



**Promotion République
«2005-2007»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**La délégation de la maîtrise d'ouvrage
publique : l'approche AGETIP en Afrique,
enjeux et bilans d'un nouveau partenariat**

Mémoire présenté par
M. Mamadou SYLLA

Février 2007

AVANT-PROPOS

Mes sincères remerciements à la direction de l'ENA, à Monsieur Renaud DORANDEU, directeur des études et à l'ensemble du personnel pour l'attention accordée durant cette scolarité,

Mes remerciements également à l'endroit des membres du réseau AFRICATIP, particulièrement Madame TOURE Astou Bâ, secrétaire permanente et Monsieur SYLLA Aboubacar (Agetipe-Guinée), pour leur aimable coopération.

Enfin, mes remerciements à tous ceux qui de près ou de loin, ont contribué à la finalisation ce mémoire.

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION	4
I- CONTEXTE, ENJEUX ET FONCTIONNEMENT DES AGENCES D'EXECUTION	6
1. Un contexte économique et social marqué par un chômage important et une paupérisation rampante	6
1.1. Les origines de la crise de l'endettement.....	6
1.2. La crise de la dette oblige les États africains à s'ajuster.....	7
1.3. Le bilan de l'ajustement structurel reste mitigé.....	8
1.4. La prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement devient une nécessité.....	10
2. Les enjeux socio-économiques et politico institutionnels majeurs	11
2.1 Les enjeux socio économiques.....	11
2.2 Les enjeux politico institutionnels.....	14
3. Le fonctionnement des AGETIP et leurs modes d'intervention	23
3.1 Structure et fonctionnement.....	23
3.2 Deux manuels de procédures régissent leur fonctionnement.....	26
3.3 Modes d'intervention et contrôles.....	27
II- L'ANALYSE DE LA PERTINENCE DES AGENCES D'EXECUTION : BILANS ET PERSPECTIVES	31
1. Le bilan global des AGETIP reste satisfaisant	31
1.1. Le succès de la première expérience a favorisé l'extension de l'approche à d'autres pays africains.....	31
1.2. Les résultats obtenus démontrent la pertinence de ce partenariat.....	34
1.3. Le réseau AFRICATIP est un cadre d'échanges et de synergie des expériences.....	36
2. En dépit de ce bilan appréciable, quelques écueils subsistent	38
2.1. A long terme, la situation de monopole institutionnel devient contre productive.....	38
2.2. Pérenniser les AGETIP au-delà de l'aide extérieure.....	39
2.3. Le transfert d'expertise au niveau institutionnel.....	40
2.4. Renforcer le contrôle afin d'éviter les dérives de gestion.....	40
3. Six ans après son lancement, l'agence guinéenne ne parvient toujours pas à amorcer un véritable décollage	41
3.1. Une création précédée de plusieurs tentatives infructueuses.....	41
3.2. Un engouement institutionnel qui s'est rapidement estompé.....	41
3.3. L'agence peine à s'imposer dans un paysage institutionnel très concurrentiel.....	42
3.4. Propositions visant à redynamiser l'approche en Guinée.....	43
CONCLUSION	45
BIBLIOGRAPHIE	47
TABLE DES MATIERES	50
LISTE DES ANNEXES	52
ANNEXE I	53

LISTE DES ABREVIATIONS

ADM : Agence de développement des municipalités

ADU : Agence de développement urbain

AON : Appel d'offres international

AGETIP : Agence d'exécution des travaux d'intérêt public

DAO : Dossier d'appel d'offres

FMI : Fonds monétaire international

IDA : Agence internationale pour le développement

MOD : Maîtrise d'ouvrage déléguée, maître d'ouvrage délégué

MOe : Maîtrise d'œuvre, maître d'oeuvre

PACV : Programme d'appui aux communautés villageoises

PAC : Programme d'appui aux communes

PAS : Programme d'ajustement structurel

PDU : Programme de développement urbain

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

PRCI : Programme de renforcement des capacités institutionnelles

HIMO : Haute intensité de main d'œuvre

HIEQ : Haute intensité d'équipement

« La difficulté n'est pas de comprendre

les idées nouvelles, mais d'échapper aux idées anciennes »

John M. KEYNES

INTRODUCTION

En vue d'atténuer certains effets néfastes des programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre par le Fonds monétaire international (FMI) dans de nombreux pays en voie de développement, la Banque mondiale en partenariat avec le Gouvernement sénégalais, créé en 1989, la première agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP).

L'avènement de ce nouveau partenaire technique auquel l'État délègue une partie de ses prérogatives dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage publique, bouleverse le paysage institutionnel d'alors caractérisé par la prégnance de l'esprit de centralisation et du « tout État », car il démontre l'existence d'une autre méthode de gestion des affaires publiques : la contractualisation.

Fonctionnant selon des normes de gestion privée sans pour autant poursuivre un but lucratif, l'AGETIP sera investie d'une mission d'intérêt public et aura pour objectifs : de créer un nombre significatifs d'emplois à travers l'exécution des projets de type HIMO ; de faciliter l'accès des populations aux infrastructures et services de bases (éducation, santé, eau assainissement), de promouvoir les PME locales, de renforcer et améliorer la mise en œuvre de procédures transparentes et contrôlables de passation des marchés et de paiement, et enfin de consolider puis développer les acquis de la maîtrise déléguée.

Si les missions assignées à ces agences d'exécution semblent réalistes et corroborent la volonté des États africains d'extirper leurs populations du sous-développement, on est en droit de s'interroger sur l'efficacité de ce partenariat et ses incidences sur l'administration publique.

Transférer certaines prérogatives de l'État à une structure privée s'avère-t-il pertinent dans le contexte africain ? Quel bilan peut-on dresser de ces agences d'exécution après 18 ans d'activité ?

Ainsi, après avoir procédé à un rappel du contexte, des enjeux de leur création et de leur fonctionnement **(I)**, cette étude se propose de dresser un bilan de ce partenariat à l'aune des résultats et enfin préconise des solutions visant à redynamiser l'AGETIPE en Guinée **(II)**.

I- CONTEXTE, ENJEUX ET FONCTIONNEMENT DES AGENCES D'EXECUTION

1. Un contexte économique et social marqué par un chômage important et une paupérisation rampante

L'application des programmes d'ajustement structurel en réponse à la crise de la dette africaine au cours des années 80, a engendré une hausse du chômage et une accentuation de la paupérisation, provoquant dans de nombreux pays des troubles sociaux.

Les tensions sociales qui secouent alors de nombreux pays, amènent les gouvernements à mettre en place des dispositifs d'urgence susceptibles d'atténuer les effets néfastes des PAS : c'est l'avènement des agences d'exécutions et des fonds sociaux.

1.1. Les origines de la crise de l'endettement

1.1.1. Un contexte international favorable à l'endettement

L'endettement excessif des économies africaines a été accentué par une offre quasi illimitée de financements provenant des banques occidentales disposant d'importantes liquidités (pétrodollars¹ et eurodollars²), la faiblesse des taux d'intérêt, les politiques de relance de l'économie des pays industrialisés par exportations à crédit vers les pays du Sud, et les prix des matières premières semblaient garantir les capacités de remboursement des pays du Sud.

On assiste alors entre 1970 et 1980, à une explosion de la dette africaine qui passe de 5,8 milliards à 41,9 milliards de dollars US en 1980³, malgré des taux de croissance annuels pouvant alors atteindre 20 à 30 %

¹ Le choc pétrolier de 1973 a subitement enrichi les monarchies du golfe qui ont investi leurs rentes dans les banques occidentales

² Terme désignant les fonds octroyés par les États-unis aux pays européens dans le cadre du Plan Marshall

³ *Global Development Finance 2002* (Banque mondiale.)

1.1.2. Des orientations économiques peu pertinentes

Selon la Banque mondiale⁴, la stagnation puis la crise sont principalement attribuables à l'adoption de politiques macroéconomiques et sectorielles mal avisées, fondées sur un modèle de développement qui donnait à l'État un rôle prépondérant dans la production et la réglementation de l'activité économique au cours des deux décennies qui ont suivi leur accession à l'indépendance. Ainsi, l'agriculture a été sacrifiée au profit des villes (taxation des exportations de produits primaires, souvent jusqu'à 60%⁵, absence de politiques de réduction des coûts de production et d'investissements publics) et les stratégies d'import substitution ont abouti à des échecs⁶.

Ces mauvais choix se sont traduits par :

- une surévaluation des monnaies nationales ;
- des politiques commerciales protectionnistes et des monopoles d'État entravant les exportations et contingentant les importations ;
- des dépenses publiques massives en raison du poids du secteur public et d'une administration pléthorique et peu performante.

Dépendant fortement des exportations de produits primaires, l'Afrique a été particulièrement pénalisée par la détérioration des termes de l'échange⁷: pour un indice 100 en 1995⁸, ils sont passés de 128 pour les années 1970-1979 à 97 en 1999.

1.2. La crise de la dette oblige les États africains à s'ajuster

Se trouvant en cessation de paiement et dans un cercle vicieux, les pays africains sont obligés de faire appel au Fonds monétaire international et d'accepter les conditionnalités préalables à tout octroi de nouveau prêt.

Les politiques d'ajustement structurel soutenues par la Banque mondiale et le FMI reposent sur la théorie économique des marchés compétitifs. Elles ciblent la stabilisation de l'économie par le contrôle de l'inflation et l'équilibre tant du budget que de la balance des paiements.

⁴Source : Banque mondiale, 1991.

⁵Rapport annuel 2000/2001 de "La coalition mondiale pour l'Afrique", Tendances économiques et sociales en Afrique

⁶Emile Robert-Perrin « L'Afrique et le développement », SG adjoint du Haut Conseil à la coopération internationale (2001)

⁷Thèse géopolitique employée pour exprimer des situations de baisse inéluctable du prix des produits des pays du Sud face à ceux des pays du Nord (SINGER PREBISCH)

⁸Rapport annuel 2000/2001 de "La coalition mondiale pour l'Afrique", Tendances économiques et sociales en Afrique

Pour bénéficier de ces prêts, les gouvernements de ces pays doivent réaliser des changements politiques et institutionnels afin d'améliorer leurs performances économiques.

Appliqués par de nombreux pays, leurs objectifs à long terme ont été la promotion d'une croissance économique durable et la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure :

- en créant un environnement stable, propice à l'essor de l'activité économique ;
- en instaurant un climat favorable aux affaires ;
- en s'attaquant aux problèmes des entreprises d'État déficitaires et des administrations pléthoriques.

Les réorientations politiques opérées par les pays africains ont eu pour but de :

- limiter le rôle de l'État dans la production et dans le contrôle de l'activité économique du secteur privé ;
- inciter à l'exportation particulièrement celle de produits afin d'obtenir les devises nécessaires à l'équilibre budgétaire et au remboursement de la dette;
- instaurer une politique monétaire restrictive dont le but est de réduire l'inflation pour éviter toute surévaluation de la monnaie ;
- réduire le déficit budgétaire ;
- libéraliser les marchés, notamment en levant les restrictions aux importations ;
- limiter les dépenses publiques dans des secteurs où les compressions n'affectent pas directement, selon les experts internationaux, l'économie; on vise les domaines de la santé, de l'éducation, du logement et de l'environnement;
- réformer la fonction publique, réduire la bureaucratie administrative.

1.3. Le bilan de l'ajustement structurel reste mitigé

1.3.1. Les PAS ont permis l'ancrage des économies africaines à l'économie mondiale

Pour les Institutions de Bretton Woods, l'application des PAS a donné des résultats intéressants, surtout en ce qui concerne la reprise de la croissance et la réduction des déséquilibres macroéconomiques.

Ainsi, selon une étude menée par la Banque mondiale (1994), les résultats de l'ajustement apparaissent plus significatifs pour la croissance des exportations agricoles que pour celle de l'industrie.

Les pays ayant engagé des réformes importantes ont eu des performances meilleures pour la croissance et la stabilité macro-économique par comparaison aux pays peu réformateurs.

1.3.2. Leur rigidité a engendré le chômage et accru la pauvreté

Presque tous les pays ayant procédé à un ajustement structurel ont assoupli la réglementation du travail : les conditions d'embauche et de licenciement ont été allégées et les salaires devenus négociables au sein de l'entreprise. La mise en oeuvre des PAS a créé une véritable fracture dans la vie sociale des pays visés par les changements qu'ils ont entraînés.

Outre le désengagement de l'État sur le marché de l'emploi qui s'est traduit, par une privatisation des entreprises publiques (soit de leur gestion, soit de leur capital), ou par leur liquidation pure et simple, des mesures de déflation ont été prises dans la fonction publique en vue de réduire le poids de la masse salariale, conduisant à l'augmentation du taux de chômage d'une population qualifiée. Traditionnellement employée dans la fonction publique, cette catégorie n'a pas retrouvé d'emplois dans le système productif.

En effet, le secteur public étant considéré comme hypertrophié en raison de la croissance de l'emploi avec ses conséquences sur les revenus et la gestion des carrières, les pays ont alors cessé de recruter de nouveaux employés.

La détérioration des conditions de vie des ménages est alors le signe d'une nouvelle forme de pauvreté émergente⁹ avec notamment les jeunes diplômés rencontrant eux aussi des difficultés pour trouver un premier emploi dans le secteur formel.

Les effets sociaux de l'ajustement, largement soulignés par les Nations Unies dans leurs multiples Rapports sur le développement humain dont le premier a été publié en 1990¹⁰, ont entraîné les couches vulnérables des populations dans une spirale de paupérisation alarmante, avec l'exode rural et l'aggravation du sort des femmes.

⁹ R. Jolly Cornia et F. Stewart (sous la direction de), L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance, Paris, Economica/Unicef, 1987.

¹⁰ La conception d'indicateurs composites du développement humain (IHD) est établie à partir de trois indicateurs (l'espérance de vie, le niveau d'éducation des adultes et le revenu par tête.). Il donne pour chaque année une évaluation des progrès du développement humain. Les I.D.H. sont donnés dans les tables du *Rapport mondial sur le développement humain* du P.N.U.D. depuis 1990.

Enfin, l'étude de l'UNICEF (CORNIA, 1992) montre que généralement la réduction des emplois publics en Afrique n'a pas été compensée par un accroissement de l'emploi privé, qui a au contraire diminué.

1.4. La prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement devient une nécessité

En dépit d'une croissance réelle dans certains pays, la montée des inégalités, le développement de la pauvreté et des exclusions atteignirent un tel niveau que les institutions de Bretton Woods furent accusées de privilégier le renforcement de la trésorerie des États - nouveaux impôts, réduction des investissements sociaux - pour permettre les remboursements des dettes contractées auprès d'elles.

Ayant fait l'objet de vives critiques, elles prennent rapidement conscience que leur logique d'intervention via les PAS a des conséquences sociales importantes. Aussi, dès les premières évaluations de leur mise en œuvre, la nécessité d'aménagements d'ordre social et politique se fait ressentir.

La Banque mondiale décide alors la mise en place d'un programme dit « dimension sociale de l'ajustement (DSA)», en faisant de la lutte contre la pauvreté un axe stratégique prioritaire.

L'objectif de ce programme a été : « d'assister les pays africains pour qu'ils intègrent la pauvreté et les questions sociales dans la conception et l'application de leur programme d'ajustement afin d'atténuer dans le processus d'ajustement structurel le fardeau qui pèse sur les pauvres. (...) Il a aussi pour but de renforcer les capacités analytiques des gouvernements à réaliser des études empiriques sur l'évolution des conditions de vie des ménages»¹¹.

Dès lors, les projets de la Banque apparaissent comme des vecteurs de la dimension sociale de l'ajustement. L'enjeu de ces programmes était de ne pas compromettre la croissance attendue des politiques d'ajustement tout en assignant à l'État une fonction de redistribution envers les pauvres. Il s'agit d'intervenir dans les quartiers populaires pour compenser les effets néfastes de l'ajustement sur les plus bas revenus.

¹¹ Notre traduction, « The Social Dimensions of Ajustement: a general assessment », n°8, december 1993, Washington D.C. : World bank. .

De nouvelles modalités sont alors expérimentées ; c'est dans cette logique qu'est mise en place en 1989 la première AGETIP qui permet d'une part de faire travailler les petites entreprises et les artisans et d'autre part d'injecter du revenu dans les quartiers.

2. Les enjeux socio-économiques et politico institutionnels majeurs

2.1 Les enjeux socio économiques

1.4.1. Création d'emplois et lutte contre la pauvreté dans les zones urbaines et rurales

La situation de sous-emploi qui affecte sous diverses formes de larges segments des populations des pays d'Afrique subsaharienne à la fin des années 80, incite à la promotion des ressources locales, en premier lieu les ressources humaines et à infléchir les programmes d'investissements publics et les dépenses en infrastructures pour accroître leur impact sur la création d'emplois.

La lutte contre la pauvreté nécessitant une forte redistribution des richesses, un renforcement de l'État et des services publics, les AGETIP vont s'atteler à réinjecter des revenus sous forme de salaires et accroître le pouvoir d'achat.

2.1.1.1 Appliquer la technique HIMO vecteur d'emplois aux travaux publics

Il est reconnu que la construction de bâtiments et les projets d'infrastructure représentent non seulement une part importante des investissements publics dans les pays africains, mais renferment aussi un immense potentiel de création d'emplois bien souvent inexploité.

La promotion de l'emploi local repose en particulier sur l'utilisation de la HIMO qui se présente comme une alternative technologique qui visent à promouvoir l'utilisation optimale des ressources locales (main d'oeuvre et matériaux locaux, savoir faire local..) dans une perspective de réduction de la pauvreté aussi bien en recherchant la qualité des travaux réalisés qu'en respectant les normes du travail.

Initiée et développée par le Bureau International du Travail¹² (BIT) -qui aide les États membres à maximiser l'impact des investissements d'infrastructure sur l'emploi et le développement économique- l'utilisation de cette approche permet, tout en garantissant un bon rapport coût efficacité pour l'exécution des travaux de :

- renforcer l'économie locale (maîtrise et réduction des coûts de construction, utilisation des ressources locales, économies de devises) ;
- promouvoir le secteur privé (bureaux d'études, entreprises, maîtrise d'œuvre..) ;
- lutter contre la pauvreté en milieu urbain et rural (augmentation du pouvoir d'achat et du niveau de vie, limitation de l'exode rural, désenclavement des zones les plus défavorisées, création d'infrastructures productives).

Toutefois, les travaux HIMO ne doivent s'appliquer à divers domaines : routes rurales, bâtiment, génie agricole, foresterie (plantation d'arbres), services ramassages des ordures, que lorsque leur rentabilité économique et leur utilité sociale sont avérées.

La technique HIMO se justifiant davantage dans les pays africains où la main d'oeuvre est abondante, bon marché et disponible, les AGETIP auront pour mission de la promouvoir en l'appliquant systématiquement aux travaux publics qu'elles auront à charge de faire exécuter par les petites et moyennes entreprises (PME), dès lors que leur rentabilité économique et leur utilité sociale sont avérées, en lieu et place des travaux à fort coefficient capitalistique (HIEQ) nécessitant plus de machines.

A l'évidence, l'approche HIEQ aurait certes pu à cette époque, dans les pays africains, aboutir à des résultats en terme de valeur ajoutée mais sans obtenir une distribution de revenus à grande échelle. D'où l'option prise par les Gouvernements, à travers les AGETIP, de recourir à l'approche keynésienne consistant à mettre l'accent sur la création d'emplois.

2.1.1.2 Favoriser l'accès des populations aux services de base par la réalisation d'infrastructures

A l'instar des autres grandes villes africaines, la croissance urbaine dans les capitales de l'Afrique occidentale dépasse les 6 %¹³. Ce phénomène résulte d'un exode rural massif motivé par la

¹² Magazine de l'OIT « le développement au service de l'emploi » avril 1999 ; <http://www.ilo.org>

¹³ Catherine Farvacque (Banque mondiale) in « L'avenir des villes africaines *Enjeux et priorités du développement urbain* » 1997.

recherche d'un emploi, la fascination suscitée par la ville comme espace d'innovation et de richesse, et de la hausse naturelle des populations qui y habitent déjà.

Cette hausse démographique a provoqué l'engorgement des services publics de plusieurs villes africaines. Les outils mis en place pour maîtriser la croissance urbaine (plans d'urbanisme, notamment) n'ont pas été adaptés à la situation économique et sociale des villes.

En vue de remédier à cette situation, les gouvernements centraux et locaux recourent aux agences d'exécution. L'avènement de ces structures a permis d'accorder la priorité aux investissements permettant de créer des services de base tels que les routes de desserte, les canalisations, les logements et les écoles afin de contribuer davantage au bien-être des populations tout en favorisant le développement économique.

Les travaux exécutés par les AGETIP visent par conséquent à l'amélioration de l'environnement des centres urbains avec le curage des canaux, la collecte des ordures ménagères, le désensablement et le pavage des rues.

Leurs investissements contribuent à réduire la pauvreté et à pallier aux dommages causés par les taux d'urbanisation élevés, responsables de la destruction des maisons, du blocage des routes, de l'insalubrité et de l'obstruction des systèmes d'évacuation.

1.4.2. Favoriser l'accès des PME aux marchés publics pour relancer l'économie locale

Les PME¹⁴ sont, dans les pays développés comme dans les pays en développement, un des moteurs privilégiés de la croissance économique, du fait entre autres de leur contribution appréciable à la production de richesses et à la création d'emplois.

Cependant, en dépit du désengagement des États de la sphère productive, le secteur privé africain n'a pas été en mesure de prendre le relais et d'impulser la croissance en raison notamment de la faiblesse de ses capacités et de son manque de compétitivité. A cela il faut ajouter l'étroitesse des marchés locaux et un environnement général des affaires hostile :

- infrastructures déficientes ;
- manque de crédibilité de l'appareil judiciaire ;

¹⁴ Rapport de l'atelier « Améliorer la compétitivité des PME africaines ; un cadre stratégique pour les services d'appui » octobre 2001 Dakar, Sénégal

- intermédiation financière insuffisante et des régimes fiscaux désincitatifs ;
- accès limités au financement

Les PME sont jugées risquées à financer par les institutions financières, en raison du manque d'informations sur les capacités de remboursement des entrepreneurs et de la faiblesse des garanties. Parallèlement, le système financier de la plupart des pays d'Afrique est sous-développé et offre donc peu d'outils de financement : les marchés des capitaux restent embryonnaires, l'actionnariat est limité et les instruments de financement à long terme sont inexistantes pour les PME.

Les marchés publics exercent de manière générale, un effet d'entraînement¹⁵ certain sur le développement des PME, en raison du nombre important qui leur est attribué. Ils peuvent constituer à ce titre, un levier efficace, un instrument de politique économique contribuant à l'essor des PME qui apportent une part importante à la croissance économique et à l'emploi.

Cependant, les PME africaines rencontrent des difficultés pour accéder aux marchés des secteurs publics : manque d'information, méconnaissance de procédures jugées trop complexes, critères discriminants, taille des marchés inadaptée aux capacités techniques, et surtout financières des PME sont autant de raisons d'expliquer cette situation.

A cela, il convient d'ajouter l'impact des lourdeurs administratives et les retards dans les délais de paiement qui affaiblissent les PME locales dans la mesure où peu d'entre elles disposent d'une trésorerie leur permettant de faire face à ces aléas.

Ainsi les AGETIP sont chargées d'assurer une égalité d'accès des PME aux marchés publics et de promouvoir l'expertise locale dans la conception et la supervision et la réalisation des ouvrages.

2.2 Les enjeux politico institutionnels

Les projets d'infrastructure exigent des capacités¹⁶ institutionnelles qui bien souvent n'existent pas dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Parmi les principaux obstacles rencontrés, il convient de citer le manque de personnel qualifié ; l'ingérence des pouvoirs publics dans les opérations courantes ; le manque d'autonomie ; et la préférence manifestée par les emprunteurs

1.1.1.1.1 ¹⁵ Chretien-Rochette Laure L'accès des PME aux marchés publics MASTER - Management du secteur public l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon Année universitaire 2004-2005

¹⁶ Banque mondiale, précis du département d'évaluation des opérations -1999- n° 182

pour des composantes matérielles (fonctionnement, logistique) plutôt que pour des mesures visant à améliorer l'efficacité des institutions.

2.2.1 Déléguer les prérogatives de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage à un partenaire privé

Concernant la qualité des services fournis par les administrations publiques, il est en général admis que pour un coût économique donné, le secteur privé produit généralement davantage et mieux que la puissance publique et que sa gestion est plus efficace. On peut y voir plusieurs raisons :

- ses systèmes d'incitations et de sanctions (pression de la concurrence, peur de la faillite) qui incitent fortement à la rigueur et peuvent être plus efficaces que les ressorts à l'œuvre dans le secteur public, tels que le sens de l'intérêt général ou les procédures d'évaluation ;
- sa plus grande flexibilité gage d'efficacité ;
- son dynamisme en matière de créativité et d'innovation ;
- les économies d'échelle dont il bénéficie par rapport au public dans certaines situations.

L'idée fondamentale du partenariat est celle de la séparation explicite et assumée des fonctions de planification, d'organisation et d'exécution des services essentiels. Les fonctions de planification et d'organisation appartiennent par nature à la puissance publique, alors que celle d'exécution ou d'opération est du ressort d'un opérateur public ou privé, qui doit être choisi au regard de ses capacités.

La personne publique organisatrice ne peut être elle-même l'opérateur sans créer des conflits d'intérêts, aux dépens de la prestation. Le partenariat repose sur le principe du contrôle du contrat et de son évolution régulière, gage d'une performance constamment améliorée.

En confiant au secteur privé la responsabilité de la conception et de la réalisation d'un projet, le secteur public s'assure de l'atteinte des résultats recherchés à un prix convenu au moment de la signature de la convention. Ceci réduit la possibilité que surviennent d'importantes augmentations imprévues de coûts. Ainsi, le secteur public peut établir des budgets à long terme avec une plus grande certitude.

Le recours au partenariat et la contractualisation s'avère pertinent car il permet de fournir une solide structure organisationnelle et d'atteindre les objectifs :

- réduction des coûts,
- amélioration de la performance,
- amélioration de la gestion,
- nouvel instrument d’investissement public (vise à alléger les charges de l’État)
- réappropriation par la fonction publique des notions d’objectifs, de performance et de résultats.

En ce qui concerne l’exécution du volet infrastructures des programmes de développement initiés en Afrique, les services techniques des administrations publiques et des collectivités disposent souvent de peu d’expertise dans la supervision des travaux publics. Ces insuffisances ont de sérieuses répercussions sur les ouvrages réalisés : non respect des clauses des cahiers de charges, ouvrages de piètre qualité non exécutés dans les règles de l’art, faible viabilité etc.

Afin de mieux encadrer les maîtres d’œuvre et autres entrepreneurs susceptibles de défaillances soit par manque d’expertise et de professionnalisme, le privé semble mieux approprié et plus performant dans la recherche constante de l’efficience et du résultat.

D’où l’idée de recourir à un partenaire technique privé disposant de l’expertise nécessaire et garant de la qualité et de la viabilité des infrastructures. Le professionnalisme et les compétences techniques du personnel des AGETIP sont alors le gage d’une assurance tous risques pour l’administration. Ce partenariat apporte de nouvelles méthodes et de nouveaux moyens nécessaires au rétablissement d’une gestion des infrastructures publiques efficace et digne de confiance.

2.2.2 Lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance dans les marchés publics

La bonne gouvernance se définit comme la saine gestion des affaires publiques avec la participation des populations à la prise de décisions les concernant pour le renforcement de l’État de droit.

2.2.2.1 L’image des administrations publiques africaines est peu reluisante

Le bilan des fonctions publiques africaines en général et des services techniques en particulier, tel qu'il est dressé par les spécialistes est globalement négatif¹⁷. Ces administrations se caractérisent par leur totale opacité (absence de gestion des ressources humaines), l'absence de signification du principe de responsabilité (défaillance du contrôle) et un ensemble de comportements dérogeant largement à ceux que l'on peut attendre de serviteurs de l'État (absence de motivation, absentéisme).

Ces problèmes d'opacité, de perte de responsabilité et de déontologie défaillante rencontrés par les administrations publiques en Afrique relèvent de plusieurs explications :

- de type organisationnel classique : mauvaise organisation et inefficacité des corps de contrôle produisent des agents publics "absents", fonctionnant selon des principes éthiques éloignés de ceux prévalant dans les bureaucraties classiques.
- de type financier : des gouvernements sous-payant leurs employés et ne leur donnant pas les moyens matériels nécessaires se condamnent à avoir des fonctionnaires peu ou pas motivés, peu efficace et ayant tendance à "privatiser" les structures publiques qu'ils gèrent. Les réductions drastiques de salaires et de pouvoir d'achat (du fait de la compression des dépenses de l'État) conduisent à des prises d'intérêt illégales, à l'absentéisme et au travail au noir.

2.2.2.2 Le problème de la corruption se pose avec acuité en Afrique

Pouvant être définie comme l'abus d'un pouvoir confié à un agent public en vue d'un gain personnel ou au bénéfice d'un groupe auquel il doit allégeance¹⁸, la corruption est un phénomène à tête d'hydre qui entrave sérieusement le développement de l'Afrique.

Pour être illégale partout sur le continent, la corruption n'en est pas moins omniprésente : en effet, Transparency international (TI)¹⁹ classe les pays africains parmi les plus corrompus du monde.

¹⁷ Office de la Fonction publique africaine (OFPA), rapport pour la troisième Conférence des ministres de la fonction publique de mars 2000, Yaoundé (Cameroun)

¹⁸ Cette définition se rapproche de celle proposée par la Banque mondiale dans son rapport sur le développement mondial de 1996, qui définit la corruption comme « un abus d'une fonction en vue d'un gain privé ».

¹⁹ Transparency international est une ONG créée par d'anciens membres de la Banque mondiale en Allemagne, qui publie annuellement une liste des pays en fonction de la perception de la corruption qui y règne

a) Les causes socio-économiques

La corruption est répandue en Afrique en raison non seulement du fait que la société et la culture créent les mécanismes qui engendrent la corruption mais aussi parce que les conditions économiques s'y prêtent. L'appât du gain y est plus fort et exacerbé par la pauvreté, d'autant que les traitements des fonctionnaires déjà faibles sont en baisse²⁰.

L'opinion publique pour sa part, accepte souvent cette situation avec indifférence et résignation, convaincue que le système fonctionne ainsi et qu'on ne peut rien y changer. Elle a le sentiment que la justice possède les moyens de lutter contre la petite délinquance mais qu'elle est incapable d'apporter une réponse efficace à la grande délinquance économique.

Bien que chacun soit sincèrement pour le respect de la chose publique et pour une bureaucratie au service des citoyens, chacun participe néanmoins par ses actes quotidiens à la reproduction du système qu'il dénonce.²¹

b) Les causes politico- administratives

Dans plusieurs pays, l'exercice du pouvoir porte à croire que le clientélisme peut être l'acte premier de la gouvernance. Les détenteurs de pouvoir politique ou administratif pour se maintenir, entretiennent et retiennent leur clientèle par des faveurs en ponctionnant dans les ressources publiques²².

A ce clientélisme qui caractérise les relations de pouvoir au sein de la société, s'ajoute en effet, le problème de procédures administratives trop lourdes qui permettent aux agents publics de ne pas travailler dans la clarté. Les dossiers traînent et les fonctionnaires en profitent pour exiger de l'argent²³.

Ainsi, pour l'obtention d'un document administratif ou d'une prestation, l'utilisateur doit fournir un nombre incalculable de pièces, effectuer de nombreuses démarches et déplacements et attendre le temps nécessaire que dure la procédure. En d'autres termes, l'administration paraît inefficace.

²⁰ B.Tiemogo, « Impacts des PAS sur le fonctionnement de l'administration publique », ENA, 2000 p.80

²¹ Olivier de Sardan J-P (1996) « L'économie morale de la corruption en Afrique », politique africaine

²² N. Bouderbala, « la lutte contre la corruption cas du Maroc », Critique économique, 2001

²³ J. Menier, « Administration et tradition en Afrique vers de nouvelles recherches », in science et action administrative, Organisation ?, 1980. Les spécificités

Or c'est cette inefficacité qui favorise la corruption, car dans de nombreux cas, la corruption n'a pas pour objet d'obtenir la décision mais de rendre la procédure plus expéditive. C'est un moyen qui permet d'accélérer la procédure²⁴.

Dès lors, elle apparaît comme l'antidote d'une bureaucratisation excessive, la valve de sécurité, l'huile dans les rouages, bref, l'instrument fonctionnel de déblocage d'un système administratif bloqué²⁵.

2.2.2.3 Les marchés publics sont les lieux de prédilection de la corruption

Les marchés publics sont, dans le monde entier, une cible privilégiée pour les pratiques de corruption, ses coûts restent considérables²⁶, bien qu'ils soient difficile à calculer, en partie à cause du secret qui entoure ces opérations et aussi parce que les distorsions induites ne sont guère quantifiables. Certains effets sont toutefois hors de doute.

Les détournements de fonds publics sont dus essentiellement à la corruption qui s'observe dans l'attribution des contrats publics et les relations d'affaires entre l'administration et les sociétés privées. Ceci s'explique par la prééminence du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration en matière d'affectation des crédits publics.

Par ailleurs, nonobstant l'existence de réglementations régissant les procédures de passation des marchés (codes des marchés), l'expérience montre que ces règles sont facilement contournées, par des fonctionnaires peu scrupuleux, les soumissionnaires et leurs agents. Les marchés publics souffrent souvent de mécanismes d'attribution directe et de manque de transparence des appels d'offres.

La corruption se manifeste de diverses manières dans les marchés publics. Une fois que la décision est prise de passer le contrat avec l'adjudicataire la phase d'exécution est également critique. La mauvaise exécution, l'utilisation de matériaux de qualité inférieure, la fourniture de marchandises qui ne correspondent pas au prix et n'ont pas la qualité requise, ou bien le fait de ne pas fournir correctement les services qui font l'objet du contrat : tels sont quelques-uns des moyens les plus courants utilisés pour frauder au détriment des fonds publics.

²⁴ Y. SARASSORO, la corruption des fonctionnaires en Afrique, *Economica*, 1980

²⁵ Y. MENY « La corruption dans la vie publique : problèmes politiques et sociaux » 1994

²⁶ Le rapport de l'Union Africaine de septembre 2002 les évalue à 148 milliards de dollars par an en Afrique.

Ensuite, la majoration ou la révision des prix fixés d'un commun accord dans le contrat lorsque l'exécution de celui-ci se prolonge, est souvent injustifiée. En effet, les augmentations de salaires et du coût des matériaux et des services étaient prévisibles lors de la signature du contrat ; et par conséquent, elles auraient dû impérativement être prises en compte à ce moment là. Pourtant, des majorations excessives sont parfois autorisées, de même que des prolongations injustifiées du délai d'exécution ; enfin, beaucoup de contrats ne sont pas exécutés intégralement.

De même, les paiements, y compris les paiements partiels, ordonnés par l'administration publique ne sont pas exempts de corruption. Il arrive que des paiements soient ordonnés et autorisés après délivrance d'un titre de paiement qui ne correspond pas aux matériaux effectivement fournis ou au stade d'exécution contractuelle atteint; ou bien le paiement est autorisé alors que les travaux n'ont pas été achevés, ou l'ont été de manière non satisfaisante.

Concernant le choix des entreprises, de sérieuses irrégularités peuvent être mises en évidence niveau des spécifications concernant la procédure d'appels d'offres : les critères de participation peuvent être ainsi excessivement sélectifs : seules très peu d'entreprises satisferont aux caractéristiques requises.

Des clauses imprécises ou ambiguës peuvent être insérées dans cette procédure, ou les explications fournies sur le déroulement de cette dernière être insuffisantes, de telle sorte qu'un grand nombre de soumissionnaires potentiels soient exclus du marché sous prétexte de vices de forme.

Au final, les contrats sont nécessairement adjugés aux entreprises qui, en raison des rapports qu'elles entretiennent avec l'organisme dont émane l'appel d'offres, sont les plus familières avec les contenus de ces clauses.

2.2.2.4 La corruption décrédibilise les institutions et compromet le développement

La corruption nuit à l'efficacité en superposant des pratiques informelles sur les procédures régulières du gouvernement. Elle décourage l'investissement et la croissance. Elle fait obstacle aux investissements nationaux et étrangers à long terme et gaspille des talents précieux dans les activités de recherche de rente.

Elle fausse les priorités sectorielles et les choix technologiques, par exemple en incitant les pouvoirs publics à attribuer des marchés importants au secteur de la défense au détriment de la construction de dispensaires ruraux spécialisés dans les soins préventifs.

La corruption décourage l'investissement car elle est assimilable à une forme d'impôt sur l'investissement et réduit la rentabilité des entreprises.

En outre la corruption entame la qualité de la gouvernance en créant un climat de méfiance, lui-même entretenu par les incertitudes associées à une gouvernance arbitraire. A cause de la corruption, l'application des principes de responsabilités et de transparence peut être délibérément entravée. Les politiciens et les bureaucrates corrompus ne tiennent pas en effet à ce que des tiers disposent d'informations complètes sur l'allocation des ressources et sur la manière dont sont prises les décisions. La corruption sape également l'État de droit.

Dans le cas d'un marché public obtenu par la corruption, la qualité des services se trouve dépréciée de trois façons :

- d'abord les produits fournis par l'entrepreneur sont de mauvaise qualité (matériaux meilleur marché, mortier plus léger etc.);
- ensuite, la corruption détourne les fonds vers les secteurs dans lesquels les procédures discrétionnaires facilitent les abus ; et
- enfin, en offrant des débouchés à ceux qui sont prêts à payer les pots de vins, la corruption allonge le délai de délivrance des services aux citoyens²⁷.

Les coûts d'investissements d'un contrat remporté grâce à des pots de vins vont augmenter soit dès le début, soit plus tard au cours de l'exécution du projet :

- au niveau de la passation des contrats annihile le libre jeu de la concurrence (et les baisses de coûts qu'il entraîne habituellement) ou le pervertit par des systèmes de collusion ou d'ententes sur les prix ;
- au cours de l'exécution elle peut se manifester par des augmentations des coûts non prévus ou par une réduction des ambitions du projet, sans réduction de prix en proportion.

²⁷ D.DELLA PORTA et Y. MENY, Démocratie et corruption en Europe, La découverte, 1995

2.2.3 Expérimenter des procédures de passation des marchés et de paiement transposables au niveau des administrations

Les procédures de paiement des dépenses d'achats ou d'investissements publics sont non seulement lourdes et complexes en raison du contrôle à priori exercé par les services compétents, mais également sont de nature à obérer l'efficacité des administrations publiques en Afrique.

Or, cette démultiplication des degrés de contrôle et des signataires alourdit d'une part la procédure, rallonge les délais, et d'autre part n'est pas forcément synonyme d'absence de concussion ou de corruption centralisée. Ainsi pour payer une dépense il faut successivement procéder à l'engagement, à la liquidation et enfin au paiement.

Ces lourdeurs engendrent des retards de paiement qui constituent de véritables goulots d'étranglement pour les petites entreprises réalisant les travaux en raison de la faiblesse de leur trésorerie. La conséquence, dans bien des cas pour ces dernières, est l'impossibilité du respect des délais contractuels voire de l'achèvement des travaux.

Partant de ce constat et dans le souci d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et des crédits extérieurs alloués aux projets d'infrastructures, les gouvernements africains vont, à travers les AGETIP expérimenter des procédures dérogatoires souples et transparentes qui permettront aux petites entreprises d'être plus aptes à respecter leurs délais contractuels.

La mise en place des AGETIP vise ainsi à introduire et à appliquer des procédures simplifiées, efficaces et contrôlables qui pourront servir de référence pour l'Administration et les collectivités dans la gestion des marchés publics.

3. Le fonctionnement des AGETIP et leurs modes d'intervention

3.1 Structure et fonctionnement

3.1.1 Une architecture souple

Les AGETIP sont le plus souvent des associations créées conformément aux lois et règlements en vigueur dans chaque pays et régies par la loi du 1er juillet 1901, dénommées " Agence d'exécution des travaux d'intérêt public".

Dotées d'un statut juridique particulier : personne morale de droit privée assurant une mission d'intérêt public, les AGETIP possèdent des règlements qui leur sont propres et elles ne sont pas tenues de se conformer aux procédures de passation des marchés et de décaissement classiques des Administrations publiques. A la différence des établissements publics administratifs (EPA) elles ne sont pas assujetties à la politique salariale et managériale de la fonction publique.

La structure organisationnelle légère des AGETIP démontre la volonté de leur octroyer la plus grande souplesse dans leur fonctionnement. Ainsi, chaque agence est composée :

- d'une direction générale
- d'une direction technique ;
- d'une direction administrative et financière

A leur tour, chacune de ces directions se déclinent en services avec des effectifs assez restreints mais évoluant en fonction du plan de charge et des nécessités. Ces personnels sont recrutés par sélection et dispose de contrat à durée indéterminé, ou déterminé en fonction des postes. Les AGETIP recrutent également sous contrat des consultants spécialisés pour le contrôle de qualité.

Afin de couvrir leurs coûts opératoires et leur fonctionnement les AGETIP perçoivent des honoraires à hauteur de 5% de l'enveloppe allouée par le financeur pour la réalisation des travaux. Elles perçoivent des fonds publics par l'intermédiaire d'un système d'avances et de réapprovisionnement.

A cela s'ajoutent les subventions qui peuvent leur être versées par l'État ou par tout organisme ou pays étranger, les revenus destinés à être réinvestis dans l'association et provenant des contreparties perçues par les agences, les cotisations annuelles des membres de l'association et tous autres revenus découlant de leurs activités et autorisés par la loi.

3.1.2 Un fonctionnement à l'image d'une PME

3.1.2.1 Assurer une mission d'intérêt public en appliquant des règles de gestion privée

Les agences d'exécution fonctionnent comme des PME, dotées d'un statut similaire à celui d'une ONG dégagées de toute entrave administrative, sans poursuivre pour autant de but lucratif.

Leurs ressources provenant essentiellement des honoraires perçus sur chaque projet exécuté, il va sans dire que la rigueur de gestion et le strict respect des principes de fonctionnement deviennent gage de pérennité.

3.1.2.2 Indépendance

Les relations des agences avec les maîtres d'ouvrage sont régies par les conventions qu'elle ont signées avec l'État, les collectivités et éventuellement le secteur privé. Aucune autorité extérieure aux agences ne peut se prévaloir, vis-à-vis des activités de ces dernières, de prérogatives autres que celles qui découlent explicitement des engagements contractuels des agences exposés dans le cadre desdites conventions ou des lois et règlements de droit commun applicables aux personnes morales de droit privé.

3.1.2.3 Impartialité

Les AGETIP ne pratiquent aucune forme de discrimination ou de traitement préférentiel dans leurs relations avec les tiers, qu'il s'agisse des bénéficiaires de l'activité des agences, des fournisseurs et des consultants ou de toute autre personne ou institution intéressée à quelque titre que ce soit.

3.1.2.4 Efficacité

Les décisions et l'application pratique des procédures des AGETIP sont guidées par la recherche de l'efficacité maximale par rapport aux objectifs généraux, à tous les échelons de la hiérarchie, notamment en matière de qualité, prix et délais des prestations qu'elles ont la charge de réaliser.

3.1.2.5 Économie

Sous réserve du principe d'efficacité ci-dessus énoncé, la minimisation des coûts doit être une préoccupation constante des agences et de chaque membre de leur personnel sans pour autant nuire à la qualité des projets. En particulier, aucune considération de prestige ne peut justifier l'emploi ou l'acquisition de moyens ou d'équipements et le recours à des services autres que ceux qui sont strictement nécessaires à l'efficacité des projets et de l'activité des agences.

Elles appliquent exclusivement les procédures de décision et de choix prévues dans les accords de financement (accord de prêts, crédits ou subventions) et/ou décrites dans leurs manuels de procédures.

3.1.2.6 Transparence

Les agences mettent en oeuvre des procédures transparentes et totalement contrôlables dans l'exécution des projets qui leur sont confiés, en particulier en matière de passation et exécution des marchés, et de gestion comptable et financière des fonds des projets et des ressources propres des agences.

3.1.2.7 Gestion du personnel par objectifs

A partir du programme global des prévisions, les directeurs généraux des agences fixent par exercice et pour chaque direction, les objectifs à atteindre. Ainsi chaque cadre ou agent reçoit sa lettre d'objectifs qui définit les résultats attendus de lui.

3.1.2.8 Conflits d'intérêt

Le personnel des AGETIP ne peut détenir, directement ou par personne interposée, aucun intérêt dans des entreprises ou bureaux d'études, ou exercer une activité ou des responsabilités dans des institutions publiques ou privées appelées à entretenir des relations commerciales avec les agences, ou à bénéficier de l'activité de celles-ci. Il ne peut percevoir aucune rémunération, avantage, commission ou honoraire sous quelque forme que ce soit de la part de ces mêmes entreprises ou institutions.

A ce titre, tout agent est tenu, lors de son recrutement, de remplir une déclaration établissant la liste de ses engagements, intérêts ou participations susceptibles d'entrer en conflit avec la règle ci-dessus. Il dispose alors d'un délai d'un mois pour se libérer de tels engagements, intérêts ou

participations. L'accomplissement de cette obligation est une condition expresse de son recrutement définitif ou de son maintien en poste.

3.1.2.9 Obligations du personnel vis-à-vis de l'extérieur

En application de leurs statuts et des conventions signées avec leur État respectif, les AGETIP sont investies d'une mission de service public. A ce titre, leur personnel est soumis à une obligation de réserve et de discipline similaire à celle qui s'impose aux agents de la Fonction publique. Aussi doit-il également faire preuve envers l'État de la loyauté exigée des concessionnaires de service public

Tenu à une impartialité absolue, le personnel se doit de traiter de manière égale les usagers du service public que les agences reçoivent et avec lesquels elles traitent, en l'occurrence les entreprises ou personnes bénéficiaires des travaux.

Il doit enfin observer en tout temps les règles d'éthique professionnelle les plus strictes. Notamment il doit s'interdire tout favoritisme, toute forme de corruption ou toutes autres formes de manoeuvres frauduleuses.

3.2 Deux manuels de procédures régissent leur fonctionnement

Élaborés par la Banque mondiale, deux manuels de procédures encadrent le fonctionnement et l'action des AGETIP :

- le manuel de procédures techniques (MPT) : qui définit les procédures applicables aux appels d'offres, à la passation des marchés, à l'exécution, à la supervision des travaux et aux paiements des décomptes;
- le manuel de procédures administratives financières et comptables (MPAFC) qui fixe les règles de gestion interne (acquisitions, salaires...), et les procédures de paiement des décomptes ordonnés par la direction technique.

Ces deux documents majeurs constituent le cadre référentiel des AGETIP. A partir d'un modèle type, chaque agence est invitée à le transposer et l'adapter en vue de se l'approprier. A cela s'ajoute un logiciel de gestion intégré financé par la Banque mondiale et en application dans toutes les Agences permet d'uniformiser les pratiques et l'échange d'expériences.

Elle gère le processus dans son intégralité, de la conception, au lancement de l'appel d'offres, en passant par l'adjudication et la supervision des travaux.

3.3 Modes d'intervention et contrôles ²⁸

3.3.1 Les AGETIP interviennent selon deux modes

Les AGETIP interviennent par le biais de la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) en qualité de mandataire pour le compte de mandants qui peuvent être :

- l'administration centrale et déconcentrée,
- les collectivités territoriales,
- les projets et programmes de développement,
- les bailleurs de fonds extérieurs
- les intervenants privés

3.3.1.1 En qualité d'agence d'exécution : la gestion directe

Elle assure une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) pour l'ensemble ou pour une partie des composantes d'un projet et son intervention, qui comprend la gestion directe des fonds du projet. L'agence fait exécuter les travaux par des entreprises, les artisans etc., procède elle-même au paiement des salaires des ouvriers employés. Cette procédure est exceptionnelle, elle est mise en œuvre en cas de défaillance de l'entreprise chargée d'exécuter les travaux où lorsque les spécificités du projet l'exigent.

Dans ce cas, cette mission est régie par les dispositions: des documents juridiques (accord de crédit, accord de projet, ou subvention de financement), des manuels de procédures (technique, administratif et financier) de l'Agence; et des manuels de procédures et des conventions de MOD.

3.3.1.2 En qualité de maître d'ouvrage délégué : le faire faire

Elle assure une mission de MOD d'une ou des parties d'un projet. Son intervention se fait suivant les procédures définies dans les documents juridiques du projet en question. La convention de

²⁸ Voir le Manuel de Procédures Techniques et MPAFC des Agetip <http://www.africatip.org>

délégation de maîtrise d'ouvrage, signée entre l'Agence et le Maître d'Ouvrage, précise les procédures à appliquer dans la gestion du projet, en faisant éventuellement référence aux dispositions des manuels de procédures (technique, administrative et financière) de l'Agence.

Les relations entre l'Agence et le maître d'ouvrage sont régies dans le cadre de conventions, délégrant à l'Agence certaines fonctions et spécifiant les modalités de mise à disposition des ressources nécessaires à l'exécution des projets.

a) La maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage se réfère à l'ensemble des attributions et prérogatives que le droit reconnaît aux personnes morales pour le compte desquelles des ouvrages ou des services sont faits. Ces personnes morales sont désignées sous le vocable "maître de l'ouvrage" ou "maître d'ouvrage". Le maître de l'ouvrage est le responsable principal des ouvrages ou des services qu'il a en charge de réaliser.

b) La maîtrise d'ouvrage déléguée

Dans le cadre de sa mission, le maître de l'ouvrage peut confier à une personne morale de droit public ou à une personne morale de droit privé, appelée "maître d'ouvrage délégué", une partie de ses prérogatives pour la réalisation d'ouvrages ou la fourniture de biens ou de services.

La maîtrise d'ouvrage déléguée est donc l'ensemble des attributions et prérogatives que le maître de l'ouvrage confie à une personne morale pour effectuer à sa place des tâches relevant de sa mission. Les conditions de cette délégation sont définies dans la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.

c) Le maître d'œuvre

Le maître d'œuvre (ou maîtrise d'œuvre) est l'entité (bureau d'études, architecte) retenue par le MO ou le MOD pour réaliser l'ouvrage, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par ce dernier conformément à un contrat.

La maîtrise d'œuvre est donc responsable des choix techniques inhérents à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences de la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'œuvre a ainsi la responsabilité dans le cadre de sa mission de désigner une personne physique chargée du bon déroulement du projet (on parle généralement de maîtrise du projet), il s'agit du chef de projet.

d) Le bénéficiaire

C'est l'utilisateur et/ou le destinataire des ouvrages et des activités réalisés. Le bénéficiaire doit avoir la capacité financière et technique requise pour assurer la bonne exploitation des sous projets à réaliser et des activités, en particulier la maintenance des investissements mis en place.

Dans le cas où la convention de délégation est signée entre l'Agence et le bénéficiaire, ce dernier est, de fait, le maître d'ouvrage.

e) Le bailleur de fonds

C'est l'institution, nationale ou internationale et/ou le partenaire au développement du Gouvernement, qui assure le financement des projets à réaliser. Ce financement peut se faire dans le cadre de prêts, de crédits, de subventions ou sur fonds propres du maître de l'ouvrage (budget national, communal ou autres.)

3.3.2 Le contrôle interne et externe

3.3.2.1 Le contrôle interne de l'exécution des travaux

Bien que le suivi et le contrôle des travaux soient du ressort des maîtres d'oeuvre, l'agence reste responsable vis-à-vis du maître d'ouvrage, de la qualité, du respect des délais d'exécution et de la supervision des travaux.

Les tâches de suivi et de contrôle s'effectuent à deux niveaux :

- par la direction technique des agences qui assure la gestion financière des travaux, et la supervision des maîtres d'oeuvre ; et
- par les maîtres d'oeuvre qui ont en charge le suivi et le contrôle technique des travaux sur les chantiers.

3.3.2.2 Le contrôle externe des partenaires

Des contrôles se font en général à l'occasion des missions de supervision des Bailleurs de fonds. Les bailleurs et maîtres d'ouvrage, sur la base des rapports d'activité fournis par les AGETIP, font le point de l'état d'exécution des projets qu'ils financent, ainsi que de la situation financière des fonds mis à la disposition des agences.

Conformément aux clauses des conventions de MOD que les AGETIP signent avec l'État²⁹, ce dernier procède à des contrôles qui sont effectués par les services du département chargé du suivi de la MOD, du ministère des finances et du contrôle d'État.

Leur périodicité n'est pas fixée, ils sont faits de manière inopinée, mais dans tous les cas, le département chargé du suivi de la MOD examine les rapports d'activités, les rapports d'audit financier et technique, et procède à toutes les vérifications nécessaires.

Les AGETIP gèrent des fonds publics sur la base de conventions cadres et de maîtrise d'ouvrage déléguée qui les dispensent de certains contrôles à priori. En contrepartie, elles font l'objet, annuellement, d'audits financiers et techniques.

a) Les audits financiers

Les comptes des AGETIP et des projets qu'elles gèrent sont examinés annuellement par des réviseurs comptables et un rapport d'audit est produit en fin de chaque mission, conformément aux principes nationaux et internationaux généralement admis, applicables aux audits financiers.

Au titre de l'audit financier, les experts vérifient et certifient l'application correcte à tous les niveaux, dans l'esprit et la forme des directives figurant dans les manuels de procédures et le respect de l'ensemble des dispositions des accords de prêts, crédits ou subvention, et obligations contractuelles auxquelles les AGETIP sont soumises. Ils vérifient la qualité de la gestion des immobilisations des agences, de l'efficacité de l'utilisation des ressources, du respect des dispositions des conventions et des accords de financement.

b) Les audits techniques

A l'instar des audits financiers, les AGETIP sont soumises à des audits techniques annuels. Ces audits doivent procéder à l'analyse de tout le processus de réalisation des projets et sous projets, examiner la qualité des études et des travaux conformément aux règles de l'art et s'assurer de la conformité des prestations et des procédures de passation des marchés, la fiabilité des données et de l'archivage de la documentation technique et contractuelle des différents marchés gérés par les AGETIP.

²⁹ Chaque projet fait l'objet d'une convention spécifique de MOD signée par les parties (État /AGETIP)

II- L'ANALYSE DE LA PERTINENCE DES AGENCES D'EXECUTION : BILANS ET PERSPECTIVES

Dix huit ans après le lancement de la première AGETIP au Sénégal et l'avènement progressif d'une vingtaine d'agences similaires sur le continent, il importe de dresser un bilan de la délégation de la maîtrise d'ouvrage publique des travaux aux agences d'exécution.

1. Le bilan global des AGETIP reste satisfaisant

1.1. Le succès de la première expérience a favorisé l'extension de l'approche à d'autres pays africains

Bien qu'elle constituait lors de son lancement une véritable révolution au Sénégal et dans la sous région, l'AGETIP a su gérer avec efficacité les travaux d'infrastructures confiés par l'État et la Banque mondiale, à Dakar puis dans d'autres villes, en réalisant près de 1 300 projets.

Le succès³⁰ de l'AGETIP I est tel durant ses cinq premières années d'existence que la Banque Mondiale accepte, en 1992, d'épauler le programme de lancement de la deuxième (AGETIP II) phase conçu par le gouvernement sénégalais. Le budget annuel des travaux publics qu'elle gérait, et qui s'élevait à 10 millions de dollars, passe alors à environ 20 millions de dollars, portant le budget total à 80 millions de dollars pour la période 1993-1996. L'agence bénéficie également des apports financiers d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux notamment l'Agence Française de Développement (AFD), l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI).

En 1993, 133 kilomètres de routes urbaines avaient été réhabilités, plus de 523 000 mètres carrés de routes pavées, 65 000 mètres carrés de trottoirs remis en état, et 37 200 mètres linéaires de caniveaux nettoyés.

³⁰ Robert CALDERISI, Banque Mondiale, région Afrique « Les fruits du changement : exemples de réformes en Afrique » (1998) <http://www.worldbank.org/afr/dakar98/successf.htm>

L'AGETIP a réussi à développer ses interventions dans les régions rurales, et son expérience en matière de passation des marchés a servi pour l'examen des pratiques de l'Administration et de la législation publique. Les activités de formation et les études ont été menées à bien.

L'audit³¹ mené par le département des évaluations des opérations (OED) a souligné la réussite de l'agence et noté que la Banque avait agi très efficacement en commençant par des opérations pilotes, en suivant les résultats obtenus et en apportant des ajustements aux projets avant de passer à une plus grande échelle.

Ce succès au Sénégal s'explique par un amalgame de plusieurs facteurs :

- Premièrement, l'agence a été conçue comme un moyen de lutte efficace contre certains problèmes cruciaux clairement identifiés - problèmes auxquels de nombreux pays de la région sont également confrontés : urbanisation rapide, détérioration des infrastructures urbaines, bureaucratie surabondante et inefficace, croissance du chômage, et malaise politique et social grandissant ;
- Deuxièmement, elle a bénéficié d'un engagement politique clair et d'un sérieux soutien des bénéficiaires et des donateurs. Le gouvernement, résolu à mettre en œuvre de nouveaux moyens pour gérer la situation de crise, ne s'est pas immiscé dans la gestion de l'agence.
- Troisièmement il s'explique enfin par l'application de nouveaux concepts et de nouvelles méthodes - gestion privée axée sur les résultats, esprit d'entreprise et mesures de motivation du personnel. Le recrutement d'un personnel issu du secteur public doué et très motivé, dont les normes éthiques et professionnelles sont très élevées ; a permis d'instaurer une culture de l'efficacité et de la performance.

La durée de vie de l'AGETIP était en principe limitée dans le temps. Mais les résultats encourageants qu'elle a obtenus l'ont incitée à développer ses activités, et la Banque et les bailleurs de fonds internationaux ont fini par lui confier la gestion des travaux de construction d'un grand nombre d'autres projets.

L'AGETIP est devenue un organisme de premier plan assez structurant³², une entité efficace, basée sur des structures légères. Concernant les délais de paiement, les décomptes sont payés

³¹ voir rapport OED : <http://www.worldbank.org/html/oed>.

³² voir rapport d'activités : www.agetip.org

dans les trois jours en moyenne, et le processus de passation des marchés prend moins de deux mois. À peu près 90 %³³ des marchés attribués par l'AGETIP sont bouclés dans les délais voulus.

Devenue une institution permanente, elle fait payer ses interventions (les commissions prélevées couvrent la totalité de ses coûts d'exploitation) et qui se caractérise par une bonne performance tant sur le plan financier que sur le plan de la gestion.

A ce titre, l'agence s'est révélée être une entreprise de gestion efficace et transparente. Elle a montré que les procédures d'appel d'offres, d'attribution des marchés et de décaissement pour les petits chantiers de travaux publics peuvent être compétitives, simples et flexibles.

Sur le plan institutionnel, les projets ont eu des retombées substantielles. Ils ont permis d'améliorer la gestion des ressources financières, de dégager des solutions novatrices dans le domaine de la gestion des marchés de travaux publics, et de transposer des méthodes de renforcement des capacités au niveau régional qui ont amené le gouvernement sénégalais à réformer les procédures relatives à la passation des marchés publics³⁴.

La capacité de production de l'industrie du bâtiment et des travaux publics a substantiellement augmenté. Le nombre des sociétés d'ingénierie est passé de 80 environ en 1991 à plus de 300 en 1996, et le nombre des entreprises du bâtiment immatriculées a bondi de 350 à 1 900 pendant cette période³⁵.

Au cours de la période 2000-2004³⁶, l'Agence a exécuté des projets pour un montant de 73 milliards de francs CFA, aussi bien en milieu urbain que rural. Par exemple, au cours de cette même période, 2 100 salles de classes, près de 200 infrastructures de santé, 200 hôtels de ville et communautaires, 207 km linéaire d'adduction d'eau ont été réalisés dans le cadre des programmes d'appui à la décentralisation –programme d'appui aux communes (PAC)-. Ces interventions ont touché plus de 5 millions de personnes dans les 67 communes et 250 communautés rurales et ont permis la création de d'emplois équivalents à 16 000 hommes/an.

³³ Robert van der Lugt et Thomas Kuby voir Performance audit report: « Senegal -AGETIP: Public Works and Employment Projects », 1996

³⁴ le gouvernement sénégalais a mis en place un nouveau code de passation des marchés publics (2002) en remplacement de l'ancien datant de 1982 :

http://www.izf.net/izf/ee/pro/index_frameset.asp?url=http://www.izf.net/IZF/EE/pro/senegal/7024.asp

³⁵

³⁶ Cahier des réalisations 2000-2004 de l'AGETIP- Sénégal ; <http://www.agetip.org>

En fin 2005³⁷, le montant cumulé de ses investissements réalisés au Sénégal se chiffrait à plus de 342 milliards de francs CFA, pour 405 000 emplois créés avec un total de 36,8 milliards de francs CFA de masse salariale redistribués.

L'AGETIP a eu un tel impact qu'un nouveau verbe est entré dans le vocabulaire : *agétipiser*, autrement dit, adopter les méthodes de l'AGETIP pour rendre les choses plus efficaces dans le secteur public ou les améliorer. La Banque et les responsables sénégalais disent souvent que, pour qu'un projet soit bien exécuté, « il faut *agétipiser* ».

En 2000, elle a obtenu la certification ISO 9001 sur l'ensemble de ces procédures³⁸, et a créé des réseaux avec d'autres fonds sociaux en Amérique latine.

Suite à une étude menée par le Bureau international du travail sur les stratégies développées par l'Agetip pour lutter contre la pauvreté, l'agence a été citée par la Banque mondiale, comme modèle de création d'emplois, dans son dernier rapport sur le développement intitulé « Le développement et la prochaine génération³⁹ ».

1.2. Les résultats obtenus démontrent la pertinence de ce partenariat

Du Sénégal à d'autres pays : l'AGETIP fait école en Afrique

Incités par le succès enregistré par l'expérience sénégalaise, d'autres pays africains se sont inspirés du concept et de la structure de l'agence pour lancer des projets similaires.

Il ne s'agissait pas selon les pays, d'un simple clonage car d'un modèle à l'autre, le système se diversifiait. La différenciation principale concernait le rôle attribué à l'Agence dans les projets :

- soit à la fois intermédiaire technique, financeur et planificateur;
- soit seulement intermédiaire technique dans le cadre de programmes planifiés par le maître d'ouvrage.

Le rôle d'intermédiation technique est:

³⁷ source : <http://www.africatip.net/fr/performances/downloads/2006-11-27%2011:19:19/Indicateurs%20AGETIP%20SEN2005.pdf>

³⁸ La certification ISO 9001 couvre le système de management de la qualité que l'entreprise concernée a mis en place pour maîtriser ses procédures de fonctionnement. L'ISO est un réseau d'instituts nationaux de normalisation de 157 pays, dont le Secrétariat central situé à Genève.

³⁹

- celui du maître d'ouvrage délégué qui fait exécuter les travaux pour le compte d'un client;
- celui de financeur dans le cas où l'Agence dispose de fonds et ;
- celui de planificateur, dans le cas où elle choisit ses projets et ses clients.

Dans le cas où l'Agence joue les trois rôles, on doit parler de projet AGETIP et dans le cas où elle n'est qu'intermédiaire technique, on parle de projet avec AGETIP.

Toutefois, cette distinction n'est pas aisée, car l'agence peut intervenir sur un projet en jouant les deux rôles et, sur un autre, seulement comme agence d'exécution.

Depuis 1989, les AGETIP ont cumulé un volume d'investissement qui s'élève à 3 milliards de dollars US répartis entre les 19 agences dans 16 pays d'Afrique.

Ce volume d'investissements⁴⁰ a été atteint grâce aux importants montants injectés par les États (environ 700 millions de dollars USD) et les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux (avec près de 1,2 milliards pour la Banque mondiale) qui ont été de plus en plus nombreux à faire confiance aux AGETIP.

Ces résultats sont le fruit des avantages distinctifs des AGETIP après plus d'une quinzaine d'années d'intervention dans le secteur de la construction ; à savoir :

Leur réseau de compétences:

- une équipe technique de haut niveau ;
- des spécialistes en passation de marchés ;
- des spécialistes en gestion de la Qualité.

Leurs outils de gestion:

- un manuel de procédures techniques ;
- un manuel de procédures administratives financières et comptables ;
- des logiciels de gestion informatisés ;
- un manuel Qualité.

Leur crédit de confiance auprès de leurs clients:

- leur engagement de haut niveau « de toujours rendre compte » ;

⁴⁰ <http://www.africatip.net/fr/statistique.php>

- les opinions « sans réserve » des auditeurs indépendants sur la gestion des fonds.
- leur capital expérience dans la maîtrise d'ouvrage déléguée depuis près de 20 ans.

En créant les AGETIP, les gouvernements et la Banque mondiale souhaitent prouver que des initiatives publiques pouvaient retrouver une crédibilité perdue en démontrant que l'utilisation des fonds bénéficie en premier lieu à la population.

Ainsi, de telles interventions permettaient restaurer progressivement la confiance des populations envers leurs institutions, au travers de projets visibles. Les AGETIP font ainsi figure d'institutions garantes des engagements crédibles de long terme.

Néanmoins, cette approche traduisait une rupture radicale avec la réglementation tutélaire en ce sens que le système de la délégation de la direction du contrat donne aux directeurs des AGETIP l'autonomie nécessaire à conduire une opération efficace, partielle et transparente. Ce faisant, elle éloigne effectivement les interférences du politique dans réglementation de la nouvelle forme organisationnelle. Bref elles ont permis de contourner les difficultés liées aux conditions de passation des marchés publics de par leur statut d'administration privée.

En raison de leur nombre et de leur impact, les agences d'exécution ont constitué un événement important dans le contexte urbain des dix dernières années en Afrique de l'ouest notamment, elles y ont déclenché autant d'enthousiasmes que de frustrations⁴¹ :

- auprès des administrations, selon qu'elles se sentaient ou non impliquées;
- auprès d'autres bailleurs de fonds, séduits par l'impact du mécanisme ou contrariés de ne pas en avoir été les initiateurs;
- auprès de la Banque mondiale elle-même sans doute surprise par la nouveauté du produit et par la région qui l'a promu.

1.3. Le réseau AFRICATIP est un cadre d'échanges et de synergie des expériences

Créée le 21 Janvier 1993 à Ouagadougou (Burkina Faso), l'association africaine des agences d'exécution (AFRICATIP)⁴² constitue un outil d'intégration et de coopération inter africaine.

⁴¹ FARVACQUE C. 1997 : « L'avenir des villes africaines enjeux et priorités du développement urbain », Banque mondiale.

⁴² source : <http://www.africatip.net/fr/presentation.php>

Elle vise à susciter une synergie des expériences et des actions des agences nationales et une optimisation de l'assistance que ces dernières apportent à l'Administration publique, aux municipalités et aux collectivités locales. Aussi les missions qui lui sont dévolues sont-elles de contribuer à :

- Créer une émulation entre ses membres ;
- Favoriser l'accès des agences membres à des sources de financement auxquelles, prises séparément, elles auraient difficilement pu prétendre ;
- Offrir un cadre approprié de rencontres entre les techniciens et d'échange d'expériences dans tous les domaines de la compétence des agences ;
- Élargir le réseau des agences d'exécution au niveau du continent africain.

AFRICATIP compte à ce jour 19 agences membres : Bénin (2), Burkina Faso (1), Burundi (1), Cap-Vert (1) Centrafrique (1), Djibouti (1), Gambie (1), Guinée (1), Guinée Bissau (1), Madagascar (1), Mali (2), Mauritanie (2), Niger (1), Sénégal (1) et Togo (1), Rwanda (1).

Au plan de sa gestion, elle dotée d'une Assemblée Générale se réunissant deux fois l'an, d'un Bureau Exécutif et d'un Secrétariat Permanent dont le siège est basé à Dakar (Sénégal). L'Association est administrée par un bureau exécutif, élu pour 2 ans renouvelables. Elle tire ses ressources de fonctionnement des cotisations annuelles de agences membres et des ressources de développement institutionnel de la Banque mondiale.

Sur la base de plans d'action annuels approuvés par l'ensemble des agences membres et par la Banque mondiale, l'AFRICATIP mène des activités diverses en rapport aux missions assignées :

Ainsi, elle organise des sessions de formation au profit des dirigeants et autres cadres administratifs, techniques et financiers des agences membres en vue d'améliorer leurs compétences et leur performances ;

Elle contribue à l'amélioration de la gestion technique et financière des agences membres :

- en apportant les corrections nécessaires à leurs manuels de procédures ;
- en encourageant une plus grande transparence dans les procédures de passation des marchés publics ;
- en promouvant une plus grande rigueur dans leur gestion financière et comptable ;
- en stimulant parmi elles le souci constant de la qualité dans leurs prestations de service.

Ouvrant constamment au renforcement des capacités des agences membres, l'AFRICATIP a entrepris :

- l'élaboration d'une charte qualité sur laquelle les agences se sont engagées pour mieux satisfaire leurs clients;
- la mise en place d'une comptabilité analytique : dans le but de mieux maîtriser leurs coûts,
- le développement des capacités par la formation
- l'approfondissement du dialogue et du partenariat avec les États et les bailleurs à travers des rencontres ;
- d'accroître l'assistance technique en faveur des agences en difficulté

A ce titre, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), constituera une opportunité de taille pour les AGETIP grâce à l'expérience développée en matière d'infrastructures.

2. En dépit de ce bilan appréciable, quelques écueils subsistent

Les AGETIP ont certainement répondu aux attentes. Ces objectifs avaient le mérite d'être clairs, leur mise en oeuvre simple, leur financement disponible grâce à une injection directe de la Banque mondiale et autres bailleurs de fonds. Toutefois, depuis leur création les AGETIP ont été confrontées à des problèmes comme par exemple :

2.1. A long terme, la situation de monopole institutionnel devient contre productive

Aujourd'hui, les AGETIP doivent relever un certain nombre de défis, et considérer notamment la question du contrôle du monopole et de leur viabilité à long terme.

En effet, la situation de monopole dont ont bénéficié les AGETIP jusqu'à présent en matière de délégation de contrats de travaux publics ne peut durer légitimement. Elles doivent se préparer à faire face à la concurrence.

La situation dans laquelle une seule agence intervient, n'est pas sans risques. L'agence peut être victime de son succès⁴³ : à des demandes sans cesse plus nombreuses ou plus diversifiées, elle peut répondre, soit correctement mais au risque de monopoliser le marché, soit imparfaitement au risque d'éroder sa crédibilité.

Cette mise en concurrence est indispensable car elle crée une émulation entre ces structures et accroît par conséquent leur obligation de résultats et la constante amélioration de leur prestations.

C'est pourquoi, cette situation a toujours été considérée par les promoteurs du système, comme provisoire et perfectible: d'une part, pour soutenir sa compétitivité, l'agence doit éviter de se trouver en situation de monopole ; d'autre part, si l'Agence s'avère défectueuse, c'est le système même qui est mis en cause.

Mais, pour que la compétition se fasse dans les meilleures conditions, la création de plusieurs Agences suppose que le volume de travaux à exécuter soit suffisant et qu'elles disposent, toutes, des mêmes prérogatives, notamment s'il s'agit de procédures dérogatoires. Dans plusieurs pays, d'autres structures s'inspirant de l'approche ont souvent été mises en place⁴⁴.

2.2. Pérenniser les AGETIP au-delà de l'aide extérieure

A l'analyse de leurs sources de financements on constate qu'une grande partie provient des partenaires extérieurs. Cette prédominance est évidente, mais elle engendre une certaine forme de dépendance vis-à-vis de l'extérieur, ce qui peut attiser des réticences des administrations vis-à-vis des AGETIP et provoquer des incertitudes quant à la pérennisation de ces structures.

Si l'Agence est performante, elle a des chances d'élargir son marché et de se pérenniser au-delà des financements fournis par les bailleurs de fonds.

Dans le cas contraire, elle court le risque de disparaître. Le danger est de justifier des projets d'aide ayant pour objectif principal d'assurer le volume d'activités nécessaire à l'agence. La pérennité de l'Agutip est donc liée à son indépendance par rapport au financement des bailleurs de fonds.

⁴³ Cas de l'AGETIPE au Mali

⁴⁴ Agence de développement municipal (ADM) au Sénégal ; Agence de développement urbain (ADU) en Mauritanie ; Agence d'exécution des travaux d'infrastructures et d'équipements ruraux (AGETIER) au Mali ; AGETIPE et AGETUR (agence d'exécution des travaux urbains) au Bénin etc.

Pour remédier à cela, les agences à maturité devraient diversifier à l'image de celle du Sénégal leurs activités et leurs sources de financements, en instaurant des partenariats public privé pour le compte de l'État, ou des délégations de service public à l'image de celles mises en place en France par exemple, tout en veillant à ne pas trop alourdir leur plans de charges. Les rémunérations de l'exploitation de ces ouvrages, permettraient de pérenniser ces structures.

2.3. Le transfert d'expertise au niveau institutionnel

En déléguant la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des travaux d'utilité publique aux AGETIP, les États et les collectivités locales ne disposent plus de services techniques, si ce n'est le nombre restreint d'agents nécessaires au suivi de la délégation.

Le risque qui en découle est qu'au cas où elle voudrait revenir à la régie, la collectivité devra recouvrer sa capacité technique, soit en reconstituant en son sein un service technique, soit en ayant recours, par voie de marchés, aux conseils des sociétés spécialisées.

Mais, dans les deux hypothèses, elle devra faire un effort de formation et de recrutement pour faire face à la responsabilité qu'elle assumera à nouveau, du fait de l'exploitation du service. Parfois simple, cette démarche peut aussi être difficile quand le service présente un caractère technique marqué.

2.4. Renforcer le contrôle afin d'éviter les dérives de gestion

Leur autonomie et leurs pouvoirs peuvent les rendre cependant vulnérables aux abus, et quelques incidents de gestion (Tchad, Mali) ont conduit la Banque à renforcer leur supervision notamment au travers de l'avis de non objection à requérir.

C'est ainsi qu'en 1994, suite aux faiblesses de gestion constatées à l'ATETIP (agence tchadienne), la Banque mondiale a suspendu le décaissement du crédit dont avait bénéficié l'État tchadien pour la réalisation d'un programme de développement⁴⁵.

L'agence malienne (AGETIPE) a également connu différentes péripéties de gestion qui l'ont précipitée dans une crise aiguë et une ruineuse série de procès (37) de 2001 à 2005⁴⁶, entraînant le départ de son directeur général.

⁴⁵ Revue juridique tchadienne sce : http://www.cefod.org/Droit_au_Tchad/Revuejuridique/Revue9/arret5_rjt9.htm

⁴⁶ article du quotidien L'Essor : www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_cat.pl?cat=52 - 979k

La principale conséquence de cette crise, a été une chute du chiffre d'affaires de l'agence, de l'ordre de 500 millions de Fcfa de 2000 à 2005. Durant la même période, les statistiques font état d'une augmentation des charges de fonctionnement de 700 millions de Fcfa. Les résultats d'exercice sont passés de 917 millions en 2000 à -243 millions en 2005, le nombre de salariés de 32 à 65 et la masse salariale de 313 millions à 671 millions sur la même période.

3. Six ans après son lancement, l'agence guinéenne ne parvient toujours pas à amorcer un véritable décollage

3.1. Une création précédée de plusieurs tentatives infructueuses

La première tentative de création d'une agence d'exécution en République de Guinée remonte à 1993, avec à cette époque, une initiative menée par les organisations de la société civile. Cette structure qui se dénommait « agence d'exécution de Conakry » (AGECO) n'avait pu aboutir, en raison notamment de la non implication des pouvoirs publics.

Ensuite, en 1996 une seconde tentative à l'initiative cette fois-ci, de la Banque mondiale de concert avec l'État guinéen se concrétise. La création est confiée à un expert de la Banque qui se rend à Conakry. Le montage juridique est bouclé, mais un problème de leadership et de tutelle apparaît : recrutement de l'équipe dirigeante, ancrage institutionnel etc. Ces clivages entraîneront l'échec de cette seconde tentative, dans des circonstances dramatiques.

Enfin, en 2000, une troisième tentative à l'initiative exclusive du Gouvernement guinéen, aboutit à la mise en place de l'AGETIPE (agence générale d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi).

Les formalités administratives et le montage juridique sont menés à terme. Afin d'éviter la résurgence des velléités qui avaient provoqué l'échec de la seconde tentative, l'AGETIPE est placée sous la tutelle de la Primature⁴⁷.

3.2. Un engouement institutionnel qui s'est rapidement estompé

Bénéficiant de l'appui des autorités, l'AGETIPE est mise sur pied et une convention cadre est établie avec l'État guinéen en septembre 2001.

⁴⁷ Terme désignant les services du premier Ministre en Guinée

Cependant, les problèmes de sécurité aux frontières du pays ont amené l'État à réorienter ses efforts à la défense de son intégrité territoriale, ce qui bien entendu n'a pas favorisé l'essor de l'AGETIPE.

Ce n'est qu'en Mars 2002 que le démarrage de ses activités sera effectué, avec un financement de 850 millions de FG⁴⁸ pour le projet de réhabilitation des corniches de la capitale. Ce premier projet sera couronné de succès.

Un second projet de désenclavement d'un quartier difficile (pavage de voiries etc.) de la périphérie lui sera confié mais n'aboutira pas en raison des difficultés de trésorerie que rencontre l'État par la suite.

3.3. L'agence peine à s'imposer dans un paysage institutionnel très concurrentiel

Bénéficiant de peu d'appui, notamment en raison d'un soutien politique et institutionnel insuffisant, l'AGETIPE se trouve rapidement confrontée à de nombreuses difficultés financières, car dépendant alors des subventions provenant du budget de l'État. Ne disposant plus d'autonomie financière elle n'est plus opérationnelle, malgré les approches menées auprès des partenaires extérieurs -AFD, Banque mondiale- par l'équipe de direction.

L'engouement des pouvoirs publics à la mise en place de cette structure s'est rapidement estompé, avant qu'elle ne puisse se forger une place dans un paysage institutionnel très concurrentiel.

En effet, la Guinée, à l'image de nombreux pays en développement, dispose, outre les ministères techniques – travaux publics, santé, éducation, urbanisme, habitat – d'un nombre importants d'unités de gestion de projets –ACGP⁴⁹, PDU⁵⁰, PRCI⁵¹, PACV⁵², EPT⁵³, Fonds routier⁵⁴ – souvent financés par les partenaires au développement extérieurs.

Dans un tel environnement, l'arrivée de l'AGETIPE et les bouleversements qu'elle impliquait ne pouvait susciter que des inquiétudes auprès de ces unités conduites par des agents publics. Il

⁴⁸ environ 500 000 euros

⁴⁹ Administration et contrôle des grands projets publics (État)

⁵⁰ Programme de développement urbain (financement Banque mondiale)

⁵¹ Programme de renforcement des capacités institutionnelles (financement Banque mondiale)

⁵² Programme d'appui aux communautés villageoises (financement Banque mondiale)

⁵³ Programme « Éducation pour tous » (Banque mondiale)

⁵⁴ fonds du ministère des travaux publics destiné aux financements d'infrastructures routières

aurait été très difficile qu'elles acceptent de céder une partie de leurs prérogatives à une structure qui à terme, pouvait les supplanter.

Pour dissiper ces réticences, une meilleure promotion de l'approche aurait dû être effectuée en amont mettant en exergue le bien fondé de ce partenariat : l'État programme, l'AGETIPE fait exécuter et rend compte.

Outre ces contraintes endogènes, il faut préciser que l'agence guinéenne, contrairement aux autres AGETIP, n'a pas été créée comme agence d'exécution d'un premier projet financé par la Banque mondiale. Il semble plutôt que cette dernière reste dans l'expectative et jauge la volonté réelle de l'État guinéen de promouvoir ce partenariat technique.

Il en résulte qu'en dépit de six ans d'existence, de la signature d'une convention cadre avec l'État et la publication d'un décret de reconnaissance d'utilité publique, l'AGETIPE peine encore à se faire une place. Ne bénéficiant pas d'un véritable appui institutionnel et politique, les prérogatives et la légitimité de l'agence s'en trouvent particulièrement amoindries, ce qui compromet fortement son épanouissement voire sa pérennisation.

3.4. Propositions visant à redynamiser l'approche en Guinée

Suite à cette longue litanie des écueils que doit surmonter l'AGETIPE, nous pensons qu'une plus grande implication et quelques mesures volontaristes prises par ses deux principaux partenaires à savoir l'État et la Banque mondiale, permettront de lui insuffler une nouvelle dynamique.

Celles mesures consistent à :

- apporter un soutien politique et institutionnel accru de la part de l'État guinéen demeure indispensable. Face aux réticences, seul un signal fort donné par les Autorités peut conduire à son intégration dans le paysage institutionnel. A cet effet, le Gouvernement pourrait par exemple rattacher directement l'AGETIPE à la Présidence de la République ;
- décréter l'attribution exclusive mais progressive des financements du programme d'investissements publics (PIP) de l'État. Cet acte aurait l'avantage d'afficher clairement l'option à suivre et inciterait certainement la Banque mondiale à apporter son appui à la structure et à lui confier l'exécution d'un programme d'infrastructures pilotes ;

- confier à l'AGETIPE certains volets infrastructures des financements destinés aux secteurs prioritaires (santé, éducation, lutte contre la pauvreté etc.) provenant du 9ème FED55 signé en décembre 2006 pour un montant de 119 millions d'euros, entre l'État et l'Union européenne;
- mettre à jour la convention cadre signée en 2001 et réaffirmer l'engagement de l'État à lui déléguer la maîtrise d'ouvrage des travaux publics ;
- faire de l'AGETIPE le bras opérationnel de l'exécution du document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) dès lors que le pays aura satisfait au point d'achèvement de l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE)⁵⁶.

⁵⁵ Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord UE/ACP

⁵⁶ la Guinée depuis 2003, a été suspendue de l'initiative PPTE en raison de sa faible capacité d'absorption et des problèmes de gouvernance.

CONCLUSION

La mise en place des agences d'exécution en Afrique sub-saharienne à l'initiative de la Banque mondiale a été une des réponses aux effets pervers résultant de l'application des programmes d'ajustement structurel au cours des années 80.

Dix huit ans après le lancement de la première AGETIP, nous avons dressé le bilan de cette approche qui consiste à déléguer les prérogatives de maîtrise d'ouvrage publique des administrations et des collectivités à des structures de gestion privée distincte de l'État pour la réalisation des travaux d'intérêt public.

Il ressort de ce bilan qu'en dépit des enjeux de sa création qui étaient certes, importants l'approche AGETIP a obtenu des résultats globalement satisfaisants.

Si son avènement a suscité des réticences, sa pertinence n'est plus à démontrer surtout dans un contexte marqué par les insuffisances administratives et les problèmes de gouvernance auxquels sont confrontés les États africains.

En témoigne la notoriété dont elles bénéficient à ce jour en terme de création d'emplois, de lutte contre la pauvreté, d'amélioration du cadre de vie des populations, d'application de procédures souples et transparentes, de rapidité et de respect des délais d'exécution et d'efficience dans la gestion des ressources publiques allouées aux projets de développement.

Les partenaires au développement également mis en confiance par la rigueur, la transparence et l'efficacité des AGETIP, sont de plus en plus nombreux à se joindre à la Banque Mondiale pour apporter leurs concours pour des réalisations tant en milieu urbain que rural. C'est dire qu'aujourd'hui que ces agences sont devenues des partenaires privilégiés de développement économique et social de nos pays dans le cadre des DSRP et du NEPAD..

Cependant malgré ces bonnes performances, il subsiste encore un certain nombre d'écueils qu'il reste encore à surmonter : la pérennisation des AGETIP au-delà de l'assistance financière des bailleurs de fonds, les avantages et inconvénients du monopole institutionnel, les dérives de gestion et la réappropriation des compétences techniques par les collectivités ainsi que les problèmes de transferts d'expertise au niveau institutionnel.

Concernant l'AGETIPE, après un rappel du contexte particulier de sa genèse, nous avons procédé à l'analyse des obstacles et contraintes qui l'assaillent actuellement et entravent son évolution, malgré le démarrage de ses activités depuis 2002.

Face à un contexte guinéen caractérisé par des non achèvement des projets, des faiblesses administratives en terme d'expertise technique, de la mauvaise qualité des ouvrages réalisés et des multiples échecs rencontrés, le recours à la contractualisation et à l'externalisation devient nécessaire : l'État oriente et programme, l'Agetipe fait exécuter et rend compte.

Au regard de la réussite des AGETIP dans d'autres pays nous avons tenté de proposer des solutions qui nous semblaient pertinentes et susceptibles de redynamiser cette structure en Guinée.

Parmi ces suggestions nous recommandons davantage de soutien institutionnel et politique pour permettre son insertion dans l'architecture institutionnelles, l'appui de la Banque mondiale à travers un projet pilote dont elle serait agence d'exécution, une mise à jour de la convention cadre pour une meilleure clarification de ses prérogatives mais également un nouvel ancrage institutionnel.

Face à la raréfaction des financements extérieurs et aux contraintes financières auxquelles est confronté l'État guinéen, la lutte contre la pauvreté et le sous-développement implique une redéfinition du rôle de l'administration et une meilleure allocation des ressources en ciblant le secteur privé.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages généraux

BAYART, J.F. 1989 : « l'État en Afrique : la politique du ventre » Fayard,

CORNIA, JOLLY R. et STEWART F. 1987 : « L'ajustement à visage humain. Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance », Paris, Economica/Unicef,.

COURADE, Georges 2006 : « L'Afrique des idées reçues », Belin

EASTERLY William 2006 : « Les pays pauvres sont ils condamnés à le rester ? »

ETOUNGA-MANGUELLE, 1991 : « L'Afrique a t elle besoin d'un ajustement culturel ? »

STIGLITZ Joseph, 1996 : « La grande désillusion »

2. Ouvrages spéciaux et thèses

ABEILLE, B. et J.M. LANTRAN,1992. "Pratiques de construction des Infrastructures sociales dans les pays du Sahel." Banque mondiale, avril 1992.

BOUDERBALA N., « La lutte contre la corruption cas du Maroc », Critique économique, 2001

DE BENOIST, Joseph Roger. 1991. "Dakar : une capitale en pleine mutation." *Marchés Tropicaux.*

CHRETIN-ROCHETTE Laure : « L'accès des PME aux marchés publics » MASTER - Management du secteur public l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon Année universitaire 2004-2005

DELLA PORTA D.et Y. MENY, **Démocratie et corruption en Europe,** La découverte, 1995

DE SARDAN Olivier J-P (1996) « L'économie morale de la corruption en Afrique », politique africaine

EGGER, Philippe. 1992 : "Travaux Publics et emploi pour les jeunes travailleurs dans une économie sous ajustement : l'expérience de l'AGETIP au Sénégal." Genève, International Labour Office (ILO)

MENIER J., 1980 « Administration et tradition en Afrique vers de nouvelles recherches », in science et action administrative, Organisation ?,.

MENY Y. 1994 : « La corruption dans la vie publique : problèmes politiques et sociaux »
SARASSORO Y., 1980 : « La corruption des fonctionnaires en Afrique », Economica,

TIEMOGO B, « **Impacts des PAS sur le fonctionnement de l'administration publique** », ENA, 2000 p.80

3. Articles et sites internet :

Revue française de droit administratif, Avril 20004 : « **Le paradoxe des marchés publics** »

Revue juridique tchadienne source :

http://www.cefod.org/Droit_au_Tchad/Revuejuridique/Revue9/arret5_rjt9.htm

AFRICATIP : <http://www.africatip.net/fr/presentation.php>

Faso BAARA :

AGETIP : <http://www.Agetip.org>

MORO D. (1995) : "**Situation géographique et évolution des grandes villes. Etude à partir d'un ou deux exemples des activités, des contrastes sociaux et de la morphologie urbaine.**" BOEN n°12

4. Documents et rapports divers.

Rapports et conclusions de la 2^{ème} Conférence européenne des services spécialisés de lutte contre la corruption, 1997 : « **La corruption dans les marchés publics : programme d'actions**»

Colloque de l'Institut International d'Administration publique et ENA, Tunis 1996 : « **Décentralisation et expériences concrètes de modernisation de l'administration publique africaine** »

Rapport de la Commission for Africa, Ministère des aff étrangères (mars 2005) : « **Pour l'Afrique :contre l'indifférence et le cynisme** »

Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous emploi (AGETIP), Dakar, 2005 : « **Cahier des Réalisations 2000-2004**»

FARVACQUE, C. 1997 : « **L'avenir des villes africaines ; enjeux et priorités du développement urbain**» Banque mondiale

Séminaires du Centre de Développement de l'OCDE, 1995 : « **Quel avenir pour l'Afrique ?** »

SARRASIN Bruno, 1999 : « **Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique : la Banque mondiale face à la crise** »:

Office de la Fonction publique africaine (OFPA), rapport pour la troisième Conférence des ministres de la fonction publique de mars 2000, Yaoundé (Cameroun)

Rapport de l'atelier « **Améliorer la compétitivité des PME africaines ; un cadre stratégique pour les services d'appui** » octobre 2001 Dakar, Sénégal

Magazine de l'OIT « **le développement au service de l'emploi** » avril 1999 ; <http://www.ilo.org>

ROBERT-PERRIN Émile SG adjoint du Haut Conseil à la coopération internationale (HCCI), juin 2001 « **l'Afrique et le développement** »,

Rapport annuel 2000/2001 de "**La coalition mondiale pour l'Afrique**", Tendances économiques et sociales en Afrique *Global Development Finance 2002* (Banque mondiale.)

VAN DER LUGT Robert et KUBY Thomas 1996 « **Senegal -AGETIP: Travaux publics et projet d'emplois** »

CALDERISI Robert, Banque Mondiale, région Afrique « **Les fruits du changement : exemples de réformes en Afrique** » 1998 <http://www.worldbank.org/afr/dakar98/successf.htm>

Rapport OED : <http://www.worldbank.org/html/oed>.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
I- CONTEXTE, ENJEUX ET FONCTIONNEMENT DES AGENCES D'EXECUTION	6
1. Un contexte économique et social marqué par un chômage important et une paupérisation rampante	6
1.1. Les origines de la crise de l'endettement	6
1.1.1. Un contexte international favorable à l'endettement.....	6
1.1.2. Des orientations économiques peu pertinentes.....	7
1.3. Le bilan de l'ajustement structurel reste mitigé	8
1.3.1. Les PAS ont permis l'ancrage des économies africaines à l'économie mondiale.....	8
1.3.2. Leur rigidité a engendré le chômage et accru la pauvreté.....	9
1.4. La prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement devient une nécessité	10
2. Les enjeux socio-économiques et politico institutionnels majeurs	11
2.1 Les enjeux socio économiques	11
1.4.1. Création d'emplois et lutte contre la pauvreté dans les zones urbaines et rurales.....	11
2.1.1.1 Appliquer la technique HIMO vecteur d'emplois aux travaux publics	11
2.1.1.2 Favoriser l'accès des populations aux services de base par la réalisation d'infrastructures	12
1.4.2. Favoriser l'accès des PME aux marchés publics pour relancer l'économie locale.....	13
2.2 Les enjeux politico institutionnels	14
2.2.1 Déléguer les prérogatives de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage à un partenaire privé.....	15
2.2.2 Lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance dans les marchés publics.....	16
2.2.2.1 L'image des administrations publiques africaines est peu reluisante	16
2.2.2.2 Le problème de la corruption se pose avec acuité en Afrique	17
2.2.2.3 Les marchés publics sont les lieux de prédilection de la corruption	19
2.2.2.4 La corruption décrédibilise les institutions et compromet le développement économique	20
2.2.3 Expérimenter des procédures de passation des marchés et de paiement transposables au niveau des administrations.....	22
3. Le fonctionnement des AGETIP et leurs modes d'intervention	23
3.1 Structure et fonctionnement	23
3.1.1 Une architecture souple.....	23
3.1.2 Un fonctionnement à l'image d'une PME.....	24
3.1.2.1 Assurer une mission d'intérêt public en appliquant des règles de gestion privée.....	24
3.1.2.2 Indépendance.....	24
3.1.2.3 Impartialité.....	24
3.1.2.4 Efficacité.....	24
3.1.2.5 Économie.....	25
3.1.2.6 Transparence.....	25
3.1.2.7 Gestion du personnel par objectifs.....	25
3.1.2.8 Conflits d'intérêt.....	25
3.1.2.9 Obligations du personnel vis-à-vis de l'extérieur.....	26
3.2 Deux manuels de procédures régissent leur fonctionnement	26
3.3 Modes d'intervention et contrôles	27
3.3.1 Les AGETIP interviennent selon deux modes.....	27
3.3.1.1 En qualité d'agence d'exécution : la gestion directe.....	27
3.3.1.2 En qualité de maître d'ouvrage délégué : le faire faire.....	27
3.3.2 Le contrôle interne et externe.....	29
3.3.2.1 Le contrôle interne de l'exécution des travaux.....	29
3.3.2.2 Le contrôle externe des partenaires.....	29
II- L'ANALYSE DE LA PERTINENCE DES AGENCES D'EXECUTION : BILANS ET PERSPECTIVES	31
1. Le bilan global des AGETIP reste satisfaisant	31
1.1. Le succès de la première expérience a favorisé l'extension de l'approche à d'autres pays africains	31

1.2.	Les résultats obtenus démontrent la pertinence de ce partenariat	34
1.3.	Le réseau AFRICATIP est un cadre d'échanges et de synergie des expériences.....	36
2.	En dépit de ce bilan appréciable, quelques écueils subsistent	38
2.1.	A long terme, la situation de monopole institutionnel devient contre productive	38
2.2.	Pérenniser les AGETIP au-delà de l'aide extérieure	39
2.3.	Le transfert d'expertise au niveau institutionnel.....	40
2.4.	Renforcer le contrôle afin d'éviter les dérives de gestion	40
3.	Six ans après son lancement, l'agence guinéenne ne parvient toujours pas à amorcer un véritable décollage.....	41
3.1.	Une création précédée de plusieurs tentatives infructueuses	41
3.2.	Un engouement institutionnel qui s'est rapidement estompé	41
3.3.	L'agence peine à s'imposer dans un paysage institutionnel très concurrentiel	42
3.4.	Propositions visant à redynamiser l'approche en Guinée.....	43
CONCLUSION.....		45
TABLE DES MATIERES		47

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : Liste des agences d'exécution au 31/12/05

ANNEXE II : Financements reçus au 31/12/05 (graphiques)

ANNEXE III : Manuel de procédures techniques, module passation des marchés de travaux

ANNEXE I

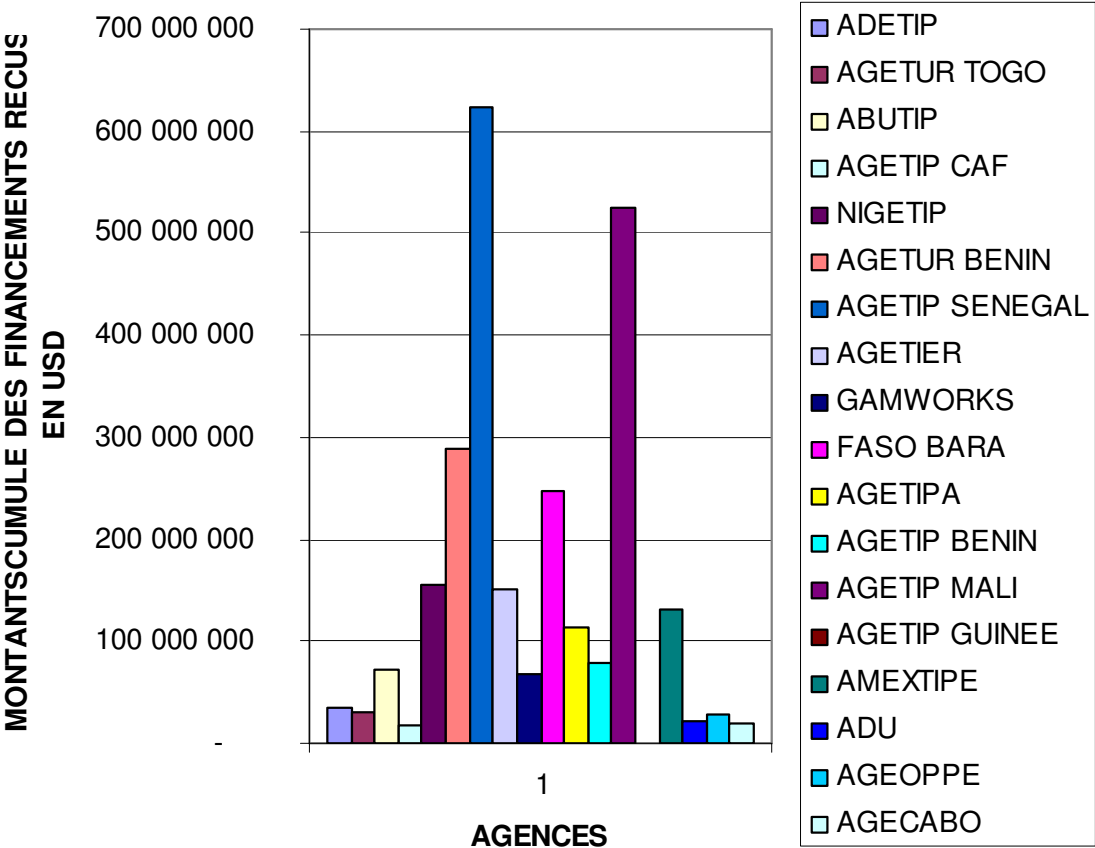
Les agences d'exécution au 31/12/2005

Pays	Nom	Création	Cumul financements	Emplo yés	sites
NIGER	NIGETIP	déc. 1991	80.505.924.862 F CFA	25	http://www.nigetip.com
GAMBIE	GAMWORKS	1993	65 millions \$ US	29	http://www.gamworks.gm
BURKINA FASO	FASO BAARA	Juin 1991	128,7 milliards de FCFA	30	http://www.fasobaara.bf
MAURITANIE	AMEXTIPE	déc. 1992	136 303 169 US\$	n.c.	n.c.
BENIN	AGETUR	5/10/1990	150 Milliards F CFA	33	http://www.agetur.bj
R.C.A.	AGETIP CAF	1994	9 356 191 045 F CFA	9	n.c.
MALI	AGETIPE	1992	262,720 milliards de FCFA	65	http://www.agetipe.org
MADAGASCAR	AGETIPA	Juillet 1993	57.500.000 Euros	37	http://www.agetipa.mg
SENEGAL	AGETIP	Juillet 1989	623 millions USD	78	http://www.agetip.org
BENIN	AGETIP	Mars 1992	25 milliards de FCFA	25	http://www.agetip-benin.com
MALI	AGETIER	2001	78,976 milliards F CFA	31	www.agetiermali.com
CAP VERT	AGECABO	Mai 1998	n.c.	n.c.	n.c.
MAURITANIE	ADU	juin 2001	15 300 000 \$ US	n.c.	n.c.
DJIBOUTI	ADETIP	juillet 1999	25,7 millions US \$	n.c.	www.adetipdjibouti.org
BURUNDI	ABUTIP	juin 2003	40 millions \$	n.c.	n.c.
GUINEE	AGETIPE	Mars 2000	n.c.	9	n.c.
GUINEE BISSAU	AGEOPPE	Juin 1995	27,4 millions USD	n.c.	n.c.

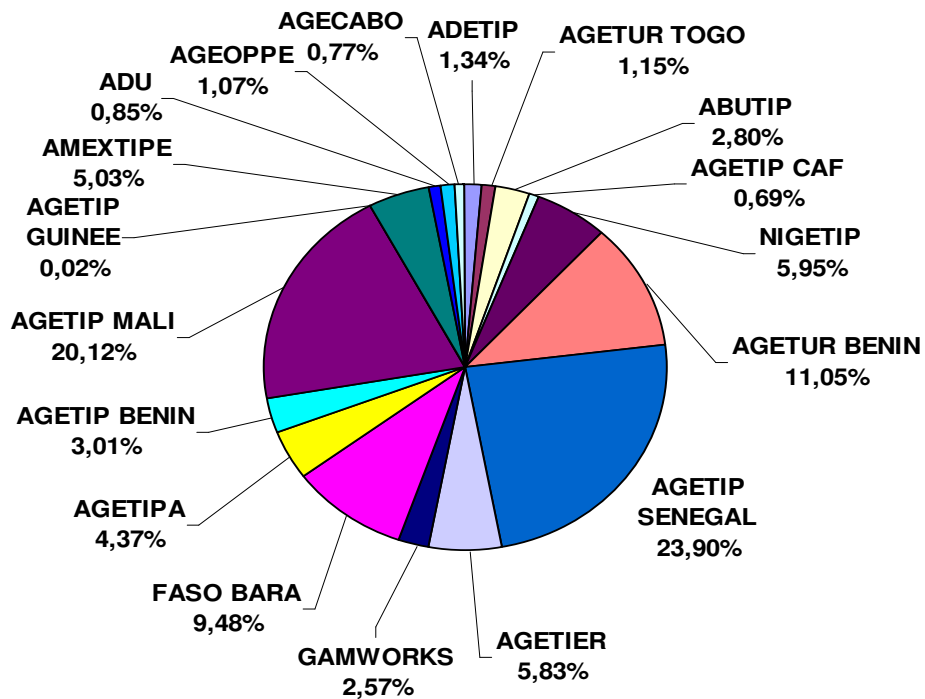
n.c. : non communiqué

source : <http://www.africatip.net/fr/indicateursPerf.php>

Financements cumulés reçus par les Agences en USD



REPARTITION PAR AGENCE



:

CHAPITRE IV

PASSATION DES MARCHES DE TRAVAUX

SECTION 4.1 - GENERALITES

La procédure d'attribution des marchés de travaux est basée sur la compétition entre les prestataires par appel d'offres ouvert (AO) dans le cas général ou restreint, dans des cas particuliers définis ci-après. Le délai de réponse aux AO par les entreprises doit être au moins de trente (30) jours à partir de la dernière date de parution de l'avis d'appel d'offres.

4.1.1. Seuils des marchés :

Pour permettre à l'Agence d'avoir le maximum d'efficacité et d'œuvrer au développement des capacités des PME du secteur privé, il est prévu quatre niveaux de marchés comme suit (1) :

niveau 1 - micro-réalisations : exécuté par des artisans et/ou un groupement de bénéficiaires dont le montant est inférieur ou égal à l'équivalent de **20.000 Euros** (environ **13.000.000 FCFA**);

niveau 2 - marchés de petite taille : en général d'un montant forfaitaire et non-révisable dont le montant est inférieur ou égal au montant de **50.000 Euros** (environ **30.000.000 FCFA**);

niveau 3 - marchés de taille moyenne dont le montant est supérieur au montant de **50.000 Euros** et inférieur au montant de **500.000 Euros** (environ **300.000.000 FCFA**), faisant l'objet d'AON suivant la Section 4.3;

niveau 4 – marchés de taille internationale dont le montant est supérieur au montant de **500.000 Euros** faisant l'objet de AOI suivant la Section 4.2.

Il faut signaler que les seuils ci-dessus définis sont applicables lorsque l'Agence utilise ses propres procédures de passation de marchés. Toutefois, les seuils spécifiés, le cas échéant, dans la Convention et/ou l'accord de financement du projet concerné sont de rigueur, dans le cas où ceux-ci seraient différents.

(1) Ces seuils pourront varier d'une Agence à l'autre et d'un projet à l'autre. Dans le cas de financement extérieurs, les seuils de passation des marchés sont fixés dans les accords de financement. Il faudra alors s'y conformer.

4.1.2. Types de procédures de passation de marchés

Les procédures de passation des marchés de travaux sont différentes selon l'ampleur des travaux à effectuer. Il peut être procédé soit à l'appel d'offres international, soit à l'appel d'offres national, soit encore à l'appel d'offres restreint pour l'attribution de marchés à prix forfaitaire et non révisable. La passation de marchés de gré à gré ne pourra être utilisée que dans des cas exceptionnels et après l'accord préalable du Bailleur de fonds et/ou du Maître de l'Ouvrage. En tout état de cause, la procédure à suivre par l'Agence doit être conforme aux dispositions prévues dans la convention et/ou l'accord de financement du projet en question.

SECTION 4.2 - APPEL D'OFFRES INTERNATIONAL (AOI)

Cette procédure peut être engagée avec ou sans présélection selon les dispositions prévues dans les accords de financement. En cas de présélection, le dossier type du Bailleur de fonds sera utilisé. La publication de l'avis d'appel d'offres se fera dans le respect des directives du Maître d'Ouvrage et/ou du Bailleur de fonds. Le dossier d'appel d'offres sera conforme au dossier d'appel d'offres type du Bailleur de fonds.

Son seuil d'application est précisé dans la Convention et/ou l'accord de financement du projet concerné.

SECTION 4.3 - APPEL D'OFFRES NATIONAL (AON)

Cette procédure est la procédure type, applicable pour les marchés dont le montant n'implique pas l'utilisation de l'appel d'offre international. Cette procédure peut être engagée également avec ou sans présélection.

En fonction de l'importance du programme de travaux de l'Agence, celle-ci pourra publier un avis général de passation des marchés dans la presse, **chaque année**, sur la base du programme annuel. Pour chaque AON, des avis spécifiques paraîtront dans la presse nationale. Ces appels d'offres seront ouverts à toutes les entreprises éligibles aux financements du bailleur qui finance le projet en question et ayant la capacité et la compétence requises. Cette capacité et ces compétences seront vérifiées grâce à des critères de post-qualification mesurables et clairement explicités dans les DAO. Les marchés seront attribués au soumissionnaire présentant l'offre la moins disante et dont la capacité et la compétence auront ainsi été vérifiées.

Les dossiers d'appel d'offres pour les travaux qui seront utilisés seront strictement conformes au dossier type annexé au présent manuel (Annexe B 3.2). Toute modification de ce dossier type devra faire l'objet d'un accord formel du Bailleur et/ou du Maître de l'Ouvrage.

L'AON pourra être précédé d'une présélection des entreprises comme décrit en Section 4.4 ci-après.

SECTION 4.4 - REGLES GENERALES APPLICABLES A LA PRE-SELECTION ET POST-QUALIFICATION

La présélection des entreprises a pour objectif de réduire le nombre d'entreprises appelées à soumissionner aux seules entreprises présentant la capacité et la compétence requise. Dans ce cas, les seuls critères de post-qualification du règlement d'appel d'offres auront pour objet de vérifier que la situation des entreprises présélectionnées n'a pas changé depuis la pré-sélection.

Au cas où l'AON est précédé d'une présélection pour les travaux au cas par cas, ou pour un programme de travaux, par exemple sur une base annuelle, la procédure suivante sera suivie : la liste des entrepreneurs présélectionnés pour chaque nature de travaux et chaque taille de marché sera établie après un avis public sollicitant les candidatures, qui inclura : (i) la liste indicative des travaux du programme qui seront adjugés par cette méthode; (ii) les critères de présélection, étant entendu que ces critères devront être parfaitement définis, objectifs et mesurables et seront les seuls utilisés pour la présélection ; (iii) les modalités de dépôts des demandes; (iv) le modèle de présentation des demandes de qualification; (v) les modalités d'analyse et de publication des résultats.

Une entreprise présélectionnée pourra être éliminée des listes de présélection pour une durée de un an maximum seulement lorsqu'elle aura fait l'objet d'une résiliation de marché par l'Agence.

Lorsque l'appel d'offres ouvert est sans pré-sélection, le règlement d'appel d'offres devra obligatoirement comporter une évaluation de la capacité et de la compétence de l'entreprise ayant présentée l'offre évaluée la moins disante (critères de post-qualification). Les critères de post-qualification devront être objectifs, explicités (dans les Instructions aux soumissionnaires ou le Règlement particulier de l'appel d'offres (RPAO) selon les cas) et mesurables. Des exemples de critères de post-qualification par type de travaux sont présentés dans le dossier type en annexe B3.2.

SECTION 4.5 - APPEL D'OFFRES PAR CONSULTATION RESTREINTE POUR LES MARCHES DE PETITS TRAVAUX

Cette procédure est réservée aux petits contrats de niveau 1 ou 2, ou d'un montant maximum précisé, le cas échéant, dans la Convention de Maître d'Ouvrage Délégué, ces marchés sont généralement à prix global, forfaitaire et non révisable.

Ces marchés sont attribués après comparaison des devis obtenus en invitant tous les entrepreneurs qualifiés figurant au registre de l'Agence, en réponse à une demande écrite ou par voie de presse de la part de l'Agence (voir Chapitre VI). Le marché est attribué à

l'entrepreneur qui propose le prix le plus bas pour les travaux demandés. Du fait que la consultation est restreinte aux entrepreneurs qui sont réputés disposer de l'expérience et des ressources nécessaires pour mener à bien les travaux, l'évaluation de la capacité et de la compétence de l'entrepreneur présentant l'offre la moins disante est limitée à la vérification que la situation de l'entreprise lui permet toujours de réaliser les travaux.

Dossier de consultation

Les dossiers qui seront utilisés pour l'appel d'offres seront strictement conformes au dossier type joint en annexe B3.2 au présent manuel et qui ne pourra être modifié qu'avec l'accord du Maître d'Ouvrage et/ou du Bailleur. La demande de devis écrite de l'Agence auprès des entreprises qualifiées comporte obligatoirement au moins :

- la description détaillée des travaux,
- les spécifications techniques des travaux,
- les délais d'exécution requis,
- le modèle de contrat qui sera utilisé, et
- les plans détaillés de l'ouvrage permettant d'évaluer avec suffisamment de précision les quantités de travaux à exécuter.

Mode de paiement des décomptes

Le montant forfaitaire pourra faire l'objet d'une décomposition en diverses parties de l'ouvrage correspondant à un type d'activité, afin de permettre d'effectuer les paiements dès que les différentes activités sont terminées. Les paiements seront donc effectués, à la fréquence prévue dans le marché, en fonction du pourcentage d'achèvement de chaque partie d'ouvrage correspondant à une activité. Le découpage en partie de l'ouvrage correspondant habituellement à un corps de métier : gros œuvre, charpente, couverture-toiture, second-oeuvre, etc.

SECTION 4.6 - PROCEDURES DE GRE A GRE

La passation de marchés de gré à gré ne pourra être utilisée qu'après l'accord préalable du Bailleur de fonds et du Maître de l'Ouvrage *dans des cas exceptionnels* où l'urgence, une difficulté particulière justifiée, ou l'absence prouvée de compétition pour le type de travaux rendraient la mise en concurrence inutile ou contre-productive. Il s'agit par exemple de travaux spécialisés pour lesquels une seule entreprise dispose des compétences et du matériel, d'une reprise d'un contrat exécuté partiellement par une entreprise dont le contrat a été résilié, ou d'un sous-projet dans une région isolée.

L'accord explicite de la part du Maître d'Ouvrage et du Bailleur doit être obtenu préalablement à toute négociation du marché avec le contractant. Une offre écrite devra être demandée par écrit à l'entreprise. Cette demande par l'Agence devra être assortie des plans et spécifications techniques.

Les négociations du marché qui seront effectuées sur la base de la proposition écrite de l'entreprise feront l'objet de procès verbaux de négociation qui seront joints aux archives

du contrat. Les prix utilisés ne pourront excéder les prix couramment pratiqués pour ces travaux ou, à défaut, devront être justifiés par des sous-détails de prix. Les justificatifs des prix unitaires seront joints aux archives du contrat.

Le marché qui sera passé après négociation sera strictement conforme au marché type du dossier d'appel d'offres types annexé au présent manuel.

La Direction technique de l'Agence devra rédiger un rapport consignait les diverses négociations et présentant les résultats de ces négociations et le marché proposé. La Commission de Marchés devra donner son accord sur les résultats des négociations préalablement à la signature du contrat.

SECTION 4.7 – PROCEDURES DE GESTION DES MARCHES RESILIES OU MIS SOUS TUTELLE (EN REGIE)

Dans le cadre de l'exécution des travaux, l'Agence peut être amenée soit à résilier un marché en cours d'exécution (voir annexe B3.1 Dossier Type d'Appel d'Offres pour travaux), soit à mettre l'entreprise sous tutelle (ou en régie) pour assurer la finition des travaux.

4.7.1 Cas de marché résilié

Dans le cas où l'Agence décide de mettre fin à l'exécution des travaux faisant l'objet d'un contrat avant l'achèvement de ceux-ci par une décision de résiliation du marché, telles que prévues dans les clauses contractuelles du marché, les dispositions suivantes sont à observer :

- a) informer le Bailleur de fonds et le Maître de l'Ouvrage ;
- b) engager des négociations avec le soumissionnaire classé deuxième dans le cadre de l'appel d'offres correspondant à ce marché; ou
- b) au cas de non-aboutissement des démarches sous b) ci-dessus, l'Agence procédera à une consultation restreinte entre trois entreprises au minimum avec ouverture des plis en présence des entreprises consultées.(1)

4.7.2 Cas de mise sous tutelle

Dans le cas où une entreprise présente des défaillances vers la fin des travaux et ne peut les terminer, l'Agence pourra décider de la mettre sous tutelle et de terminer les travaux en régie. Dans ce cas, l'Agence désigne un responsable du chantier qui prendra la direction des travaux avec le personnel et le matériel de l'entreprise. L'entreprise ne percevra aucun décompte relatif aux travaux en régie jusqu'à la réception provisoire des travaux à l'exception de la location des engins de chantier qui lui sera rémunérée sur la base des prix unitaires qui auront été convenus en cas de mise en régie. Tous les achats et le paiement des salaires du personnel de chantier seront effectués directement par l'Agence.

SECTION 4.8 – MISE A DISPOSITION DE MATERIEL

Au cours de l'exécution de certains projets, le Maître d'Ouvrage pourrait être amené, exceptionnellement, à mettre à disposition de l'entreprise, du matériel (engins de terrassement, de chargement, etc.). Dans ces cas, l'Agence utilise le modèle de contrat type qui se trouve en annexe B3.4.

(1) Le dossier de consultation qui sera remis aux entreprises après visite du chantier comprendra les pièces suivantes: devis quantitatif des travaux restants, situation des approvisionnements et des ouvrages provisoires qui deviennent propriété de l'Agence. Le soumission des entreprises comprendra les pièces suivantes: offre financière et note technique sur l'organisation du chantier et le délai de réalisation des travaux.