

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	1
ABRÉVIATIONS	2
INTRODUCTION	3
1 APERÇU DU PROGRAMME DE LA SNV : LE PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DES COMMUNES (PADIC) EN RELATION AVEC LES EVOLUTIONS DU BENIN	3
1.1. RELATION ENTRE LE PROGRAMME DE LA SNV-BENIN ET LES EVOLUTIONS POLITIQUES DU BENIN	3
1.2. STRATEGIE D'INTERVENTION DE LA SNV-BENIN.....	5
2 APPUI A LA MAITRISE D'OUVRAGE	6
2.1 DEFINITION DU CONCEPT DE L'APPROCHE MAITRISE D'OUVRAGE	6
2.2 LA MAITRISE D'OUVRAGE AUTOUR DES INFRASTRUCTURES DANS LE CONTEXTE COMMUNAL	6
2.2.1 LE MAITRE D'OUVRAGE ET SES ATTRIBUTIONS DANS LE CONTEXTE DE LA COMMUNE	6
2.2.2 LES DIFFERENTS MODES DE MAITRISE D'OUVRAGE.....	7
2.2.3 LE MAITRE D'OUVRAGE DELEGUE ET SES ATTRIBUTIONS.....	8
2.3 LA PRESTATION DE SERVICES	9
2.3.1 LA MAITRISE D'ŒUVRE	9
2.3.2 L'ENTREPRISE	10
2.4 L'APPROCHE METHODOLOGIQUE.....	10
2.4.1 DESCRIPTION DE L'APPROCHE	10
2.4.2 APERÇU DES ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE.....	11
ETAPE 0 CADRE LEGAL DE MISE EN OEUVRE.....	12
ETAPE 1 PLANIFICATION.....	14
ETAPE 2 ANALYSE D'IMPACT.....	16
ETAPE 3 FORMULATION.....	18
ETAPE 4 RECHERCHE DE FINANCEMENT	20
ETAPE 5 EXECUTION.....	22
ETAPE 6 EVALUATION.....	24
ETAPE 7 EXPLOITATION.....	26
3 LE SUIVI ET EVALUATION DU GUIDE	28
BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTATION DISPONIBLE	29

Abréviations

AL	Administration Locale
AN	Animateur/animateur (SNV)
AT	Assistant(e) Technique (SNV)
CBDD	Centre Béninois pour le Développement Durable
EIE	Etude d'Impact sur l'Environnement
MdO	Maître d'Ouvrage
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PADIC	Projet d'Appui au Développement Institutionnel dans la Commune
PME	Petites et Moyennes Entreprises
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement

INTRODUCTION

Le présent document est un guide d'appui à la maîtrise d'ouvrage autour des infrastructures dans un contexte communal. Il vise à offrir aux projets de la SNV et aux partenaires plus de clarté dans le processus d'appui à la maîtrise d'ouvrage et sert de cadre de référence pour développer une politique à cet effet. Ce guide sera un outil précieux aux structures d'appui intervenant dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage. Plus spécifiquement, il permettra aux parties impliquées de mieux connaître leur rôle en vue de se préparer à bien le jouer.

Le guide tire sa source des expériences capitalisées dans tous les projets de la SNV et par d'autres structures. Il constitue également le fruit des réflexions menées lors de l'atelier organisé du 09 au 11 février 2000 à Parakou sur la maîtrise d'ouvrage. Ledit atelier a réuni en dehors des cadres et assistant(e)s techniques de la SNV, des personnes ressources disposant des expériences pertinentes dans le domaine concerné.

C'est un document de travail qui vise à donner des conseils pratiques au lecteur et à l'utilisateur. Il n'est pas statique. Il est susceptible d'adaptation, donc de modification, au fur et à mesure de son utilisation.

Le document est structuré en quatre chapitres en dehors de la partie introductive: le chapitre I fait un bref aperçu du programme de la SNV notamment le Programme d'Appui au Développement Institutionnel des communes (PADIC) en relation avec les évolutions au Bénin; le chapitre II décrit l'appui à la maîtrise d'ouvrage en mettant un accent sur les diverses étapes à parcourir; le chapitre III est consacré au suivi et à l'évaluation du processus de la maîtrise d'ouvrage. En annexe du document figurent un glossaire relatif à quelques concepts clés permettant de s'approprier son contenu, des fiches sur les conditions et modes de passation des marchés, les types de délégation de la gestion des infrastructures socio-économiques, des modèles de contrat et de dossiers de consultations pour la réalisation de quelques infrastructures et la bibliographie.

Le chapitre qui suit présente le programme de la SNV-Bénin et montre sa pertinence eu égard à l'évolution politique du pays.

1 APERÇU DU PROGRAMME DE LA SNV: LE PROGRAMME D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DES COMMUNES (PADIC) EN RELATION AVEC L'ÉVOLUTION DU BÉNIN

1.1 Relations entre le programme de la SNV-Bénin et l'évolution politique du Bénin

La décentralisation au Bénin a été une des recommandations de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et un souhait des populations. Cette volonté a été traduite dans les textes et n'attend que d'être appliquée. Aussi la Maison des Collectivités Locales a-t-elle été mise en place et chargée de proposer une stratégie globale pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation sous l'autorité du Ministre de l'intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale.

Les communes n'existent pas encore. Le développement local est encore géré par les autorités administratives déconcentrées appuyées par les services, les ONG, les organisations des producteurs et autres acteurs de développement local, partenaires actuels de la SNV dans les zones d'intervention. Les textes adoptés impliquent l'engagement dans un processus de transformation vers l'administration décentralisée.

Le programme d'appui au développement institutionnel des communes (PADIC) propose un appui à ce processus de transformation vers la décentralisation. La conception de ce programme est le fruit de l'ensemble des facteurs suivants :

- la politique nationale en matière de développement en général et les politiques en matière de décentralisation, de lutte contre la pauvreté, du genre et de l'environnement en particulier ;
- les leçons tirées des évaluations externes faites, par ses partenaires, du programme de la SNV ;
- les recommandations de la mission d'identification sous la direction du Ministère du Plan;
- l'expérience de la SNV acquise au Bénin :
 - avec le CBDD dans l'appui aux préfectures en matière d'analyses stratégiques environnementales ;
 - dans l'appui aux sous-préfectures en matière d'élaboration de plans de développement locaux ;
 - dans l'appui aux acteurs de développement dans les circonscriptions urbaines et sous-préfectures en matière de maîtrise d'ouvrage des infrastructures ;
- les processus participatifs de la formulation des programmes dans les zones d'intervention;
- la réorganisation de l'ensemble du programme de la SNV-Bénin pour épouser les contours du nouveau découpage administratif ;
- la synergie avec les programmes sectoriels proposés aux autres bailleurs.

La conformité des politiques de la SNV avec les politiques nationales dans les domaines clefs du développement, de la décentralisation, de lutte contre la pauvreté, du genre et de l'environnement lui permet de proposer un appui qui répond, en tous points aux attentes nationales dans ces domaines.

Les évaluations externes des dernières années auxquelles ont participé directement et indirectement les partenaires nationaux de la SNV- dont le CBDD - et les recommandations de la mission d'identification sous la direction du Ministère du Plan ont permis à la SNV de réorienter son programme de manière significative dans le sens de se concentrer sur le domaine où elle a un avantage comparatif : la maîtrise d'ouvrage en milieu rural et urbain.

L'expérience acquise par la SNV en matière d'appui à la réalisation participative des infrastructures a été acquise durant 25 années d'amélioration progressive de ses interventions. Elle se conjugue harmonieusement aujourd'hui avec celle acquise en collaboration avec le CBDD dans l'appui aux préfectures et aux sous – préfectures, dans l'appui aux analyses stratégiques environnementales et dans l'élaboration des plans locaux de développement. Il en résulte, pour la SNV, de bénéficier de la confiance des autorités et de la société civile locales dans les zones d'intervention, ce qui rend plus aisé son rôle de catalyseur dans le processus de changement institutionnel qui s'annonce.

Le PADIC tire surtout sa force du processus participatif de sa formulation dont la proposition a été faite par la mission d'identification et bien accueilli par les partenaires locaux dès lors qu'elle répond à leurs attentes.

Afin de s'assurer que cet engagement local dans la formulation d'un appui au développement de son programme s'intégrera aux futures étapes du processus de décentralisation et de déconcentration, la SNV a, au préalable, réorganisé la disposition géographique de l'ensemble de son programme dans les trois régions, l'Alibori, le Couffo et l'Atacora conformément au nouveau découpage administratif.

En définitive, la SNV et ses partenaires locaux ont conçus des programmes sectoriels dans le domaine des infrastructures rurales. Proposés aux autres bailleurs, ces programmes renforceront les appuis institutionnels retenus dans l'ensemble du programme de la SNV.

L'un des deux objectifs visés par le PADIC est l'accroissement des capacités de maîtrise d'ouvrage en matière d'infrastructures socio-économiques et communautaires.

Ces capacités incluent, en plus du savoir faire administratif, financier, social et technique, entre autres, la maîtrise des informations et du savoir nécessaire ainsi que l'acquisition de la volonté politique et de l'attitude nécessaires à la conduite d'un processus de décision, dans la transparence, depuis son initiation jusqu'à la gestion des infrastructures réalisées, en donnant une attention explicite aux aspects genre et environnement et dont les procédures satisfont les hommes et les femmes de bonne volonté bénéficiaires des décisions prises et/ou touchés par leurs conséquences.

Le paragraphe suivant se focalisera sur la stratégie d'intervention de la SNV en général et notamment en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage

1.2 Stratégie d'intervention de la SNV au Bénin

La SNV se positionne comme un facilitateur et un conseiller vis-à-vis de ses partenaires. Les projets joueront le rôle de facilitateur et de médiateur entre leurs partenaires et les divers réseaux d'intérêt social ou économique (au niveau local, national, sous régional et international) d'une part et les structures de financement d'autre part.

En qualité d'intermédiaire, la SNV se donne quatre missions essentielles qui sont :

- l'organisation et l'implication des populations ;
- l'appui à la maîtrise d'ouvrage ;
- la facilitation des relations entre les populations et les autorités locales ;
- l'interface entre le bailleur et le maître d'ouvrage.

Dans la démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage, il ne s'agit pas seulement de transférer les compétences et expériences techniques mais aussi d'inclure le renforcement de la politique du gouvernement en ce qui concerne les aspects de développement durable qui cadrent avec la vision de la SNV. Concrètement, les actions entreprises doivent provenir des besoins réels des hommes et des femmes bénéficiaires, lesquels besoins sont identifiés par eux-mêmes et selon leurs intérêts. En d'autres termes, les partenaires bénéficiaires sont placés au centre de toutes les décisions relatives à la réalisation et à la gestion des infrastructures. Il convient de signaler que le maître d'ouvrage des infrastructures est le maire. Cependant ce dernier peut déléguer des tâches à des organisations de base, des associations d'usagers ou comités spécifiques constitués d'hommes et de femmes.

Un aspect clé de l'approche maîtrise d'ouvrage est la contractualisation des interventions sur une base claire et transparente.

Les principes et critères fondamentaux devant régir le partenariat sont la participation, la responsabilisation, l'appropriation locale, le développement des capacités et la réciprocité. Ceci justifie la participation active des partenaires à toutes les étapes du processus de maîtrise d'ouvrage.

Dans toutes les actions entreprises, il faudra veiller à minimiser les impacts négatifs sur l'environnement (durabilité écologique) et assurer l'égalité dans les relations hommes-femmes.

2 APPUI À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

2.1 Définition du concept d'appui maîtrise d'ouvrage

Dans le contexte de décentralisation, le conseil communal représenté par le maire est la personne morale responsable du développement de la commune. Pour l'amener à accomplir ses fonctions au vu d'exercer ses compétences, il lui faut développer des capacités. Il lui est aussi nécessaire de mettre en commun les efforts, les ressources, le savoir et le savoir-faire endogènes. C'est pour renforcer ses capacités et pour une bonne gestion de ses fonctions que la SNV a opté pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage de l'administration locale.

Cet appui met surtout l'accent sur l'aspect formation de l'acteur principal afin qu'il prenne en mains toutes les étapes de réalisation de son action de développement, qu'il s'approprie les actions de mise en place des ouvrages réalisés, qu'il assure leur gestion et qu'il s'organise de façon autonome pour la mobilisation constante des ressources et moyens en vue du financement d'autres actions de développement.

Ainsi le concept de maîtrise d'ouvrage fait appel à un acteur essentiel qu'est le maître d'ouvrage ayant plusieurs attributions relatives à la gestion du processus.

2.2 La maîtrise d'ouvrage autour des infrastructures dans le contexte communal

2.2.1 Le maître d'ouvrage et ses attributions

« Le maître d'ouvrage est la personne physique ou morale pour le compte de laquelle un ouvrage de bâtiment ou d'infrastructure ou d'étude est réalisé, qui ordonne le paiement de et qui le reçoit ».

La maîtrise d'ouvrage est l'art d'exercer ses fonctions de maître d'ouvrage.

Le Maître d'Ouvrage communal est le maire 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.

L'essentiel pour la maîtrise d'ouvrage communale est dès lors de disposer des moyens d'assumer le service de la population et pas nécessairement de l'assumer elle-même, du moins en dehors de la sphère des obligations de faire soi-même que la loi met expressément à la charge de la collectivité et dont elle ne saura se démettre

Un maître d'ouvrage s'assure que les décisions qu'il prend et le choix qu'il opère confortent la cohésion sociale dont il est, dans tous les cas, le garant.

En tant que maître d'ouvrage et au vu de ses compétences, le maire a donc pour fonctions de :

- Mettre en place un plan de développement et prendre en compte l'intention de réaliser des infrastructures socio-économiques conformément au plan, construire et "gérer" cette intention jusqu'à ce que la réalisation soit menée à bonne fin ;

- Trouver les fonds nécessaires et les gérer pour réaliser les infrastructures (le Maître d’Ouvrage est toujours l’ordonnateur du paiement) ;
- Définir la position géographique et le site de réalisation de chaque infrastructure ;
- Définir, dans le programme, les objectifs de l’opération et les besoins qu’elle doit satisfaire ainsi que ses contraintes et ses exigences. Le programme peut être confié à une personne extérieure à la maîtrise d’ouvrage ;
- Passer des contrats de louage de service (marchés d’études, marchés de travaux) avec un certain nombre de personnes qui construisent pour son compte (maître d’œuvre, éventuellement techniciens, entrepreneurs).
- Prendre livraison de l’ouvrage en le réceptionnant ;
- Exploiter directement l’ouvrage ou en confier l’exploitation sous des formes indirectes et variables à un organisme qui est chargé de sa gestion sous forme d’affermage, de concession etc...
- S’assurer que l’ouvrage réalisé n’entraîne pas d’effets néfastes sur l’environnement et ne perturbe pas l’équilibre hommes /femmes.

Ces fonctions s’exercent dans le respect des règles de procédure prévues par les lois en vigueur en Bénin.

2.2.2 Les différents types de maîtrise d’ouvrage

Jean François Tribillon (1998) distingue quatre types de maîtrise d’ouvrage :

- *Le type opératoire : La commune auto-constructeur*

Cette première formule se caractérise par une concentration des différents métiers ou fonctions entre les mêmes mains. La commune est à la fois maître d’ouvrage, concepteur et entreprise. Elle commande paie, conçoit et réalise elle même. Cette formule est souvent pleines d’embûches. Le maître d’ouvrage exerce une autorité hierrarchique sur le concepteur et sur le réalisateur de l’ouvrage. Cette autorité hiérarchique peut être néfaste.

- *Le maître d’ouvrage et l’éventail*

Dans cette formule, la commune divise le travail à faire en tâches distinctes. Elle confie la réalisation de ces tâches aux professionnels et aux entreprises qu’elle sélectionne en raison de leurs compétences et de leurs spécialités. Mais le maître d’ouvrage est soumis à de rudes épreuves. Il doit être capable :

- de diviser le travail en tâches, en sous ensembles homogènes de travaux ;
- de passer autant de marchés qu’il existe de tâches ou de lots de tâches ;
- de mettre en place une coordination d’autant plus stricte que la division en tâches est plus poussée.

- *Le maître d’ouvrage et l’arbre*

Cette formule est dérivée de la précédente et se caractérise par la réduction du nombre de sous-ensembles de tâches à deux ou trois. Elle permet au maître d’ouvrage de contracter avec deux partenaires :

- le premier se charge de l’ensemble des tâches de conception : c’est le maître d’œuvre ;
- le deuxième, l’entreprise, se charge de mener à bien le processus de réalisation.

- *Le maître d’ouvrage délégué*

Dans cette formule, le maître d’ouvrage communal peut faire le choix de s’en remettre à un professionnel qui exercera à sa place et pour son compte une partie de la fonction de

maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage délégué est une personne de droit public ou de droit privé à qui le maître d'ouvrage peut confier l'exercice, en son nom et pour son compte, d'une partie de ses attributions.

Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale telle que prévue par la République du Bénin, le présent guide traitera plus du mode : maître d'ouvrage délégué

2.2.3 Le Maître d'Ouvrage délégué et ses attributions

Il s'agit d'une personne morale mandatée par le maire en tant que maître d'Ouvrage pour agir en son nom et pour son compte dans le cadre de la gestion d'un projet de réalisation d'infrastructures 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'une infrastructure dont la réalisation a été retenue conformément à la priorisation.

En l'absence d'une loi organisant au Bénin la maîtrise d'ouvrage, les principes qui régissent actuellement le domaine permettent au Maître d'ouvrage, dans les limites du programme et de l'enveloppe financière, de 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 prestataires ;
- la préparation de la réception ;
- les actions en justice ;

La maîtrise d'ouvrage déléguée est toujours partielle. Ainsi, le Maître d'Ouvrage peut se réserver l'exercice des attributions suivantes :

- l'accord sur le projet d'exécution technique ;
- la signature du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- le choix des entrepreneurs et prestataires ;
- la réception de l'ouvrage ou de l'étude ;

Il peut également déléguer ces attributions sans condition, ou encore les déléguer sous réserve de son accord ou de son approbation..

Toutefois, le maître d'ouvrage délégué, selon le type de délégation, a des obligations vis-à-vis du mandataire.

Le maire ne peut déléguer la maîtrise d'ouvrage qu'à une structure qui a une personnalité juridique et qui peut être citée en justice. Cette délégation se fait avec l'aval du Conseil Communal et de l'autorité de tutelle aux structures suivantes :

¹ mandat : C'est le contrat par lequel une personne appelée le mandant demande à une autre personne mandataire d'agir en ses lieux et place. Le mandat est toujours partiel

- organisations de la société civile
- organisations professionnelles
- bureaux d'études
- organisations de la population
- sociétés privées
- Etc. (art. 108 de la loi n° 97 – 029)

A cet effet une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée définissant les conditions générales du mandat peut être passée entre les deux (2) parties : convention écrite.

2.3 La Prestation de services

Les opérateurs privés (bureaux d'études privés, architectes et entreprises privées) sont aussi des acteurs dans le processus de maîtrise d'ouvrage. Leur rôle dans ce processus se limite essentiellement à la maîtrise d'œuvre et à la réalisation des infrastructures. 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.

2.3.1 La maîtrise 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 positive à un programme d'opération.

Il existe plusieurs types de maîtrise d'œuvre. Le présent guide traitera essentiellement de la maîtrise d'œuvre autour de la réalisation des infrastructures.

La maîtrise d'œuvre est une fonction distincte de la maîtrise d'ouvrage. Malgré cette distinction entre les deux concepts, le premier est toujours au service du second et commandité par lui.

Juridiquement, dans le processus de maîtrise d'ouvrage et selon les écrits contenus dans le document « Coopération décentralisée : les leçons tirées » édité par le Groupe de recherche et d'échanges technologiques, le maître d'œuvre est le concepteur d'un projet et le garant de son exécution suivant les qualités techniques requises et recommandées par la loi. Pour assurer cette fonction, le maître d'œuvre doit disposer des compétences spécifiques se décomposant en plusieurs tâches :

- la conception du projet
- la mise au point des dessins techniques
- le calcul des différentes structures à la solidité et à la résistance
- la constitution du dossier d'appel d'offres (évaluation du descriptif, du quantitatif et de l'estimation des coûts de réalisation)
- le suivi et le contrôle technique des travaux

Il est alors indispensable, pour le maître d'ouvrage, de prévoir une maîtrise d'œuvre complète dans le cadre de l'exécution de ses projets de construction d'infrastructures pour être à l'abri de toutes mauvaises réalisations techniques.

2.3.2 L'Entreprise

L'entrepreneur est la personne physique ou morale chargée par le maître d'ouvrage d'exécuter les travaux de construction de l'ouvrage.

La sphère d'action du maître d'oeuvre se limitant à la conception et au contrôle, l'exécution proprement dite d'un projet de construction est confiée à une autre structure prestataire dénommée entreprise. Les fonctions exercées par celle-ci dans le processus de maîtrise d'ouvrage sont les suivantes :

- exécuter les marchés conformément aux documents contractuels ;
- respecter les prescriptions du maître d'oeuvre ;
- livrer une infrastructure répondant aux qualités et exigences requises.

2.4 Approche méthodologique

2.4.1 Description de l'approche

Dans sa démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage, la SNV opte pour l'approche fondée sur la demande. Le principe de cette approche est de baser les décisions clés en matière d'investissement sur la demande d'ouvrage et ce conformément à la programmation locale.

La SNV se positionne comme un facilitateur et un conseiller vis-à-vis de ses partenaires. Les projets joueront le rôle de facilitateur et de médiateur entre leurs partenaires et les divers réseaux d'intérêt social ou économique (aux niveaux local, national, sous régional et international) d'une part et les structures de financement d'autre part.

Elle jouera essentiellement un rôle d'intermédiaire social en visant les objectifs suivants:

- permettre au maître d'ouvrage, par l'intermédiaire des communautés représentées de façon appropriée, de faire un choix d'infrastructure en connaissance de cause. Il doit être disposé à couvrir tout ou partie des coûts relatifs à l'option choisie ainsi qu'à accepter la pleine et entière responsabilité, à long terme, de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure.. Concrètement, les actions entreprises doivent provenir des besoins réels des bénéficiaires, aussi bien les hommes que les femmes. En d'autres termes, les partenaires bénéficiaires sont placés au centre de toutes les décisions relatives à la réalisation et à la gestion des infrastructures. Il convient de signaler que le maître d'ouvrage des infrastructures est le maire, mais il peut déléguer des tâches aux organisations de base, aux associations d'usagers ou comités spécifiques défendant les intérêts des hommes et des femmes et jouant le rôle de maître d'ouvrage délégué;
- fournir au maître d'ouvrage (ou au maître délégué) la formation dont il a besoin pour planifier, réaliser et gérer les infrastructures qu'il a choisies. Il s'agit notamment de renforcer les compétences du maître d'ouvrage en ce qui concerne l'organisation, l'administration, la mobilisation des fonds, la gestion financière, l'exploitation, l'entretien et les réparations ;
- faciliter les interactions, notamment les négociations entre tous ceux qui participent à l'exécution des (micro) projets aussi bien au sein qu'à l'extérieur de la communauté ;
- veiller à ce que les organismes officiels et les entreprises d'ingénierie comprennent l'approche axée sur la demande et l'appliquent dans l'exécution des projets.

Un aspect clé de l'intervention de la SNV est la contractualisation des interventions sur une base claire et transparente. Les communautés seront encouragées à participer activement à la

sélection des contractants, à l'établissement de leur contrat et au contrôle dans une large mesure de la façon dont les fonds sont gérés.

Les principes et critères fondamentaux devant régir le partenariat sont la participation, la responsabilisation, l'appropriation locale, le développement des capacités et la réciprocité. En effet, les partenaires participent activement à toutes les étapes du processus de maîtrise d'ouvrage.

Dans toutes les actions entreprises, il faudra veiller à minimiser les impacts négatifs sur l'environnement (durabilité écologique) et assurer l'égalité dans les relations hommes-femmes.

2.4.2 Aperçu des étapes de la mise en œuvre de l'approche

La maîtrise d'ouvrage fait appel à plusieurs acteurs : le maître d'ouvrage, le maître d'ouvrage délégué, le maître d'œuvre, etc. L'implication de ces différents acteurs a pour avantages d'une part, de diminuer la surcharge du maître d'ouvrage ou de lui fournir les compétences nécessaires pour la réalisation d'une action et, d'autre part, de recueillir des opinions dans le but d'un succès partagé. Chaque acteur a un rôle spécifique. Toutefois, les actions à mener par les projets sont exclusivement en direction du maître d'ouvrage ou de son délégué. Dans le développement des étapes, les actions identifiées pour le maître d'ouvrage sont également valables pour les maîtres d'ouvrage délégués.

Les différentes étapes sont présentées de façon systématique. Pour chaque étape, une brève description est faite qui met en exergue les attributions des parties concernées. Ensuite une illustration des objectifs, des actions et des outils à utiliser est faite par étape.

ETAPE 0

Cadre legal de collaboration

OBJECTIFS

Amener le maître d'ouvrage à :

- *Partager les visions et stratégies d'intervention de la SNV*
- *Légitimer l'appui de la SNV dans la localité*
- *Définir un cadre formel de collaboration*

Actions pour le projet

- ✓ **Rechercher avec le maître d'ouvrage un consensus sur les visions et stratégies d'intervention en maîtrise d'ouvrage avec un accent particulier sur les axes stratégiques genre et environnement**
- ✓ **Echanger avec le maître d'ouvrage sur les termes de la convention de partenariat**
- ✓ **S'entendre avec le maître d'ouvrage sur le suivi de la convention**
- ✓ **Signer cette convention avec l'administration locale**

BOITE D'OUTILS / METHODES

- **Ateliers ; Réunions discussions**
- **Canevas type de convention de partenariat**
- **Documentation sur concept genre**
- **Documentation type sur impact environnemental**

ETAPE 0 CADRE LEGAL DE COLLABORATION

ETAPE	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Définition clauses de partenariat - Entente sur clauses partenariat - Négociations et partage des visions et stratégies - Détermination des responsabilités entre la structure d'appui, le maître d'ouvrage et les autres structures impliquées 	Maître d'Ouvrage (MdO)	Réfléchir sur les termes de la convention de partenariat	Sans délai	Faible volonté, disponibilité de compétence
		- Clarifier, négocier et harmoniser les visions et stratégies sur les interventions	Sans délai	Faible compréhension de MdO sur la vision et stratégie de l'intervenant
		- Elaborer Termes de référence	5	Faible disponibilité, compétence
		- Recruter un maître d'œuvre	10	Manque d'expertise
		- Discuter et s'accorder sur le contenu d'une convention de partenariat avec l'intervenant	2	Faiblesse de capacité et de volonté, du MdO
		- Définir les règles de suivi de la convention	2	faible capacité, volonté de MdO
		- Signer la convention de partenariat	Sans délai	Faible volonté
	Maître d'œuvre (Consultant)	- Elaborer la convention de partenariat pour le MdO	10	Faible disponibilité, compétence

ETAPE 1

Planification

OBJECTIFS

Contribuer à l'accroissement des capacités du Maître d'ouvrage à :

- *Identifier prioriser et planifier des actions de développement en tenant compte des besoins des femmes et des hommes*
- *Prendre en compte les aspects environnementaux dans les priorités définies*

Actions pour le projet

- ✓ Donner des conseils en ce qui concerne l'égalité participation des hommes et des femmes au processus de planification
- ✓ Aider au choix des lieux, du temps et des horaires de rencontres appropriées tant pour les hommes que pour les femmes
- ✓ Choisir ou élaborer des outils et méthodologies appropriés assurant la prise en compte des critères différenciés de choix des priorités
- ✓ Animer les discussions et ateliers
- ✓ Organiser la priorisation en sous-groupes différenciés selon le sexe
- ✓ Former le maître d'ouvrage et ses représentants aux méthodes de planification participatives Formation théorique et pratique sur les diagnostics participatifs
- ✓ Œuvrer pour la participation effective des femmes dans l'identification des besoins et le choix des priorités
- ✓ Former le maître d'ouvrage sur les aspects environnementaux
- ✓ Former le maître d'ouvrage à développer une vision stratégique par rapport à la maîtrise d'ouvrage

BOITE D'OUTILS / METHODES

- MARP ; PPPO ; ateliers
- Guide de diagnostic sensible au genre
- Exercices pratiques de diagnostic en milieu réel
- Evaluation

ETAPE 1 PLANIFICATION

ETAPE DE PLANIFICATION	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Démarrage effectif de la collaboration - Identification partagée des besoins de la communauté - Priorisation - Programmation - Définition des orientations - Elaboration d'un plan de développement 	Maître d'ouvrage	- Elaborer les termes de références	5	Manque de compétence ou de moyens pour la sous-traitance
		- Réaliser des analyses spatiales	90	Disponibilité d'expert Moyen financier
		- Choisir lieux, temps et horaires de diagnostics appropriés pour les deux sexes	sans délai	Faible volonté, genre sensibilité
		- Inventorier besoins différenciés par catégories socioprofessionnelles et par sexe	10	Faible volonté, compréhension de la genre sensibilité
		- Définir critères de choix des priorités en tenant compte des intérêts environnementaux et des besoins différenciés selon le sexe		Faible compréhension des aspects environnementaux
		- Prioriser les besoins par catégories socio professionnelles et par sexe		Faible volonté, genre sensibilité
		- Réaliser des études de faisabilité des priorités	1 jour par priorité	Manque de compétence ou de moyen pour la sous-traitance
		- Identifier les maîtres d'ouvrage délégués	Sans délai	Faible volonté
		- Rédiger des rapports et plans d'actions concertés	7	Faible compétence ou de moyen pour la sous-traitance

ETAPE 2

Analyse d'impact

OBJECTIFS

Collecter des données sur les effets de réalisation des infrastructures sur les rapports hommes / femmes et sur l'environnement et identifier des mesures correctives

Actions pour le projet

- ✓ Elaborer ou proposer des outils d'analyse
- ✓ Former à l'utilisation des outils d'analyse genre et environnementale
- ✓ Faciliter la réalisation des analyses
- ✓ Elaborer des dossiers d'analyse par type d'infrastructure
- ✓ Exploiter les données pour développer une vision claire des appuis stratégiques à donner par rapport à la maîtrise d'ouvrage
- ✓ Donner des conseils en ce qui concerne la participation des hommes et des femmes
- ✓ Contribuer à la rédaction des rapports d'analyse

BOITE D'OUTILS / METHODES

- Ateliers, réunions, discussions,
- Recherche documentaire, enquête
- Outils d'analyse genre
- Fiches techniques ERIE

ETAPE 2 ANALYSE D'IMPACT

ETAPE D'ANALYSE D'IMPACT	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Analyse spécifique d'effet de l'intervention sur les rapports hommes femmes et sur l'environnement - Identification de mesures correctives sur genre et environnement 	Maître d'Ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> - Mobiliser toutes les parties concernées (hommes et femmes) à participer aux analyses 	Sans délai	Faible connaissance de la vision genre et des aspects environnementaux
		<ul style="list-style-type: none"> - Identifier effets positifs et négatifs de la réalisation des infrastructures retenues sur les rapports hommes/femmes et sur l'environnement 	Sans délai	Idem
		<ul style="list-style-type: none"> - Formuler les mesures d'accompagnement pour réduire les effets négatifs identifiés 	Sans délai	Idem
		<ul style="list-style-type: none"> - Choisir les actions d'accompagnement 	Sans délai	Idem
	Maître d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> - Apprécier techniquement la mise en œuvre des actions d'accompagnement 	Sans délai	Faible disponibilité de l'expertise

ETAPE 3

Formulation

OBJECTIFS

Contribuer à l'accroissement des capacités du maître d'ouvrage à :

- *élaborer les dossiers de micros projets*
- *prendre en compte les risques environnementaux et genre dans la formulation de micros projets*

Actions pour le projet

- ✓ **Former le maître d'ouvrage en élaboration de projets et dossiers techniques**
- ✓ **Donner un appui Conseil dans l'élaboration de projets et dossiers techniques**
- ✓ **Mettre à la disposition du Maître d'ouvrage des informations sur les bailleurs de fonds**
- ✓ **Mettre à la disposition du maître d'ouvrage des informations techniques et financières facilitant la prise de décisions**
- ✓ **Faciliter les contacts avec les structures techniques impliquées**

BOITE D'OUTILS / METHODES

-
- **Former le maître d'ouvrage à l'élaboration des projets et des dossiers techniques**
- **Résultats des analyses réalisées**
- **Cartes**
- **Statistiques**
- **Etudes monographiques**
- **Dossiers villageois,**
- **Résultats d'analyse environnementale**
- **Résultats d'analyse genre**

ETAPE 3 FORMULATION

ETAPE DE LA FORMULATION	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Collecte des informations relative au dossier - Elaboration dossier de micros projets - Prise en compte des recommandations des analyses genre et environnement 	Maître d'Ouvrage	- Rechercher des informations techniques et financières	Sans délai	Manque de volonté ou manque de moyens
		- Elaborer les dossiers de micro-projets	10 jours par micro-projet	Manque d'expertise ou manque de moyens
		- Assurer la prise en compte des mesures d'accompagnement identifiées dans les analyses	Sans délai	Faible compréhension de la vision genre et des aspects environnementaux
	Maître d'œuvre	- Elaborer les dossiers de micro-projets pour le compte du maître d'ouvrage	10 jours par micro-projet	Manque d'expertise

ETAPE 4

Recherche de financement

OBJECTIFS

Contribuer à l'accroissement des capacités du maître d'ouvrage à mobiliser les financements endogènes et exogènes pour réaliser les priorités de développement de façon équitable.

Actions pour le projet

- ✓ Faire connaître les conditions et les modalités des bailleurs
- ✓ Faciliter les contacts avec les bailleurs
- ✓ Former le maître d'ouvrage en techniques de communication et de négociations
- ✓ Entamer des débats pour la prise en compte du faible pouvoir financier des femmes par rapport aux hommes

BOITE D'OUTILS / METHODES

- Module de formation en négociation
- Module de formation en communication
- Répertoire des bailleurs
- Visites de travail auprès des bailleurs
- Résultats des analyses genre

ETAPE 4 RECHERCHE DE FINANCEMENT

ETAPE DE RECHERCHE DE FINANCEMENT	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation de financements interne et externe - Mobilisation de la contribution locale valorisée - Communication avec bailleurs 	Maître d'Ouvrage	- Nouer des relations avec les bailleurs	Sans délai	Inexistence de bailleurs
		- Soumettre les micros projets aux bailleurs	Sans délai	Inexistence de bailleurs
		- Négocier avec les bailleurs	Sans délai	
		- Mobiliser la contre partie locale valorisée	Conformément à la planification	- Motivation des bénéficiaires - Retard
		- Tenir compte du triple rôle des femmes dans la fixation de la contribution de chaque catégorie	Continu	Ouverture à la genre sensibilité

ETAPE 5

Exécution

OBJECTIFS

Contribuer à l'accroissement des capacités du Maître d'Ouvrage à :

- *maîtriser les conditions et modes de passation de marchés*
- *maîtriser la gestion financière et administrative*
- *suivre les réalisations des infrastructures*
- *prendre en compte l'environnement et le genre*

Actions pour le projet

- ✓ **Suivre la pratique du processus de passation de marchés**
- ✓ **Former le maître d'ouvrage (théorie et pratique) en gestion financière et administrative**
- ✓ **Former les parties concernées sur le processus de passation de marché et le suivi de chantier**
- ✓ **Suivre la prise en comptes des recommandations genre et environnement**

BOITE D'OUTILS / METHODES

- **Formations sur les modes de passation de marché**
- **Formations en gestion**
- **Ateliers et réunions ;**
- **Textes relatifs à la passation des marchés**
- **Fiches techniques d'EIE simplifiée**
- **Analyses genre : calendrier h/f**

ETAPE 5 EXECUTION

ETAPE D'EXECUTION	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'infrastructure - Recrutement de maître d'œuvre, Entreprise ou autres prestataires - Exploitation des études d'impact (genre et environnement) 	Maître d'ouvrage	- Elaborer le contrat de maîtrise d'œuvre	5	Manque de compétence
		- Signer le contrat de prestation de services avec le maître d'œuvre	-	
		- Identifier des entrepreneurs	70	Disponibilité d'Entrepreneur
		- Faire élaborer des dossiers d'appel d'offres (DAO)		Manque de compétence
		- Mettre en place commission technique genre sensible		Faible compréhension
		- Lancer les dossiers d'appel d'offres		-
		- Vendre les D.A.O		-
		- Approuver les résultats d'analyse technique		Manque de transparence
		- Procéder à l'adjudication aux entreprises retenues		Retard
		- Elaborer les contrats d'exécution du marché en prenant en compte les recommandations des analyses environnementales	Réticences d'intégration des recommandations	
		- Signer le contrat d'exécution du marché avec l'entreprise	-Retard -Corruption	
		- Suivre et évaluer périodiquement l'exécution suivant les normes techniques, le planning d'exécution et les clauses du contrat	Dépendant durée de la construction	-
		- Régler les décomptes		Retard/Corruption
		- Assister les réceptions provisoire et définitive de l'ouvrage		Idem
	Maître d'œuvre	- Signer la contrat de maîtrise d'œuvre	-	-
		- Elaborer les D.A.O	10	Manque de discrétion
		- Participer à l'analyse technique des dossiers de soumission	10	Manque de discrétion
		- Faire le suivi et le contrôle technique régulier des travaux de construction	Dépendant durée de la construction	Abus des prérogatives
		- Rédiger les procès verbaux des réunions de chantier		
		- Assister à l'analyse des prix pour les avenants		Abus des prérogatives
- Prononcer les réceptions provisoire et définitive	Litiges Abus des prérogatives			
PME	<ul style="list-style-type: none"> - Se faire agréer - Soumissionner - Signer contrat de passation de marché - Construire l'infrastructure - Respecter clauses contrat 	Dépendat durée de la construction	- Retard - Corruption du Maître d'Ouvrage	

ETAPE 6

Evaluation

OBJECTIFS

Contribuer à l'accroissement des capacités du Maître d'Ouvrage à :

- *suivre et évaluer la réalisation des ouvrages selon la planification, les normes techniques fixés*
- *suivre et évaluer la mise en application des recommandations suite aux analyses d'impact environnemental et aux analyses d'impact genre*

Actions pour le projet

- ✓ **Formation en définition des critères d'évaluation, en élaboration des outils d'auto-évaluation et en exploitation des outils**
- ✓ **Fournir appui, conseil et assistance au processus de suivi et évaluation de la réalisation et de la réception des ouvrages**
- ✓ **Donner un appui-conseil dans le suivi de l'ouvrage durant le délai de garantie**
- ✓ **Formation en rédaction de rapport d'avancement des travaux suivant les exigences des bailleurs de fonds**
- ✓ **Fournir au Maître d'Ouvrage des informations sur la prise en compte des recommandations faites**

BOITE D'OUTILS / METHODES

- **Formations**
- **Fiches, documents, contrats**

ETAPE 6 EVALUATION

ETAPE D'EVALUATION	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Etude de l'avancement des différentes tâches planifiées pendant la réalisation du processus de maîtrise d'ouvrage autour d'une infrastructure - Jugement de la productivité (le rapport travail-temps), coûts par rapport à l'unité temps - Comparaison des clauses du contrat avec les données du terrain - Evaluation de la prise en compte des intérêts des parties impliquées, des hommes et des femmes bénéficiaires et de l'environnement selon les dispositions fixées antérieurement - Suivi évaluation selon le planning d'exécution. 	Maître d'Ouvrage	- S'assurer du respect des clauses des contrats	Continu	-
		- S'assurer de la prise en compte des recommandations faites suite aux analyses environnementales et genre	Continu	Manque de volonté
		- Rendre compte au bailleur	Selon la durée de la réalisation	Faible capacité de gestion comptable
		- Rendre compte aux parties locales impliquées		Manque de volonté
		- Assurer la réception (définitive) de l'infrastructure		-
		- Rédiger le rapport d'évaluation	5	-
	Maître d'œuvre	- Suivre le respect des normes techniques	Selon la durée du contrat	-
		- Fournir au Maître d'Ouvrage des informations sur le respect des normes techniques de la réalisation		-
		- Faire des suggestions pour corriger les insuffisances		-
		- Donner un appui conseil dans le suivi de l'ouvrage durant le délai de garantie		-
	Entreprise	<ul style="list-style-type: none"> - Respecter les clauses du contrat - Elaborer décomptes - Participer aux évaluations techniques 	Selon la durée du contrat	<ul style="list-style-type: none"> - retard - corruption

ETAPE 7

Exploitation

OBJECTIFS

Contribuer à l'accroissement des capacités du Maître d'Ouvrage à élaborer et implanter un plan de gestion et d'entretien

Actions pour le projet

- ✓ Formation en élaboration d'un plan d'entretien et de gestion et en définition des critères d'évaluation
- ✓ Œuvrer pour une égale participation des hommes et des femmes aux structures de gestion et de décision
- ✓ Œuvrer pour un contrôle approprié par les bénéficiaires pour qui l'ouvrage est destiné
- ✓ Contribuer à la définition des plans de gestion et d'entretien
- ✓ Contribuer à l'identification des sources de financement

BOITE D'OUTILS / METHODES

- Formation
- Fiches techniques ; cahier d'entretien
- Outils d'analyse genre

ETAPE 7 EXPLOITATION

ETAPE D'EXPLOITATION	QUI	QUOI	DURÉE / JOURS	RISQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Définition de modes de gestion - Définition de plan de gestion - Définition de modes de suivi et évaluation du plan 	Maître d'Ouvrage	- Elaborer le plan de gestion et d'entretien	20	
		- Elaborer budget, sources de financement, tâches et responsabilités		
		- Elaborer modes de suivi et évaluation		
		- Aider et suivre les bénéficiaires responsables à exécuter le plan de gestion et d'entretien		Continu
	Maître d'œuvre/ Consultant	- Aider à définir les éléments budgétaires	Selon contrat	

3 LE SUIVI -EVALUATION DU GUIDE

Pourquoi le suivi - Evaluation ?

Ce guide méthodologique de l'appui à la maîtrise d'ouvrage est un instrument de travail qui, pour être utile dans le temps, devra être objet d'actualisation. C'est la condition pour qu'il soit toujours actuel et exploitable. Autrement, il laisserait ses utilisateurs ou deviendrait caduc. Pour ce faire, le guide ne doit pas être rigide, il doit être suffisamment flexible de manière à permettre des réajustements périodiques étant entendu que la SNV se veut une organisation apprenante. Il faut alors suivre, évaluer et adapter le contenu aux réalités identifiées dans le but de surmonter les contraintes éventuelles liées à son utilisation.

A qui revient le suivi -Evaluation ?

Dans un esprit participatif, le suivi et évaluation d'un processus de transfert de capacités est l'affaire des acteurs impliqués. Pour la prise en compte des préoccupations du maître d'ouvrage, la mise en œuvre des actions de transfert de compétences est à apprécier avec lui au cours du processus.

La SNV, en tant concepteur du guide, doit jouer un rôle prépondérant en ce qui concerne les succès et les échecs liés à l'application de la méthodologie définie.

Comment faire ce suivi et évaluation ?

Les modalités, la périodicité de ce suivi évaluation doivent être définies de commun accord.. Le suivi doit se faire dans l'opérationnalisation de chaque étape ou après la réalisation d'une infrastructure donnée. A cet effet un plan de renforcement doit être élaboré conjointement entre la structure intermédiaire et le maître d'ouvrage.

Points d'attention

L'élaboration du guide suit les étapes d'intervention mais son exploitation sera basée sur les besoins du maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué. La mise en œuvre des étapes et les résultats obtenus peuvent beaucoup varier en fonction de la connaissance antérieure de la cible.

Comme toute action de formation visant l'acquisition de nouvelles capacités, la répétition du processus contribuera fortement à l'atteinte des objectifs pédagogiques.

Bibliographie et documentation disponible

Auteurs - Document – Commanditaire – Année
Jean François TRIBILLON – <i>Maîtrise d'ouvrage Communale et Urbaine en Afrique</i> - Ministère des Affaires Etrangères Coopération et Francophonie, 1998 (40 pages)
COMMUNAUTE EUROPEENNE COMMISSION DE 1999 - <i>Coopération décentralisée : Les leçons Béninoises – 1999</i> (125 pages)
SNV/BENIN – <i>Rapport Atelier SNV-Bénin sur la Maîtrise d'Ouvrage</i>, 2000 (17 pages)
SNV/BENIN - <i>Plan Pluri Annuel 2001-2003</i>, 2000
SNV/BENIN - <i>Note Stratégique Genre</i>, 2000
SNV/BENIN - <i>Note Stratégique Environnement</i> - 2000

ANNEXES

- I** **CONDITIONS ET MODES DE PASSATION DES MARCHES
(RESTE A INTEGRER)**
- II** **LES COMPETENCES DU MAIRE (RESTE A INTEGRER)**
- III** **INTEGRATION DU GENRE DANS LE PROCESSUS DE MAITRISE
D'OUVRAGE**
- IV** **INTEGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'APPUI A LA MAITRISE
D'OUVRAGE**
- V** **CANEVAS ANALYSE GENRE (RESTE A INTEGRER)**