente le Maître d'ouvrage vis-à-vis des autres intervenants (Maître d'œuvre, entreprises, etc.) dans la limite des pouvoirs qui lui sont délégués. Il rend compte de ses actions au Maître d'ouvrage selon les modalités précisées dans la Convention de délégation de maîtrise d'ouvrage.



Maître d'œuvre

La personne physique ou morale qui est chargée par le Maître d'ouvrage (délégué) de coordonner l'exécution des travaux:

- ✓ (Faire) effectuer les études,
- ✓ Préparer les documents de passation de marché (consultation, dossiers d'appel d'offre) et assister à leur mise en œuvre ;
- ✓ Diriger et contrôler l'exécution des travaux,
- ✓ Proposer leur réception et leur règlement.

La maîtrise d'œuvre peut être assurée entièrement ou partiellement par :

- ✓ Le Maître d'ouvrage (délégué), dès lors qu'il dispose d'un service technique approprié
- ✓ Un bureau d'études, un cabinet d'architecture, ou – pour les chantiers de plus petite taille – par un ingénieur ou technicien qualifié.

Marché

Engagement à exécuter un travail ou à livrer des fournitures qui se matérialise par un document contractuel.

Marché public

Marché qui est conclu par un pouvoir public et qui est réglementé par le Code des marchés publics.

Métre

Relevé détaillé des quantités de travaux à exécuter.

Mise en demeure

La mise en demeure est une interpellation formelle pour exiger qu'un engagement soit respecté, qu'une erreur soit corrigée ou qu'une autre obligation soit acquittée dans un délai précis. Si le débiteur ne donne aucun signe de vie après la mise en demeure, ou s'il refuse de s'y conformer, le créancier a le choix de poursuivre ou non le débiteur en justice.

Notification du marché

Acte par lequel le Maître d'ouvrage (délégué) informe le prestataire de la conclusion du marché. Les marchés, après accomplissement des formalités d'enregistrement, doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution.

Ordre de service (OS)

Notification par écrit du Maître d'ouvrage (délégué) au prestataire (bureau d'étude, entreprise, ONG, ingénieur-conseil) concernant l'exécution des prestations.

Pouvoir adjudicateur

Le service mandaté par le Maître d'ouvrage pour contractualiser les marchés.

Dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique, le pouvoir adjudicateur peut être le Maire (maîtrise d'ouvrage communale), le Préfet ou le Président de la Commission de passation de marché au niveau d'un ministère ou établissement public.



Prestataire

Le bureau d'études, entreprise ou ONG qui est engagé par le Maître d'ouvrage (délégué) pour réaliser des études ou travaux, ou livrer des fournitures ou une prestation intellectuelle.

Procédure négociée sans publicité

Procédure de sélection de prestataires, basée sur une négociation préalable entre le pouvoir adjudicataire et un nombre restreint d'éventuels prestataires.

Cette procédure permet d'optimiser les offres des soumissionnaires.

Réception

Procédure de contrôle qualitatif et quantitatif effectuée à l'achèvement de travaux ou à la livraison de fournitures et visant à s'assurer de leur conformité aux spécifications du marché.

Cette procédure est sanctionnée par un procès verbal.

Les modalités de réception sont généralement fixées dans le marché.

- ✓ **Réception partielle** : Approbation formelle par le Maître d'œuvre de certaines parties de l'ouvrage permettant au prestataire de continuer les travaux.
- ✓ **Réception technique** : Vérification de la conformité de l'exécution aux pièces contractuelles du marché par le Maître d'œuvre. La réception technique permet au prestataire de corriger les erreurs et lacunes avant la réception formelle.
- ✓ **Réception provisoire** : Approbation par le Maître d'ouvrage de l'ouvrage dans l'état où il se trouve.
- ✓ **Réception définitive** : Approbation définitive de l'ouvrage par le Maître d'ouvrage.

Résiliation

La résiliation est l'acte par lequel il est mis fin à l'exécution par l'une des parties de ses obligations contractuelles.

Retenue de garantie

Somme retenue sur les décomptes pour couvrir les coûts éventuels découlant du non-respect par le prestataire de la totalité de ses obligations.

Termes de Référence

Description détaillée des services attendus d'un prestataire.

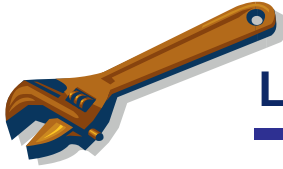
Titulaire du marché

Le prestataire à qui l'on confie l'exécution des travaux, la livraison des fournitures ou des services.

Ce Manuel a été élaboré par l'équipe de PROTOS, avec l'appui de l'ir. Stef Lambrecht et de l'ir. arch. Lore Lambrecht.

Il est inspiré par les pratiques et leçons retenues des différents programmes menés par PROTOS en Afrique et en Amérique Latine, ainsi que les ouvrages suivants :

- *Maîtrise d'ouvrage Communale et Urbaine en Afrique - Jean François Tribillon - Ministère des Affaires Etrangères Coopération et Francophonie ; Paris, 1998.*
- *Guide méthodologique d'appui à la maîtrise d'ouvrage ; SNV-Bénin ; Cotonou, 2000.*
- *Guide à la maîtrise d'ouvrage des Collectivités Territoriales au Mali ; PACT – ANICT ; Bamako, 2005.*
- *Manuel de maîtrise d'ouvrage communale ; MDAT – Madagascar ; Antananarivo, 2006.*
- *Directives opérationnelles du Programme Eau Potable et Assainissement en milieu Rural – Haïti ; Port-au-Prince, 2006.*
- *Appui à la maîtrise d'ouvrage – Rapport final de l'évaluation transversale ; ACE-Europe & PROTOS ; Gent, 2006.*
- *Guide méthodologique pour le Projet d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Locale dans l'Eau et l'Assainissement – PAMOLEA ; PROTOS e.a. ; Antananarivo, 2008.*
- *Guide d'appui à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de la commune ; Programme ACORDS – Madagascar ; Antananarivo, 2008.*
- *Manuel de Maîtrise d'Ouvrage Locale en RD Congo ; Lambrecht, pour PAIDECO – CTB ; Kinshasa, 2009.*



LES OUTILS

ETAPE 1 : PROGRAMMATION

Outil 1.1. : Canevas pour un PCD

Outil 1.2. : Plan Stratégique de Gestion de l'Eau et de l'Assainissement dans la ville du Cap-Haïtien

Outil 1.3. : Guide de programmation communale des ouvrages d'alimentation en eau potable au Bénin

Outil 1.4. : Exemple d'un Schéma d'investissement pour l'eau potable dans les Premières nations, Canada

ETAPE 2 : PLANIFICATION

Outil 2.1. : Canevas pour une étude de faisabilité

Outil 2.2. : Exemple d'une Convention de financement

Outil 2.3. : Exemple d'une Convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage

Outil 2.4. : Exemple d'un Contrat de maîtrise d'œuvre

ETAPE 3 : DEFINITION DE L'OUVRAGE

Outil 3.1. : Exemple d'un APS – Madagascar

Outil 3.2. : Exemple d'un APD – Madagascar

Outil 3.3. : Documents types pour le recrutement d'un Maître d'œuvre

Outil 3.4. : Documents types pour le recrutement d'une agence pour l'intermédiation sociale

Outil 3.5. : Exemple d'un Contrat d'intermédiation sociale

ETAPE 4 : PREPARATION DES TRAVAUX

Outil 4.1. : Exemple d'un DAO – Bénin

Outil 4.2. : Exemple d'un Certificat de visite des lieux

Outil 4.3. : Exemple d'une Grille de dépouillement – travaux

Outil 4.4. : Exemple d'un Contrat de travaux

Outil 4.5. : Exemple d'une Lettre de notification du marché

ETAPE 5 : EXECUTION DES TRAVAUX

Outil 5.1. : Exemple d'un Ordre de service pour démarrage

Outil 5.2. : Canevas pour un PV de réunion de chantier

Outil 5.3. : Exemple d'une Lettre d'avertissement

Outil 5.4. : Exemple d'une Lettre de mise en demeure

Outil 5.5. : Exemple d'une Lettre de mise sous tutelle

ETAPE 6 : RECEPTION DE L'OUVRAGE

Outil 6.1. : Exemple d'un PV de réception provisoire

Outil 6.2. : Exemple d'un PV de réception définitive

ETAPE 7 : EXPLOITATION DE L'OUVRAGE

Outil 7.1. : Exemple d'une Convention de délégation à une AUE

Outil 7.2. : Exemple d'un Contrat d'affermage

Outil 7.3. : Exemple d'un Contrat de gérance