

Durabilité des ouvrages hydrauliques pastoraux :

Décembre 2015

Le Programme d'Appui à l'Aménagement Pastoral et à la Sécurisation des Systèmes Pastoraux (PAAPSSP)

Le Niger, pays enclavé de 1 267 000 km² est caractérisé par un climat de type sahélien. Du nord au sud la pluviométrie annuelle varie de 50 à 800 mm. La population de 18 millions d'habitants, dont 80 % vit en milieu rural, tire l'essentiel de ses revenus des activités agricoles et d'élevage. Bien que complémentaires, ces activités sont de plus en plus conflictuelles du fait de la pression qu'elles exercent sur les espaces et les ressources naturelles.

La mobilité des troupeaux, pratiquée par les éleveurs permet d'optimiser l'exploitation des ressources naturelles qui fluctuent dans l'espace (zones agro-écologiques) et dans le temps (saison des pluies et saisons sèches). La pression croissante sur les espaces et ressources nécessite l'élaboration et la mise en œuvre de schémas d'aménagement pastoraux, qui facilitent l'accès à l'eau et aux pâturages en clarifiant les règles d'usage mais aussi en planifiant des aménagements tels que des ouvrages hydrauliques et des pistes de transhumances.

La stratégie d'intervention du PAAPSSP repose sur le renforcement des capacités des acteurs dans l'exécution de leur mandat respectif afin qu'ils assurent la durabilité des investissements et reproduisent les démarches mises en œuvre. Dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement pastoraux, le PAAPSSP a mobilisé les acteurs du niveau central, régional, départemental, communal et villageois.

En cinq années de mise en œuvre, le PAAPSSP a foncé 50 puits pastoraux, réhabilité 22 et créé 3 stations de pompage. Il a aussi balisé 3.000 km de pistes de transhumance, ouvert 3.000 km de bandes pare-feux, qui ont permis de constituer des stocks fourragers de plus de 800 tonnes.

Ces interventions ont permis, au Ministère de l'Élevage, à la CTB et à leurs partenaires que sont les collectivités territoriales, les associations d'éleveurs et les structures du Code rural, de tirer de nombreuses leçons.

Les marchés publics en question

Points clés:

- L'expérience du PAAPSSP montre que l'allègement et l'adaptation, même minime, des procédures en cours de programme a permis d'augmenter le nombre d'entreprises soumissionnaires et de réduire les délais de passation et d'attribution des marchés notamment la réduction du nombre de commissions intermédiaires et les contrôles a priori, avec comme résultat la flexibilité dans l'analyse et un gain de temps.
- En l'état actuel de leur contenu et de leur application, les procédures de marché semblent trop lourdes pour de petites entreprises nationales. En assouplissant encore plus la procédure de passation des marchés, notamment les critères d'éligibilité et de qualification adaptés au contexte local, il est fort probable qu'un plus grand nombre d'entreprises nigériennes puissent postuler aux marchés d'hydraulique pastorale.
- L'affaiblissement des entreprises continuera à impacter directement la qualité et la durabilité des ouvrages. Aussi il importe de renforcer les capacités opérationnelles des entreprises et d'adopter un mode de passation et d'attribution dérogatoire spécifique aux ouvrages hydrauliques pour satisfaire les attentes des populations rurales.
- Dans l'ensemble, le dispositif de mise en œuvre s'est révélé efficace pour l'atteinte des résultats du programme. Des progrès restent cependant à faire dans la circulation de l'information pour faciliter une prise de décision rapide du Programme. De même, des réunions régulières de mise au point entre les différents acteurs (puisatiers, entreprises, contrôleurs et Programme) sur les DAO et spécificités du Programme (stratégie de suivi) auraient certainement amélioré leurs performances.
- Il faut une description technique claire et précise des aménagements à réaliser qui prenne en compte les choix des bénéficiaires dès le stade de l'élaboration du DAO jusqu'au suivi-contrôle, avec une implication des bénéficiaires dans toutes les étapes.



Formation des membres du CLS

« Vraiment, par rapport à l'attribution des marchés publics, on sait qu'on parle de moins disant, mais ce n'est pas moins disant qui veut dire qu'il y a capacité de l'entreprise à prendre en charge la totalité des ouvrages qu'on lui a donnés »

Mme Hadiza Issoufou Labo, Chargée des Opérations de Terrain à Dosso

Introduction

L'alignement sur les procédures nationales des marchés favorise-t-il la réalisation rapide de puits de qualité et d'ouvrages durables, dans un contexte où la demande en points d'eau pastoraux est forte ? Les entreprises nigériennes ont-elles les capacités de répondre aux exigences et à l'exécution de ces marchés de puits et stations de pompage ?

La Coopération Technique Belge (CTB) met en œuvre ses programmes de développement en cogestion avec les ministères techniques du pays d'intervention. En pratique, cela implique deux niveaux de responsabilité (double signature) pour une prise de décision commune. Ce principe n'est pas sans contrainte ; il alourdit les étapes en impliquant plusieurs vérifications par le ministère technique, l'Agence de Régulation des Marchés Publics et la CTB.

Dans le cadre de la réalisation des ouvrages hydrauliques, le PAAPSSP est passé par des procédures de passation de marché en accord avec le principe d'alignement de la CTB. De nombreuses difficultés rencontrées dans l'application de ces procédures ont entraîné des retards imputés à la faiblesse des entreprises locales. Grâce au dispositif de contrôle, la

prise de conscience de certaines lourdeurs a permis au Programme de réagir par des solutions opérationnelles pour finalement atteindre la majorité des résultats.

Au Niger, le processus de passation des marchés publics compte cinq (5) étapes principales: Identification des besoins ; Élaboration et validation du Dossier d'appel d'offres (DAO) ; Publication de l'avis d'appel d'offres ; Formulation et remise des offres ; Ouverture, analyse et attribution des offres.

Une fois le marché attribué, l'entreprise doit encore se conformer à d'autres règles administratives soumises à des délais réglementaires (contractualisation, signature de l'ordre de service, caution bancaire, avance de démarrage). Ce processus a duré en moyenne dix à douze mois avant le démarrage des travaux pour le cas du PAAPSSP.

Il est ainsi requis d'assouplir la procédure de passation des marchés en allégeant les critères d'éligibilité et de qualification pour s'adapter au contexte local dans lequel évoluent les entreprises. Donc, innover en adoptant des procédures dérogatoires spécifiques (pré-qualification) aux ouvrages hydrauliques pour satisfaire les attentes des populations rurales et accompagner les entreprises dans une démarche de renforcement ciblé des capacités.

Les marchés publics pour fournir des ouvrages hydrauliques de qualité aux éleveurs

Des délais légaux inadaptés à ce type de marché ?

La longueur des délais est commune à la quasi-totalité des passations de marchés. De l'élaboration du DAO jusqu'à la publication des offres, un temps important est utilisé à requérir l'avis de conformité et la non-objection des ordonnateurs et coordonnateurs, sur la base de nombreux documents fournis. Ainsi, de la publication du marché à l'ouverture des offres, un délai minimum d'un mois est requis. Ceci n'exclut pas des recours possibles sur le DAO, ce qui peut allonger d'autant les délais. De l'ouverture des offres à l'attribution des marchés et la signature du contrat, d'autres procédures administratives chronophages sont observées. Au final, la procédure aura duré 10 à 12 mois en moyenne.

ÉTAPES	PHASE PASSATION		PHASE EXÉCUTION	
	Délai légal	Durée réelle moyenne	Délai contractuel	Durée réelle moyenne
Élaboration validation DAO	1 mois	2 mois	12 mois	15 mois
Publicité-Réception des	1 mois	1 mois		
Évaluation-Attribution dé-	1 mois	5 mois		
TOTAL	3 mois	8 mois	12 mois	15 mois

Tableau 1 : Délais théorique et délais réels moyens constatés

Ces retards prennent des proportions inquiétantes dans la phase d'exécution du marché et imposent une forte contrainte, tant pour la qualité et la durabilité des ouvrages, que pour le temps imparti au programme : il s'écoule 23 à 30 mois en moyenne pour réaliser un puits et ceci pour un programme initialement prévu sur 48 mois. Si on ajoute à cela l'identification et la priorisation des aménagements à travers les processus de concertation sociale préalable, il devient difficile de terminer les travaux dans les délais du programme. Cette situation trouve son explication d'une part, dans la réglementation rigide du Code des marchés publics, et d'autre part, dans la faible capacité technique, matérielle et humaine des entreprises locales à répondre aux exigences liées à ces prestations.

L'impératif d'adaptation des procédures pour les ouvrages hydrauliques

« Moi franchement, ce que je peux dire par rapport à ces marchés publics : les DAO doivent faire l'objet d'adaptation à notre contexte. C'est trop théorique à mon avis. »

Boubacar Mahaman Laouali, Directeur Entreprise RABO sarl.

Les exigences du DAO ne tiennent pas compte de l'environnement économique et social réel dans lequel évoluent les entreprises locales, d'où les nombreux marchés et lots infructueux ou non pourvus. Il est impossible par exemple de fournir ou compléter des pièces administratives à l'issue de l'attribution définitive du marché, contrairement aux procédures d'autres bailleurs. Ceci exclut de fait les prestataires ayant des qualifications techniques notoirement reconnues mais n'ayant pas assez d'aptitudes pour répondre à la lettre

au DAO. Une autre difficulté pour les entreprises est de trouver la main-d'œuvre compétente et disponible, notamment des puisatiers expérimentés qui se raréfient en l'absence de formation des jeunes.

Le choix du PAAPSSP de centraliser la procédure des marchés à Niamey, pour des raisons de contrôle et de maîtrise des procédures, peut aussi exclure les entreprises éloignées des centres de décisions.

« Nous pensons que la meilleure chose, c'est de donner aux collectivités territoriales la responsabilité de passer les marchés. Au moins, moralement, on sait qu'on ne doit pas échouer chez soi. »

M. Moussa Ag Issa, Maire de la commune d'Akoubounou, Région de Tahoua

Suite à une révision du Code des marchés en 2013 pour assouplir les critères d'éligibilité et de qualification, le PAAPSSP a allégé les critères de qualification au niveau du DAO pour faciliter l'accès au marché à un plus grand nombre d'entreprises et leur donner plus de chances. Cela s'est traduit en pratique par l'allègement des pièces administratives exigibles, dont la non-conformité ou l'absence était jusqu'alors éliminatoire. Plusieurs ont en effet été reversées dans les critères de qualification. Ces critères ont permis à un plus grand nombre d'entreprises de soumissionner. Toutefois, malgré l'allègement des procédures, l'influence sur la qualité des offres est restée très

limitée.

Beaucoup d'entrepreneurs et tâcherons locaux n'ont ni les qualifications techniques, ni les capacités financières, humaines et matérielles requises pour satisfaire aux exigences des prestations sollicitées. Certaines entreprises se créent à l'occasion d'un marché pour « s'évanouir ensuite dans la nature ». D'autres se limitent au seul tâcheron et n'emploient aucun personnel permanent qualifié ; n'étant propriétaire d'aucun engin, elles ont recours à la location de matériel usagé de chantier.

La passation de marché dans le cadre de « l'alignement » :

Un processus efficace ?

En respect du principe d'alignement sur les législations du pays d'intervention, le PAAPSSP a suivi et appliqué rigoureusement les règles des marchés publics du Niger. Il est apparu dès la passation des premiers marchés un hiatus entre l'exigence des procédures et les capacités réelles des entreprises locales : absence d'informations en région sur les marchés publiés ; manque d'organisation et de capacités pour soumettre une offre technique et financière de qualité ; faible capacité d'élaboration de l'offre (confiée à des prestataires pas toujours fiables).

« Je suis un entrepreneur analphabète. Je ne sais pas ce qui est écrit dans le dossier, mais je comprends tout ce qu'il faut pour composer une offre. En cas de besoin, je fais appel à un technicien à qui j'explique ce que je veux et, lui, il me la prépare. »

*M. Ada Kokari, Directeur de l'entreprise
Ada Kokari*

Les principales raisons de l'élimination des entreprises

- **La taille des entreprises** : les marchés de construction de puits s'adressent à de petites entreprises locales, d'échelle régionale ou nationale, souvent constituées récemment, avec une faible capacité en matériel, équipe technique et main-d'œuvre. En conséquence, elles ont recours à un matériel usagé en général loué, à des équipes techniques temporaires souvent très différentes de celles annoncées dans les offres. À ce sujet, un premier gros marché est souvent l'occasion pour l'entreprise de s'équiper en gros matériel. C'est le cas notamment de plusieurs entreprises qui ont acheté du nouveau matériel une fois l'avance de démarrage (30 %) octroyée, d'où les retards, y compris de paiement du personnel.
- **La capacité en montage de Dossiers d'offres** : elle est très limitée pour la partie administrative (absence ou non-conformité de certains documents). Pour cette raison, des entreprises équipées, techniquement expérimentées et compétentes sont écartées dès l'analyse des dossiers.

L'affaiblissement des entreprises et de la qualité des ouvrages

- **Le « moins disant », principe à l'origine de l'affaiblissement des entreprises et de la qualité des ouvrages** : c'est une logique « kamikaze » de certains entrepreneurs, casser le prix pour gagner le marché. Le choix de l'offre la moins disante, la moins chère, ne garantit en rien la qualité des ouvrages ; au contraire, une fois le prix cassé, l'entreprise tente de gagner sur la qualité des matériaux utilisés (ciment, métaux, outils) et rogne sur le coût du personnel (puisatiers, maçons, manœuvres). En hydraulique pastorale, cela se traduit par la désertion des équipes et la difficulté de finir les travaux.
- **Des commissions d'analyse trop scrupuleuses** : le « zèle administratif » dans l'analyse des offres dont ont fait preuve certaines commissions, particulièrement pour l'évaluation des critères d'éligibilité basés sur la fourniture et la conformité des pièces administratives, a favorisé l'élimination de soumissionnaires, aux offres techniques pourtant correctes et concurrentielles.
- **Le désaveu des puisatiers à l'origine de l'affaiblissement des entreprises** : en général il n'existe pas de ligne spécifique « coût de la main-d'œuvre » dans les marchés de travaux ; de ce fait, la diminution exagérée des prix dans l'offre financière se traduit par la minoration des salaires, d'où des situations sociales difficiles entraînant l'abandon pur et simple des chantiers. Ainsi, sur le puits de Samguégué (commune de Kiéché, département de Douthi, région de Dosso), deux équipes de puisatiers se sont succédées : la pénibilité du travail manuel sur un terrain dur, le montant et l'irrégularité des paiements sont en cause. D'autres sites ont vu jusqu'à 3 ou 4 équipes différentes sur une même période d'exécution.

« Je suis un puits qui est à sa cinquième équipe de travail : il y a eu une première équipe qui a fui, une deuxième, puis une troisième qui a fui... jusqu'à une cinquième qui tout dernièrement menace de fuir [...] l'autre aspect, c'est le manque de paiement de la main-d'œuvre ou bien le retard dans le paiement. »

Mme Hadiza Issoufou Labo, COT Dosso

	Terrain dur (rocheux)	Terrain tendre (sablonneux)
Coût de la main-d'œuvre (1 puisatier + 4 manœuvres)	25 000 fcfa / mètre lineaire Soit 46 €	25 000 fcfa / ml Soit 46 €
Vitesse de fonçage	1 ml / 5 jours	1 ml / jour
Rémunération globale / Jour	5 000 fcfa	25 000 fcfa
Rémunération / Pers. / Jour	1 000 fcfa soit 1,5 €	5 000 fcfa soit 7,5 €

Tableau 2 : Le coût d'un puisatier et de son équipe :

« Travailler plus pour gagner moins ! »

Le paiement de la main-d'œuvre est calculé sur la base du mètre linéaire creusé pour atteindre la nappe d'eau, parfois à de très grandes profondeurs (jusqu'à 90 m). Le paiement de la main-d'œuvre ne tient donc pas compte de la pénibilité liée aux difficultés du terrain.

La rémunération sur terrain meuble est 5 fois supérieure pour le puisatier et son équipe. Pourtant, il existe des seuils de profondeur davantage facturés par l'entreprise sur le bordereau des prix unitaires. Mais cette augmentation n'est que rarement répercutée sur le coût de la main-d'œuvre. Comme l'équipe prend en

charge sa nourriture, ce système de paiement entraîne un affaiblissement de la force de travail sur les chantiers, avec pour conséquence des abandons de chantiers fréquents.

Les entreprises adjudicataires du marché à *prix bradés** ont donc en permanence le « *couteau sous la gorge* », pressées de tenir le calendrier pour ne pas encourir de pénalités de retard et abandonnées par des équipes sous-payées. Elles finissent les travaux tant bien que mal, bien souvent au-delà des délais, au détriment de la qualité des ouvrages et de leur propre crédibilité.

Les réponses du PAAPSSP pour améliorer la procédure de passation de marchés

Les délais de passation et d'attribution des marchés ont été partout trop longs (jusqu'à 12 mois). L'ensemble des marchés liés aux travaux d'aménagement n'ont démarré effectivement qu'en 2014 (pour 80 % des marchés hydrauliques), voire en 2015 pour les marchés de balisage. Leur exécution a souvent dépassé les délais contractuels avec de nombreuses difficultés inhérentes aux entreprises.

Il est donc apparu que l'alignement total sur le Code des marchés, dans un contexte de co-gestion dans le cas du PAAPSSP, n'était pas assez performant pour atteindre les résultats dans les temps. C'est dans ce contexte que le Programme, avec l'appui de la CTB Bruxelles et dans un souci de réduction des délais, a procédé à un allègement et une modification des conditions d'attribution des marchés d'hydraulique pastorale.

En avril 2014, le Comité de pilotage du Programme a proposé de simplifier certains aspects des procédures par un recours direct à l'ordonnateur et au coordinateur du Programme en lieu et place des contrôles a priori de la DGCMP sur les DAO et sur la procédure d'attribution des marchés. Cette modification a permis de gagner en efficacité et de réduire les délais de passation de près de 4 mois.

Au niveau du Programme, la décision de ventiler plus largement les DAO auprès des directions concernées de toutes les régions du Niger, et non plus aux seules régions d'intervention, a favorisé le dépôt d'un plus

grand nombre d'offres. Ce résultat a également été obtenu grâce à une plus grande publicité de l'avis d'appel d'offres (journaux, radios – y compris les radios rurales). Enfin, la fusion des commissions d'analyse et d'attribution en une seule, et le rééquilibrage de ses membres entre représentants de la CTB et du ministère de l'Élevage, a également permis de gagner un temps précieux.

Malgré ces réformes, le problème a persisté dans certaines régions, principalement du fait d'un manque de soumissionnaires et de la piètre qualité des offres, avec pour conséquence des marchés et des lots infructueux, ou des lots pourvus qui ont rencontré des problèmes ou des retards d'exécution. C'est le cas à Tahoua, pour le marché portant sur la réalisation de 7 nouveaux puits (pourtant relancé en 2014), et à Dosso, pour deux lots de 7 nouveaux puits chacun octroyés à une seule entreprise.

L'incapacité de la majorité des entreprises locales à gérer efficacement plusieurs marchés ou lots à la fois a conduit le Programme à privilégier autant que possible des allotissements réalistes dans les DAO, et à réguler la réponse des entreprises**. Un lot de 4 à 6 puits semble être un seuil réaliste pour qu'une entreprise finisse les travaux dans les délais. Toutefois, on court alors le risque de ne pas avoir assez d'entreprises soumissionnaires éligibles pour pourvoir tous les lots et de rendre ainsi les marchés infructueux.

*Malgré une disposition du Code qui permet d'écarter les soumissionnaires dont le prix serait inférieur à plus de 20 % à celui du devis confidentiel.

**En autorisant, par exemple, les entreprises à ne répondre qu'à 1 ou 2 lots maximum selon la localisation géographique et la complexité technique des travaux à réaliser (profondeur, nature du terrain, etc.).

Même si une liste noire des entreprises exclues de la commande publique reste difficile à mettre en place en lien avec l'Agence de Régulation des Marchés Publics du Niger, il est néanmoins envisageable d'élaborer une liste limitée (pré-qualification) excluant les entreprises non grata des marchés financés par la Belgique sur la base d'un argumentaire précis (résultats, capacités réelles d'exécuter dans le domaine spécifié, résultats atteints). Entre-temps, l'examen des certificats de bonne fin délivrés par les clients précédents de l'entreprise devrait suffire, dans la mesure où leur authenticité est vérifiée.

Enfin, conformément à la réglementation en vigueur, il convient de demander systématiquement aux entrepris-

es adjudicataires une ventilation des prix, afin de rendre visible le coût de la main-d'œuvre et de faciliter le contrôle sur le terrain. Cette disposition est prévue par le Code des marchés et le DAO. Son application permettrait de revaloriser la main-d'œuvre et d'éviter « *la valse* » des puisatiers sur un chantier en cours de travaux. Le délai d'exécution ne pourrait en être que réduit.

La création d'une structure ou d'un guichet d'appui conseil aux entreprises pour les accompagner dans les différentes phases de préparation des offres renforcerait leur capacité au montage des dossiers et éviterait à des entreprises compétitives d'être écartées au stade de l'analyse administrative.

Renforcer la capacité des entreprises pour améliorer la qualité des ouvrages ?

La faiblesse des entreprises :

un constat alarmant au regard de l'expérience du PAAPSSP

D'une manière générale, le constat autour de la réalisation de puits pastoraux à travers la mise en œuvre du PAAPSSP est sans appel : il n'existe qu'un nombre réduit d'entreprises locales ayant les capacités d'exécuter un marché de plus de 5 puits en même temps et encore moins de plusieurs lots. L'exécution simultanée de plusieurs marchés de ce volume tend à dépasser la capacité des entreprises ou à les affaiblir et entraîne des retards et des pertes financières.

Les entreprises ont également des problèmes récurrents pour recruter du personnel. La main-d'œuvre qualifiée est en effet de moins en moins disponible. Le vieillissement des puisatiers formés par l'OFEDS (Office des Eaux du Sous-sol du Niger) dans les années 70, doublé de leur non remplacement, en est la principale raison. Il n'est pas rare de trouver encore

aujourd'hui des maîtres puisatiers de plus de 70-75 ans. Ce manque de disponibilité de main-d'œuvre de qualité devient un problème de plus en plus important pour des entreprises qui ne disposent pas de leur personnel propre. La faible disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée en raison du vieillissement des puisatiers conjuguée à la faible valorisation de la profession et à leur très faible rémunération a pour conséquence la mauvaise qualité des ouvrages.

Enfin, les nombreuses lourdeurs administratives et financières s'apparentent à un parcours du combattant pour des entreprises pas toujours au fait des procédures de l'État (et encore moins de celles de la CTB) et souvent trop habituées en pratique à des sortes de marchés de « *gré à gré* » (procédure de mise en concurrence déguisée).

Le renforcement nécessaire des capacités des entreprises pour garantir la qualité des puits

Au regard de ces difficultés, le Programme, par le biais du cabinet international Hydro-Conseil, a procédé à un renforcement des capacités des puisatiers et des puisatiers plongeurs, et à la formation des conducteurs de travaux des entreprises. Il a aussi contribué à renforcer

les capacités d'organisation et d'encadrement au profit des entreprises. Malheureusement, ces formations ne sont intervenues qu'en fin de Programme, alors qu'elles auraient dû être systématiques dès l'octroi des premiers marchés.



Renforcement des capacités :

- ***Revaloriser le coût des ressources humaines dès l'étape du DAO :***

il s'agit d'imposer un prix fixe minimum pour les puisatiers (coût du ml de profondeur) lors de la pré-qualification des entreprises. Cette proposition, qui cadre tout à fait avec l'objectif de développement social de la CTB, permettrait de faire jouer la concurrence sur des critères purement techniques et financiers tout en garantissant le coût de la main-d'œuvre à un niveau décent.

- ***Réunir les puisatiers dès le démarrage des travaux :***

cette rencontre entre l'équipe de contrôle (interne et externe) et les équipes de puisatiers permettrait de renforcer leurs capacités dès le démarrage des chantiers sur les points techniques spécifiques au projet mais aussi sur les particularités et modalités de paiement. Ils seraient ainsi en mesure de mieux négocier leurs tarifs et seraient donc moins enclins à désertir.

- ***« Garder le contact » avec les entreprises :***

le PAAPSSP, en instaurant un dialogue franc avec les entreprises et en essayant de comprendre leurs difficultés au quotidien, ne s'est pas contenté d'appliquer les dispositions réglementaires mais est resté à l'écoute et en contact permanent avec elles. Cette « stratégie » a permis de désamorcer des blocages, régler des litiges, prévenir et gérer des conflits naissants entre entreprises et acteurs du contrôle. Le Programme a pu ainsi sauver des marchés, parfois bien mal engagés, jusqu'à la finalisation des infrastructures. Ainsi, des entreprises en difficultés pour finaliser les travaux sur les puits, ont bénéficié des conseils de l'équipe programme pour mener à bien leur mission, d'où l'intérêt de renforcer les capacités des entreprises.

Implication des bénéficiaires dans le contrôle pour garantir la qualité des ouvrages

Le modèle de puits : un choix technique des éleveurs ?

Au départ, le choix technique des aménagements du puits (aménagement de surface, taille et dispositif des abreuvoirs, système d'exhaure avec portique et fourche/poulie) devait se faire avec les éleveurs ; c'était tout le sens de la démarche du Programme. Cependant, le même modèle technique standard a été privilégié par le cabinet chargé de l'étude de faisabilité technique, que ce soit en zone pastorale ou en zone agricole. Or les systèmes d'élevage, la fréquentation saisonnière, et la concentration permanente des animaux autour du puits ne sont pas les mêmes selon que l'on se trouve au sud de Dosso en zone agricole ou au nord de Tchintabaraden en zone pastorale. Ne pas

impliquer les éleveurs dans le choix technique du puits en zone pastorale risque à terme d'entraîner un rejet de certains équipements du puits et la destruction volontaire d'aménagements inadaptés (mur de protection, goulotte et raccordement, remplacement des portiques en fer par des fourches en bois, couvercle de fermeture de puits etc.). Dans le pire des cas, l'installation de couvercle par exemple en limitant ou en interdisant l'accès à l'eau à des usagers et en entraînant des changements de tour d'eau, peuvent même provoquer des conflits.

L'étude de faisabilité sociale, l'implantation du puits et la signature des accords sociaux autour des points d'eau ont cependant permis de choisir le type de point d'eau avec les éleveurs (forage, puits, contre-puits) en fonction également des capacités financières du Programme. Par exemple, autour des stations de pompage, le choix des éleveurs s'est orienté vers l'option thermique qui s'est imposée face à celle du solaire, pourtant privilégiée par le Programme bien que plus

L'implication nécessaire des bénéficiaires

Dès l'étude de faisabilité et lors de l'élaboration du Dossier d'appel d'offres, une description technique claire et précise qui prend en compte le choix des bénéficiaires en terme d'aménagements est le premier gage de la livraison d'un ouvrage de bonne qualité technique répondant aux besoins exprimés.

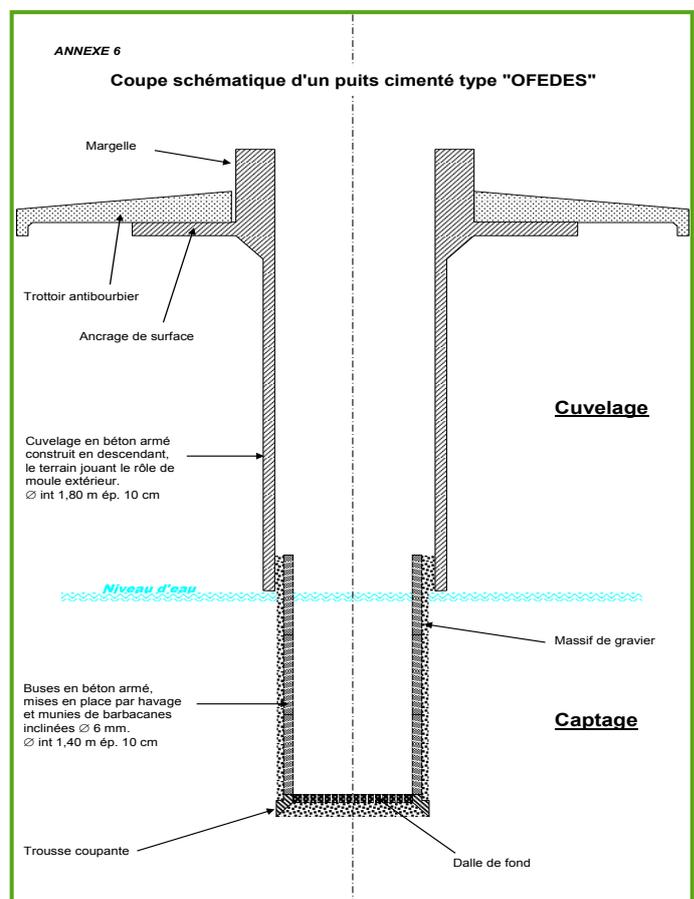
Les études de faisabilité technique conduites par un bureau d'études pour le compte du PAAPSSP ont retenu le « puits type OFEDES » (voir figure ci-contre) avec un aménagement de surface type afin de préserver l'hygiène de l'eau. Les puits pastoraux au Niger sont en effet destinés à la consommation des populations et à l'abreuvement des animaux.

Une connaissance claire des éléments techniques essentiels (dosage de béton par exemple) a permis de former des Comités Locaux de Suivi (CLS), dont les membres sont issus des communautés bénéficiaires, pour exercer un contrôle citoyen de proximité. Cette connaissance a également permis d'aplanir des litiges découlant de contestations techniques. C'est ainsi que, pour la réhabilitation du puits de Doga 1, dans la région de Maradi, un litige par rapport au dosage des éléments de captage opposant le contrôleur à l'entreprise a été dénoncé sur la base de témoignages du CLS.

La vérité a été établie après contrôle à l'aide d'un scléromètre. L'énoncé précis des dosages de béton dès le DAO selon les différentes parties des ouvrages, donnant ainsi les bases d'un contrôle précis et rigoureux, a donc permis au CLS qui les détient et les maîtrise, d'alerter le Programme à temps.

La participation des bénéficiaires au choix du type d'aménagement et au contrôle social des travaux est donc indispensable pour garantir le bon fonctionnement et la durabilité des puits.

coûteuse. Ces études préalables ont également permis d'identifier les usagers permanents (lignage, clan, groupe communautaire résidents) et temporaires du puits (non-résidents permanents) et de connaître la fréquentation quotidienne du puits (tour d'eau, nombre de fourches, nombre de têtes de bétail). Ces informations ont tout de même influé sur la détermination sociale du type d'ouvrage à réaliser.



Exemple : lors de la pose du portique, l'orientation des poulies doit se faire en fonction des axes où les animaux vont travailler en évitant les pentes et les obstacles tels que les arbres. Ce n'est qu'une fois que les poulies seront bien orientées qu'il faudra poser le couvercle, de façon à ce que son axe d'ouverture ne gêne aucun des trajets des cordes sur les poulies. Cette contrainte n'est pas clairement explicitée dans la description technique des DAO du PAAPSSP, ni discutée avec les usagers au moment de l'exécution ; ce qui explique certaines malfaçons relevées à ce sujet.

D'un suivi à la base à l'appui international

Le contrôle citoyen de proximité : des Comités Locaux de Suivi aux structures de gestion du puits

Des Comités Locaux de Suivi (CLS), structures ad hoc créées par le PAAPSSP, ont été formés aux notions élémentaires de contrôle et de surveillance des travaux (contrôle des approvisionnements et des équipements de l'entreprise, contrôle du dosage du béton pour la confection des différents éléments du puits, contrôle de la présence effective des équipes de chantier sur le site). Des fiches techniques mises à leur disposition par le projet servent de support à leurs activités.

La création du Comité Local et la formation de ses membres au suivi des travaux de terrain ont eu un impact marqué sur le respect du cahier des charges par l'entreprise. Présent en permanence, le rôle de veille et d'alerte du CLS en fait un acteur indispensable dans le dispositif de suivi/contrôle mis en place par le Programme. Composé des bénéficiaires ayant un intérêt direct dans la réalisation des travaux et responsabilisés pour le suivi, le CLS, en lien avec le Chargé des Opérations de Terrain, permet de surveiller efficacement l'évolution du chantier durant toute la phase des travaux. Ce suivi de proximité permet également au programme d'être informé en temps réel de la situation des sites.



Formation des membres du CLS

FICHE N° 2
REALISATION DU FOSAGE ET CUVELAGE



	1. Fouilles (diamètre 1,50m) - 2.50m	2. Béton (diamètre 1,50m) - 4.50m	3. Cuvette (diamètre 1,50m) - 4.50m
1. Fouilles (diamètre 1,50m) - 2.50m			
2. Béton (diamètre 1,50m) - 4.50m			
3. Cuvette (diamètre 1,50m) - 4.50m			

Outils mnémotechniques pour le suivi

« Le CLS est le pilier de la qualité des ouvrages hydrauliques. »

*Mme Hadiza Issoufou, Chargée des Opérations de Terrain
dans la région de Dosso,*

Le contrôle technique, une pluralité d'acteurs en interrelation

Dans le contexte du Niger, caractérisé par la faiblesse des entreprises privées dans le secteur de l'hydraulique, tout projet comportant des investissements d'envergure doit impérativement disposer d'une capacité de contrôle technique pour atteindre les résultats escomptés dans les délais. C'est dans ce souci que le PAAPSSP a mis en place un dispositif de contrôle technique composé de plusieurs acteurs : contrôle à pied d'œuvre par un bureau d'études privé, contrôle du respect des normes étatiques par les services techniques déconcentrés de l'Hydraulique, contrôle et supervision interne par l'Assistant technique national de l'Unité de

Gestion de Programme et expertise d'un cabinet international. Leur rôle respectif dans le dispositif est clairement défini ainsi que les liens qu'ils entretiennent.

En lien direct avec les CLS, des Chargés des Opérations de Terrain (COT) ont été nommés au niveau de chacune des trois Unités de Gestion Régionale (UGR) du Programme. Leur présence régulière sur les sites garantit un suivi de proximité des travaux. En cas de problèmes, ils alertent l'UGR qui peut alors mobiliser une mission de supervision, ou demander à l'UGP, selon la nature du problème, de prendre contact sans

délaï avec le chef d'entreprise. Ce suivi de proximité permet au Programme d'être informé en temps réel de la situation sur chaque site.

Par leur présence permanente sur le terrain auprès des bénéficiaires, ils sont les maillons essentiels pour la communication à travers les liens particuliers qu'ils entretiennent avec les CLS. Ce sont eux en effet qui ont assuré la mise en place et formé les Comités Locaux de Suivi sur les sites bénéficiaires des aménagements hydrauliques.

L'arrivée tardive de l'Assistant technique national, expert en hydraulique, en raison de difficultés liées au processus de recrutement par un cabinet spécialisé, n'a pas permis au Programme de bénéficier dès le démarrage de toute l'assurance qualité requise dans l'élaboration des Dossiers d'appel d'offres et des termes de référence pour la sélection du prestataire

chargé du contrôle technique.

Son entrée en fonction a toutefois permis au Programme d'accélérer la mise en œuvre opérationnelle du dispositif de contrôle et de booster le suivi administratif et technique des marchés de travaux en prenant en charge plus particulièrement la supervision des travaux, en s'assurant du bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif et en garantissant le lien avec les entreprises pour notamment désamorcer tous conflits (blocage, litige) éventuels.

Le contrôle technique à pied d'œuvre est délégué à un bureau d'études privé à travers des techniciens affectés à chaque lot d'ouvrages. Dans l'ensemble, ces techniciens assument assez bien leur fonction de contrôle. Cependant, certains d'entre eux ont montré des lacunes quant à leurs capacités techniques et leur proactivité. Le bureau d'études a alors procédé à leur remplacement après avis du Programme.

« Deux conducteurs des travaux et trois contrôleurs ont été entretenus sur les principales fonctions liées à leur métier, les connaissances nécessaires, les principaux points de contrôle et les particularités du projet PAAPSSP. À ce sujet, le principal enseignement de ces entretiens est le faible niveau académique des techniciens. Ils ne maîtrisent pas les calculs théoriques concernant les différents dosages, les volumes et les masses volumiques... Ils connaissent leur métier empiriquement, comme les puisatiers. Ils négligent par contre les contrôles de la qualité des éléments métalliques utilisés sur le chantier (moules, portiques, triangles et étriers). Un recyclage, voire une formation continue (rappel sur les dosages et quantités, familiarisation avec les modalités de suivi et d'exécution particulières au projet), seraient positifs dans l'intérêt du bureau d'études et du projet. »

Roland Tapia, consultant, Hydro-Conseil

Les Services Techniques Déconcentrés de l'Hydraulique (régionaux, départementaux) s'occupent du contrôle régaliën. Ils sont un maillon essentiel du dispositif de suivi mis en place à travers un protocole de collaboration avec les trois Directions régionales. Les Directions départementales et régionales supervisent ponctuellement l'avancement des travaux afin de s'assurer que les puits sont réalisés dans le respect des normes en vigueur et des orientations stratégiques nationales. Il s'agit également pour elles de disposer de données sur les ouvrages réalisés en vue de renseigner le système statistique sectoriel et de

capitaliser les bonnes pratiques de suivi et de contrôle technique des travaux.

Enfin, le Programme a contracté avec le bureau d'études Hydro-Conseil pour assurer une mission d'assistance technique légère au volet hydraulique pastorale à travers quatre missions semestrielles à réaliser par un assistant expérimenté, dont la mission principale est d'aider à améliorer l'efficacité du dispositif de suivi-contrôle. Ses observations et commentaires ont permis au Programme de renforcer la vigilance sur les entreprises en difficultés et de chercher des solutions.

Le suivi administratif au niveau Programme pour l'avancée des chantiers

À plusieurs moments clés et pour faire face à de nombreuses difficultés dans l'exécution des marchés, le Programme a cherché des solutions pour terminer les travaux dans un contexte de dépassement des délais contractuels. Le recrutement d'un Responsable des marchés a apporté une plus-value certaine dans l'application des procédures administratives et dans la

recherche de solutions pragmatiques au règlement des litiges en accord avec les textes. Sur trois marchés en souffrance, cet appui a permis de poursuivre les travaux de réalisation des infrastructures au-delà des délais contractuels, avec pour conséquence la finalisation des travaux ou leur réaffectation à une autre entreprise.

Pistes envisageables pour l'avenir

- *La pré-qualification et la visite des entreprises pré-qualifiées* : cette procédure autorisée par le Code des marchés publics du Niger permettrait d'atténuer la moins disance : la pré-qualification permet en effet d'éliminer les entreprises « kamikazes » avant même d'aborder les notions de prix. Un devis estimatif correct et conforme au prix du marché sert de base à l'évaluation des autres devis. Les offres trop en dessous (20 % moins chères) devraient être éliminées. La visite des entreprises pré-qualifiées permettra par ailleurs au commanditaire de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'entreprises « fantômes », et d'écartier celles qui ne disposent d'aucune capacité réelle.
- *Appel d'offres restreint* : proposer une réforme des marchés de travaux hydrauliques adaptée aux zones rurales en recourant systématiquement à la procédure d'appel d'offres restreint. En présélectionnant les candidats sur la base d'un répertoire d'entreprises agréées par le Programme, cela permettrait de sélectionner les meilleures d'entre elles et d'assurer ainsi des prestations de qualité.
- *Informations des entreprises* : Organiser une ou plusieurs journées d'informations sur le montage, les procédures et le contenu des Dossiers d'appel d'offres.
- *Un assouplissement des procédures administratives et une plus grande flexibilité dans l'analyse des pièces administratives* lors de la phase de passation de marché donneraient plus de chances à des entreprises compétitives sur le plan technique***.
- *Une meilleure valorisation de la mieux disance* : appliquer la logique du mieux disant et non du moins disant, par exemple en valorisant davantage l'offre technique par rapport à l'offre financière.
- *Organiser des réunions* d'explication entre le projet, les services techniques déconcentrés, les techniciens des entreprises et les contrôleurs des travaux après l'attribution des marchés, afin de fixer les exigences du projet, d'en expliquer les particularités (stratégie de suivi) et de rappeler les principaux points techniques à respecter avant de donner les autorisations de démarrer les chantiers.
- *Renforcer le contrôle* interne du Programme, le contrôle régalien des services techniques de l'État, et le contrôle citoyen par les populations bénéficiaires (CLS) dès la mobilisation du chantier.
- *Proposer l'élaboration* d'une liste de contrôle permettant l'identification des erreurs et des causes de blocage au niveau des phases d'exécution afin d'y remédier à temps et de réduire ainsi les délais.
- *En termes de recommandations générales* : dans l'exécution de tous les marchés publics, œuvrer au renforcement des capacités des entreprises locales, à la revalorisation de la main-d'œuvre ; dans la réalisation des ouvrages hydrauliques et autres, veiller à la participation effective des bénéficiaires à toutes les étapes, y compris au contrôle citoyen de proximité.

***Par exemple, certaines pièces dont l'absence est pour l'heure éliminatoire, pourraient être livrées a posteriori dans un délai donné et avant signature de l'ordre de service.



La CTB, l'agence belge de développement, appuie et encadre des programmes de développement pour le compte de l'État belge et d'autres donateurs d'ordre.

Rue Haute 147
1000 Bruxelles, Belgique
T + 32 (0)2 505 37 00
info@btcctb.org
www.btcctb.org

Ont contribué à cette publication

Florent Cornu (PAAPSSP), Issa Ado (MEL) et Abdou Garba (PAAPSSP)



Royal Tropical Institute