



GRET

Professionnels du
développement
solidaire

CAHIER PRATIQUE N° 5

GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT A LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE

.....
A l'usage des élus locaux
.....

Guide réalisé dans le cadre du projet rHYviere 1

*Ce projet financé par l'Union européenne et l'ADER, a été mis en œuvre par le Gret
et Energy Assistance*

Le projet rHYviere est mis en œuvre par le Gret ,en partenariat avec l'ADER et Energy assistance.



- Fondé en 1976, le **Gret** est une ONG internationale de développement, de droit français, qui agit du terrain au politique, pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ses 700 professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire. www.gret.org
- Pour le compte de l'Etat Malgache, à travers le Ministère en charge de l'Energie, depuis 2002, l'**Agence de Développement de l'Electrification Rurale (ADER)** a pour mission de mettre en œuvre la politique du sous-secteur électricité en milieu rural. www.ader.mg
- **Energy Assistance**, est une association sans but lucratif, créée à l'origine en Belgique en 2001 par des collaborateurs du groupe ENGIE. L'objectif de l'association est de mettre les compétences et le savoir-faire de ses membres, soutenus par des moyens techniques, au service de projets humanitaires destinés à des populations qui n'ont pas accès ou ont un accès très limité, aux services énergétiques essentiels sur tous les continents. energy-assistance.org

Avec le soutien financier de :

- * l'Union européenne ;
- * l'ADER.



*La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne .
Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme étant le point de vue de l'Union européenne .*

COORDINATION : Rija Randrianarivony (Gret)

CONTRIBUTEURS : Théo Grondin (Gret), Zo Ramahaimandimby (IRD), Mendrika Ratianarijaona (Gret), Elise Asinome (Gret), Fetra Andranantoandro (Gret), Albert Rakotonirina (Gret), Zilia Randramihamina (Gret), Tony Rakotozanakajy (Gret), Julien Cerqueira (Gret), Audin Rakotoavao (Gret), Jerome Levet (Gret), Juliette Darlu (Gret).

CRÉDITS PHOTOS : Couverture : © Gret

MAQUETTE : Hélène Gay (Gret)

Pour aller plus loin

Les ouvrages suivants seront bientôt disponibles en téléchargement sur le site du Gret : www.gret.org

- * *Guides et outils rHYviere 1*, Gret, 2017
- * *Document de synthèse rHYviere 1*, Gret, 2017
- * *Etudes et travaux rHYviere 1*, Gret, 2017.
- * *Site interactif du projet rHYviere 1*, 2017

Maîtrise d'ouvrage
et délégation de service public
dans les projets d'électrification rurale
à Madagascar

Projet rHYviere - 2017

Ce document a pour objectif d'expliquer pourquoi le service de l'électricité est un service public, qui est responsable de sa mise en œuvre à Madagascar et pourquoi « la délégation de service public » peut être une solution pour organiser un projet d'électrification rurale.

En voici les différents chapitres :

En quoi la distribution d'électricité est-elle un service public ?	3
I. Qu'est ce qu'un service public ?	3
II. En quoi la distribution d'électricité est-elle un service public ?	4
Qui peut être responsable du service public de l'électricité ? La notion de maîtrise d'ouvrage	5
III. Qui est responsable d'un projet de service public ?	5
IV. Qui porte la responsabilité de la distribution de l'électricité ?	7
V. Conclusion : qui est le maître d'ouvrage d'un projet d'Électrification ?	13
Quels sont les responsables du service de l'électricité à Madagascar ?	15
VI. Généralités : les collectivités territoriales décentralisées	15
VII. Les services techniques de l'État du secteur de l'Électricité à madagascar	16
Comment peut-on organiser le service public de l'électricité ? La notion de délégation de service	18
VIII. Comment peut-on organiser un service public ?	18
Conclusion : l'organisation d'un projet d'électrification rurale à Madagascar	29

En quoi la distribution d'électricité est-elle un service public ?

Ce premier chapitre définit la notion de service public et explique pourquoi la distribution d'électricité en est un.

I. QU'EST CE QU'UN SERVICE PUBLIC ?

Il n'y a pas de définition stricte du ou des services publics, car ces derniers sont très variés : justice, enseignement, eau potable, poste...

Cependant, pour tous les services publics, on retrouve les principes suivants :

1. Intérêt général

Tous les services publics sont reconnus par l'État comme d'intérêt général, il s'agit donc d'un choix politique.

2. Égalité

Les services publics sont destinés à tous les citoyens. C'est le principe d'équité ou d'accès égalitaire.

Un service de base est disponible pour tous, ceux qui ont les moyens d'un service amélioré y ont accès sans discrimination.

3. Qualité

Les services publics doivent apporter un service de qualité. Toute plainte des autorités de tutelle ou des usagers doivent trouver une réponse.

4. Continuité

Les services publics doivent apporter un service sur lequel on peut compter en permanence. C'est le principe de continuité du service.

5. Durabilité

Les services publics doivent être durables dans le temps. Le matériel est entretenu pour atteindre sa durée de vie. Le matériel en fin de vie doit être remplacé.

II. EN QUOI LA DISTRIBUTION D'ELECTRICITE EST-ELLE UN SERVICE PUBLIC ?

Au regard des principes cités dans la première partie, la distribution d'électricité est un service public car :

1. Intérêt général

L'électricité est essentielle dans le développement économique et l'amélioration de la qualité de vie. Dans ce sens elle revêt un intérêt général.

2. Egalité

Vu le rôle central joué par l'électricité dans le développement, tous les citoyens doivent y avoir accès sans discrimination, dans des conditions similaires.

3. Qualité, continuité, durabilité

En raison du nombre d'activités qui dépendent de l'électricité, il est essentiel de pouvoir en permanence compter sur sa bonne distribution tant en termes de qualité que de quantité.

Qui peut être responsable du service public de l'électricité ? La notion de maîtrise d'ouvrage

Dans un premier temps, précisez qui porte la responsabilité d'un projet de service public.

Pour comprendre qui est responsable d'un projet de service de distribution d'électricité, il est nécessaire de comprendre les particularités techniques de ce type de projet. C'est l'objectif de la deuxième partie de ce chapitre.

III. QUI EST RESPONSABLE D'UN PROJET DE SERVICE PUBLIC ?

1. Qu'est ce qu'un maître d'ouvrage ?

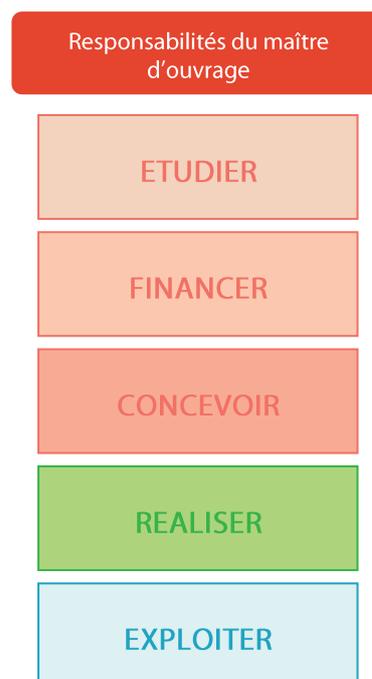
Le responsable d'un ouvrage est l'institution pour laquelle il est construit, on l'appelle « Maître d'ouvrage ». Responsable principal de l'ouvrage, le maître d'ouvrage a la responsabilité de sa création et de son utilisation. Il remplit dans ce sens une fonction d'intérêt général¹.

2. Quelles sont les responsabilités du maître d'ouvrage ?

Concrètement, le maître d'ouvrage a la responsabilité des différentes phases de la mise en œuvre d'un projet.

C'est-à-dire :

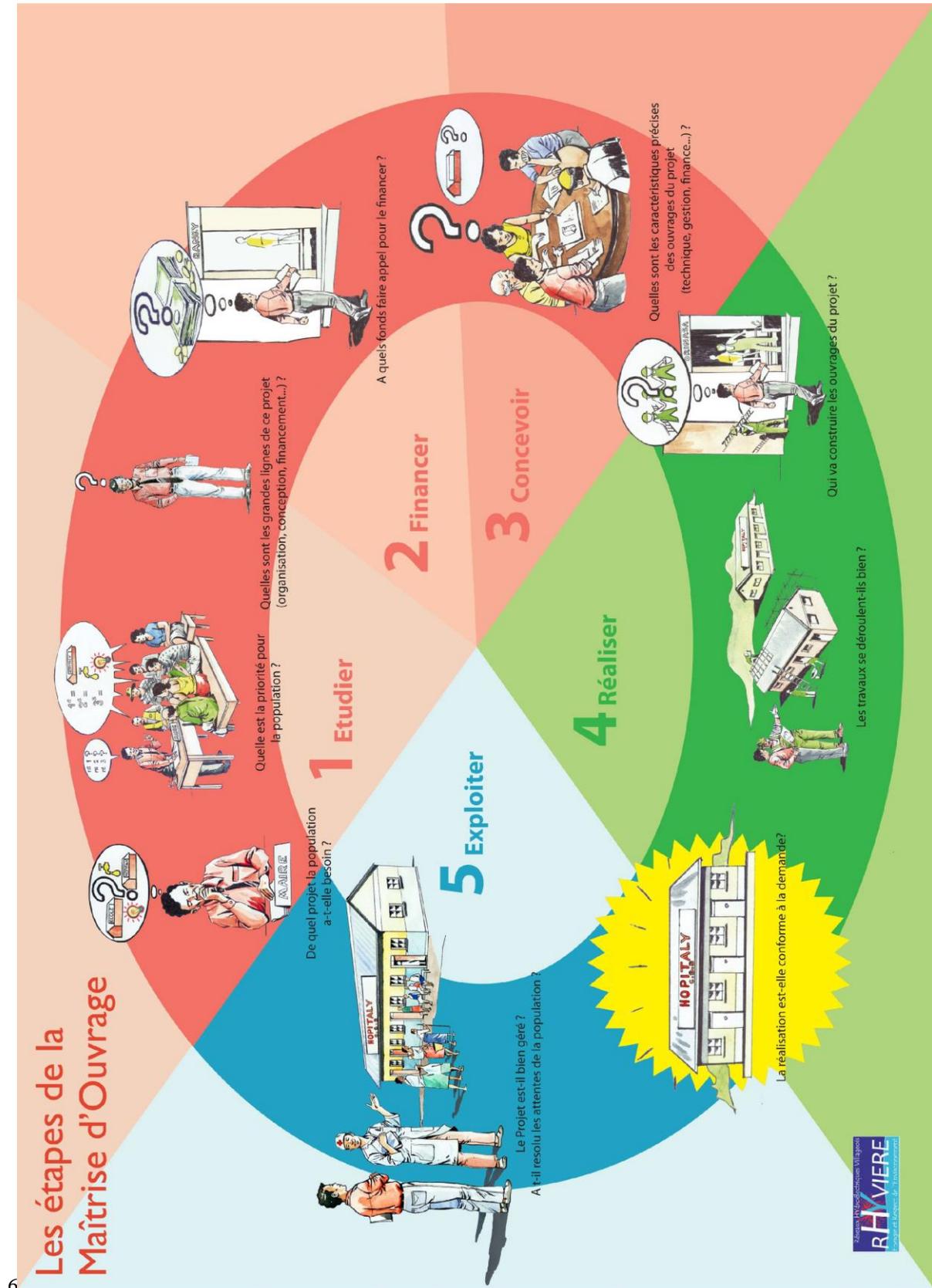
- ▷ D'étudier les opportunités et les modalités de mise en œuvre d'un nouveau projet : son organisation, son mode de financement, ses caractéristiques techniques ;
- ▷ De réunir les fonds nécessaires pour le **financement** du projet, seul ou en faisant appel à des partenaires extérieurs (ONG, fonds des collectivités territoriales, bailleurs de fonds, associations de ressortissants...);
- ▷ D'organiser la **conception** précise de toutes les dispositions relatives à la réalisation et à l'exploitation du projet : caractéristiques techniques, coûts, tarifs... ;
- ▷ D'organiser la **réalisation** du projet, d'en suivre la réalisation et de le réceptionner, c'est-à-dire de **contrôler** que le projet réalisé est bien conforme à ce qui a été prévu ;
- ▷ D'organiser l'**exploitation** du projet et son **suivi-évaluation**.



¹ Source : Loi française n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, article 2.

3. Exemple : la mise en œuvre d'un Centre de Santé de Base (CSB)

Un CSB est un service public destiné à une commune. Son maître d'ouvrage, son responsable, est donc la commune. Voici ci-dessous, un schéma exposant les étapes de la mise en œuvre d'un CSB dans une commune qui reprend une à une les étapes exposées ci-dessus.



4. Conclusion : les maîtres d'ouvrage sont différents suivant les projets

Ainsi, suivant le type de projet à développer, le maître d'ouvrage est différent. Cela peut être l'État, par exemple dans le cas de la construction d'un aéroport international. Une région dans le cas de la construction d'une route entre deux villes de la région. Une commune dans le cas de la construction d'un réseau d'eau potable dans le chef lieu de la commune, voire deux communes organisées en un Organisme public de coopération intercommunale (OPCI) si l'ouvrage les concerne toutes deux.

IV. QUI PORTE LA RESPONSABILITE DE LA DISTRIBUTION DE L'ELECTRICITE ?

1. L'intérêt des réseaux électriques dans la problématique de l'accès à l'énergie

1.1 Les problématiques techniques de l'accès à l'énergie

■ La diversité et de nos besoins énergétiques

L'énergie nous permet de satisfaire de nombreux besoins différents : chauffage, éclairage, réfrigération, force motrice...

■ La diversité des sources d'énergie

Pour satisfaire ces besoins, l'énergie est disponible en très grande quantité sur la planète, mais sous de nombreuses formes différentes : solaire, pétrole, hydraulique, éolienne ...

■ A chaque besoin sa source

Une source énergétique permet de satisfaire un certain nombre de nos besoins mais elle ne peut jamais tous les satisfaire. Ainsi, par exemple, le soleil satisfait nos besoins de chauffage et d'éclairage la journée et les énergies hydrauliques et éoliennes nos besoins de force motrice (moulins).

■ L'irrégularité des sources énergétiques

Les sources d'énergie sont irrégulières : la force du vent change tout au long de la journée, la force hydraulique en fonction des saisons. Pourtant nos besoins sont eux réguliers, ainsi l'énergie n'est pas forcément disponible au moment où l'on en a besoin.

■ La difficulté de stocker l'énergie

Le problème de l'irrégularité des sources pourrait être résolu si l'on pouvait stocker l'énergie, cependant le stockage de l'énergie est souvent difficile, voire impossible : on ne peut pas garder l'éclairage du soleil pour l'utiliser la nuit ou l'énergie du vent pour l'utiliser lorsque l'on a besoin de faire tourner son moulin...

■ L'éloignement des sources d'énergie

Les sources d'énergie se trouvent souvent loin des lieux de consommation (l'énergie solaire dans les régions ensoleillées, le pétrole dans le golfe persique ou d'autres zones géographiques précises, l'énergie hydraulique au niveau des chutes d'eau...).

Ainsi un moulin par exemple, utile au décorticage du riz, doit être construit au niveau d'une chute d'eau, qui est souvent à plusieurs kilomètres du village où le riz sera consommé.

1.2 L'intérêt de l'énergie électrique

L'énergie électrique ou électricité est une autre forme d'énergie qui, par rapport à celles citées précédemment a les avantages suivants :

■ De nombreuses formes d'énergie se transforment en électricité

Nous savons transformer de nombreuses formes d'énergie en énergie électrique : l'énergie hydraulique, le pétrole ou le vent grâce à un alternateur, l'énergie solaire grâce aux panneaux solaires.

■ L'électricité se transforme en de nombreuses formes d'énergie

Nous savons transformer l'énergie électrique en de nombreuses formes d'énergie : éclairage grâce aux ampoules électriques, chaleur grâce aux résistances, force motrice grâce aux moteurs électriques.

■ L'électricité se transporte

Nous savons transporter l'énergie électrique par l'intermédiaire d'un réseau de câbles électriques.

1.3 L'intérêt de l'énergie électrique dans la problématique de l'accès à l'énergie

Ainsi l'énergie en général nous est utile pour satisfaire de nombreux besoins différents, mais elle se trouve dans la nature sous des formes qui ne permettent pas toujours de les satisfaire au moment et à l'endroit où nous en avons besoin.

L'énergie électrique permet de résoudre ces problèmes :

- ▷ là où elles se trouvent et quand elles sont disponibles, les énergies sont transformées en électricité grâce aux centrales électriques ;
- ▷ l'électricité produite est transportée dans des câbles électriques vers les centres de consommation de l'énergie (chez les usagers des villes, des villages...) ;
- ▷ chez chaque usager l'électricité est transformée dans la forme énergétique qui satisfait ses besoins : éclairage par l'intermédiaire de lampes électriques, force motrice par l'intermédiaire de moteurs électriques...

2. L'organisation géographique générale d'un réseau électrique : de la production à la consommation

Un réseau électrique peut se décomposer en cinq parties (voir également schéma ci-dessous) :

2.1 La production ou centrale électrique

On appelle simplement « production » ou « centrale électrique » le système de production de l'électricité.

La centrale électrique est appelée « centrale hydroélectrique » quand il s'agit de transformer l'énergie hydraulique en électricité, « centrale thermique » quand c'est le pétrole qui est transformé en électricité, « éolienne » quand il s'agit du vent, ou « panneaux solaires photovoltaïques » quand c'est le soleil.

Elle est composée des différents éléments qui permettent la production de l'électricité. Ces éléments varient suivant le type d'énergie qui est transformé en électricité.

Ce lieu se situe en général sur le lieu où se trouve l'énergie qui est transformée en électricité : sur un cours d'eau dans le cas de l'hydroélectricité, sur le sommet d'une colline ventée dans le cas d'une éolienne².

2.2 Le transport ou réseau de transport d'électricité

On appelle simplement « transport » ou « réseau de transport » le système électrique qui transporte l'électricité entre la centrale électrique et le réseau de distribution de l'électricité (voir ci-dessous).

Le réseau de transport d'électricité est composé de câbles électriques, de poteaux pour les soutenir et de différents appareils électriques nécessaire à son bon fonctionnement.

Il parcourt le territoire sur quelques kilomètres si par exemple l'éolienne est proche du village qu'elle alimente ou parfois plusieurs centaines de kilomètres si par exemple la chute d'eau sur laquelle est construite la centrale hydroélectrique se trouve très loin de la ville qu'elle permet d'alimenter (Par exemple, la centrale hydroélectrique de Sahanivotry, gérée par la société Hydélec, alimente la ville d'Antsirabe mais aussi Antananarivo et tout le réseau interconnecté).

2.3 La distribution ou réseau de distribution d'électricité

On appelle simplement « distribution » ou « réseau de distribution » le système électrique qui distribue l'électricité dans la localité à alimenter. Il transporte l'électricité du réseau de transport d'électricité aux systèmes de raccordement individuels des usagers (voir ci-dessous).

Le réseau de distribution est principalement composé de câbles électriques et de poteaux pour les soutenir³.

Il parcourt les rues du village où de la ville qu'il alimente, il peut donc faire plusieurs kilomètres.

² Remarque : puisque l'on peut transporter le pétrole, les centrales thermiques se trouvent toujours près des centres de consommation. Cependant, il ne faut pas oublier que le pétrole doit être transporté sur de très grandes distances (plusieurs milliers de kilomètres parfois), pour alimenter la centrale...

³ Il peut arriver que les câbles électriques du réseau de distribution soient enterrés, les poteaux ne sont alors plus nécessaires.

2.4 Le raccordement ou connexion

On appelle « raccordement » ou « connexion » le système électrique qui raccorde le réseau de distribution à chaque installation électrique des usagers.

Le raccordement est composé de câbles électriques et de différents matériels électriques qui permettent de garantir la sécurité des installations (comme des fusibles) et de contrôler la consommation des usagers (comme les compteurs électriques par exemple).

2.5 L'installation électrique intérieure

On appelle « installation électrique intérieure » le système électrique qui distribue l'électricité à l'intérieur d'un bâtiment.

L'installation électrique intérieure se compose de câbles électriques et de prises électriques placés dans toutes les pièces du bâtiment. Les appareils électriques viendront se brancher à ces prises.

2.6 Conclusion : les réseaux électriques parcourent le territoire

Ces différentes considérations techniques permettent de comprendre que, suivant les cas, les réseaux électriques couvrent de plus ou moins grandes étendues du territoire.

Par exemple, une centrale peut être dans une région, le réseau de transport en traverser deux, et le réseau de distribution concerner des communes qui ne sont pas dans la région de la centrale...

3. L'organisation technico-économique des réseaux électriques : la nécessité d'une planification nationale

3.1 De nombreuses possibilités techniques mais un choix économique

■ De nombreuses possibilités techniques

Les possibilités techniques de développement d'un réseau électrique sont très nombreuses.

Par exemple, pour alimenter une localité d'une commune, on peut choisir de construire une centrale thermique au centre même de la localité ce qui évitera la construction d'un réseau de transport d'électricité, mais, si c'est possible, on peut également choisir de construire une centrale hydroélectrique sur la rivière située dans la commune voisine, qui nécessitera certes elle la construction d'un réseau de transport mais qui permettra également d'alimenter d'autres localités dans les deux communes...

■ Un choix économique

Cependant, vu le coût d'investissement que représente la construction d'un réseau électrique, devant différentes solutions techniques, c'est souvent la solution la plus économique qui sera privilégiée.

En poursuivant sur l'exemple précédent, il est certain que la construction de la première solution sera bien moins chère que la deuxième (construire une centrale hydroélectrique et un réseau de transport coûte cher), mais que cependant les frais de fonctionnement de la première solution seront beaucoup plus élevés que ceux de la deuxième solution (la première nécessitera l'achat de pétrole alors que la deuxième ne nécessitera pas d'apport de matière première pour fonctionner puisque c'est l'eau de la rivière qui fera fonctionner la centrale). Il même certain que la deuxième solution permettra d'alimenter certainement beaucoup plus de monde...

C'est donc le coût global sur la durée de vie du réseau construit, par habitant desservi qu'il faut calculer pour chaque solution technique pour pouvoir les comparer et faire le meilleur choix.

3.2 Les « petits » réseaux isolés

On appelle réseau isolé, le réseau électrique le plus simple, c'est-à-dire celui qui comporte les éléments ci-dessus : une centrale électrique, un réseau de transport (si la centrale est loin de la localité à alimenter), un ou plusieurs réseaux de distribution (si la centrale alimente plusieurs localités éloignées de quelques kilomètres).

3.3 Les « grands » réseaux interconnectés

■ Définition d'un réseau interconnecté

Comme son nom l'indique, on réalise un réseau interconnecté en connectant plusieurs réseaux isolés entre eux. On réalise alors un grand réseau alimenté par plusieurs centrales électriques.

■ L'intérêt d'un réseau interconnecté

Comme nous l'avons vu plus haut, d'une part la disponibilité de l'énergie est irrégulière car elle varie en fonction de conditions naturelles (quand il y a du vent dans le cas de l'éolienne, du soleil pour l'électricité photovoltaïque), d'autre part elle ne se stocke pas. Pourtant nous pouvons en avoir besoin à tout moment.

Le réseau interconnecté permet de résoudre ce problème.

En multipliant les sources de production d'électricité d'un réseau, on augmente les chances que l'énergie soit disponible au moment où l'on en a besoin ce qui règle le problème de l'irrégularité de la disponibilité de l'énergie.

Par ailleurs, un réseau interconnecté a l'avantage de diminuer le coût global du réseau par habitant car il est souvent moins cher d'étendre un réseau à une autre localité que de construire une nouvelle centrale.

■ Le désavantage d'un réseau interconnecté

Puisque dans un réseau interconnecté tous les réseaux sont reliés, le moindre problème affectant le réseau affectera tous les usagers qui y sont raccordés ce qui n'était pas le cas lorsque les réseaux étaient isolés.

Ainsi la gestion d'un tel réseau est délicate, elle nécessite une bonne coordination de son ensemble et un contrôle permanent.

3.4 Conclusion : la construction de réseaux électriques nécessite une planification nationale

Pour conclure on peut dire que :

- ▷ les possibilités techniques de développement de réseaux électriques sont nombreuses ;
- ▷ elles concernent souvent différentes parties du territoire ;
- ▷ il faut connaître toutes les solutions pour pouvoir choisir la moins chère ;
- ▷ l'interconnexion des réseaux apporte de nombreux avantages technico-économiques ;
- ▷ mais son organisation est complexe et doit se prévoir dès la construction d'un réseau isolé.

Pour toutes ces raisons, la construction d'un réseau électrique doit toujours se faire en accord avec les services techniques de l'État, qui seront les seuls à pouvoir choisir la meilleure solution parmi toutes celles qu'offrent le territoire et qui sont garant de la planification électrique nationale qui est essentielle dans le développement de réseaux électriques.

Qui est alors responsable de l'ouvrage ? Qui est le maître d'ouvrage d'un réseau électrique ?

V. CONCLUSION : QUI EST LE MAITRE D'OUVRAGE D'UN PROJET D'ÉLECTRIFICATION ?

1. Un réseau électrique peut concerner plusieurs collectivités territoriales différentes

Comme nous venons de le voir, en raison de la particularité technique des réseaux électriques, la construction d'un réseau peut concerner plusieurs collectivités territoriales différentes.

Cela peut être : une commune si le territoire de la construction ne concerne qu'elle, plusieurs communes, si la construction en concerne plusieurs, une région si l'ouvrage s'étend à toute la région, l'État dans les autres cas.

Or, le responsable d'un ouvrage change suivant la collectivité territoriale qui est concerné par sa construction. Ainsi, dans l'électricité, la désignation du responsable de la construction d'un réseau se fait au cas par cas suivant la géographie même du réseau.

2. La construction d'un réseau électrique nécessite une planification nationale

De plus, nous avons vu la nécessité de l'intervention des services techniques de l'Etat pour faire le meilleur choix de développement d'un réseau électrique.

3. Conclusion : une responsabilité à partager

Ainsi, en raison de toutes ces particularités, les textes officiels ne parlent pas explicitement de « maîtrise d'ouvrage » dans l'électricité. Aucune entité n'est désignée comme « maître d'ouvrage »⁴.

Suivant le réseau à construire la responsabilité de sa construction devra être partagée entre les collectivités territoriales concernées et l'Etat qui supervisera toujours les choix effectués.

⁴ A la différence du secteur de l'eau, pour lequel la commune est clairement désignée comme « maître d'ouvrage » des projets d'accès aux services d'eau potable.

Quels sont les responsables du service de l'électricité à Madagascar ?

Nous avons vu que la distribution d'électricité était un service public d'intérêt général. Son responsable, le maître d'ouvrage, celui pour qui l'ouvrage est construit, est donc une structure administrative de l'État.

Cependant en fonction des problématiques particulières du service de l'électricité, exposées ci-dessus, la maîtrise d'ouvrage de ce service doit être partagée entre d'une part l'entité territoriale pour laquelle le réseau électrique est construit, et d'autre part les services centraux de l'Etat responsables de sa planification nationale.

La première partie précise comment le territoire malgache est organisé pour comprendre qui peut porter la « maîtrise d'ouvrage locale ».

La seconde précise quels sont les services de l'Etat qui portent la « maîtrise d'ouvrage nationale ».

VI. GENERALITES : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES⁵

Ce sont les entités officielles à qui la décentralisation confie une part des responsabilités de l'État. À Madagascar les collectivités territoriales sont :

- ▷ les régions (faritra) ;
- ▷ les communes urbaines et les communes rurales (koaminina).

Il est à noter, que les communes comprennent des subdivisions administratives de base, les Fokontany.

1. Les régions

■ Définition

Les régions sont des collectivités territoriales décentralisées. Elles disposent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et s'administrent librement par des conseils régionaux élus selon les conditions et modalités fixées par les lois et les règlements⁶.

■ Organisation

Les organes de la région sont le conseil régional, organe délibérant, et l'organe exécutif régional dirigé par le Président de région⁷. Le conseil par ses délibérations, le Président de région par l'instruction de ces délibérations et ses décisions, concourent à l'administration de la région.

⁵ Source : Proposition de Code des Collectivités Territoriales Décentralisées (CCTD), article 2 – Pnud, GTZ

⁶ Source : CCTD, article 60.

⁷ Source : CCTD, article 63.

■ Compétences

Les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale. En collaboration avec les organismes publics ou privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement. Les régions constituent un pôle stratégique de développement⁸.

Elles ont notamment compétences pour le cadrage et à la programmation des actions de développement d'envergure régionale, notamment, en matière de la promotion du secteur des services⁹.

2. Les communes

■ Définition

La Commune, en tant que collectivité territoriale de base, jouit d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre¹⁰.

■ Organisation

Les organes de la commune sont le Conseil communal ou municipal et l'organe exécutif dirigé par le Maire. Le Conseil par ses délibérations, le Maire par l'instruction de ces délibérations et ses décisions, concourent à l'administration de la commune¹¹.

■ Compétences

Mises à part des exceptions réglées par la loi, les communes sont compétentes de plein droit dans tous les domaines locaux régies par les principes de proximité et d'intérêt des habitants¹².

VII. LES SERVICES TECHNIQUES DE L'ÉTAT DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITE A MADAGASCAR

Au niveau national ou régional, différentes entités se répartissent les différentes compétences nécessaires à l'organisation du secteur de l'électricité. Il s'agit du ministère de l'Énergie (ME) et différents services techniques spécialisés et du Fonds national de l'électricité (FNE).

1. Le Ministère de l'Énergie (ME) organise

Au niveau de l'État, le secteur de l'électricité est représenté par le ministère de l'Énergie.

Son rôle est législatif, il définit la politique sectorielle national. Il est donc responsable de l'organisation général du secteur, des principes de tarification, de la planification de l'électrification rurale, de la conception de la réglementation des normes techniques et de qualité de service.

⁸ Source : CCTD, article 59.

⁹ Source : CCTD, article 61.

¹⁰ Source : CCTD, article 149.

¹¹ Source : CCTD, article 160.

¹² Source : CCTD, article 159.

2. L'Agence de développement de l'électrification rurale (Ader) et le Fonds national de l'électricité financent

L'Agence de développement de l'électrification rurale (Ader) est chargée de piloter le programme national d'électrification rurale et de gérer le Fonds national de l'électricité (FNE) créé pour financer les investissements nécessaires au développement de l'électrification dans les zones rurales et péri-urbaines. Le FNE peut être alimenté par l'État, des organismes publics, des bailleurs de fonds...

3. L'Organisme de régulation de l'électricité (ORE)

L'Office de régulation de l'électricité (ORE) assure la régulation, le contrôle et le suivi des activités relatives au secteur. Il est notamment du respect des normes techniques, des normes de qualité de service et des tarifs.

Comment peut-on organiser le service public de l'électricité ? La notion de délégation de service

En général le maître d'ouvrage ne dispose pas de toutes les compétences techniques pour assurer correctement la mise en œuvre d'un projet. Tout en gardant la responsabilité, il peut alors déléguer une partie des tâches nécessaires à son développement. C'est ce que l'on appelle la délégation de service public, qui peut prendre différentes formes selon les étapes du projet qui sont déléguées. C'est ce que nous verrons dans la première partie de ce chapitre.

Dans sa deuxième partie, nous verrons pourquoi « la délégation de réalisation et d'exploitation » est bien adaptée aux projets de services publics d'électricité en milieu rural.

VIII. COMMENT PEUT-ON ORGANISER UN SERVICE PUBLIC ?

1. Au-dessus, l'État organise, finance, contrôle

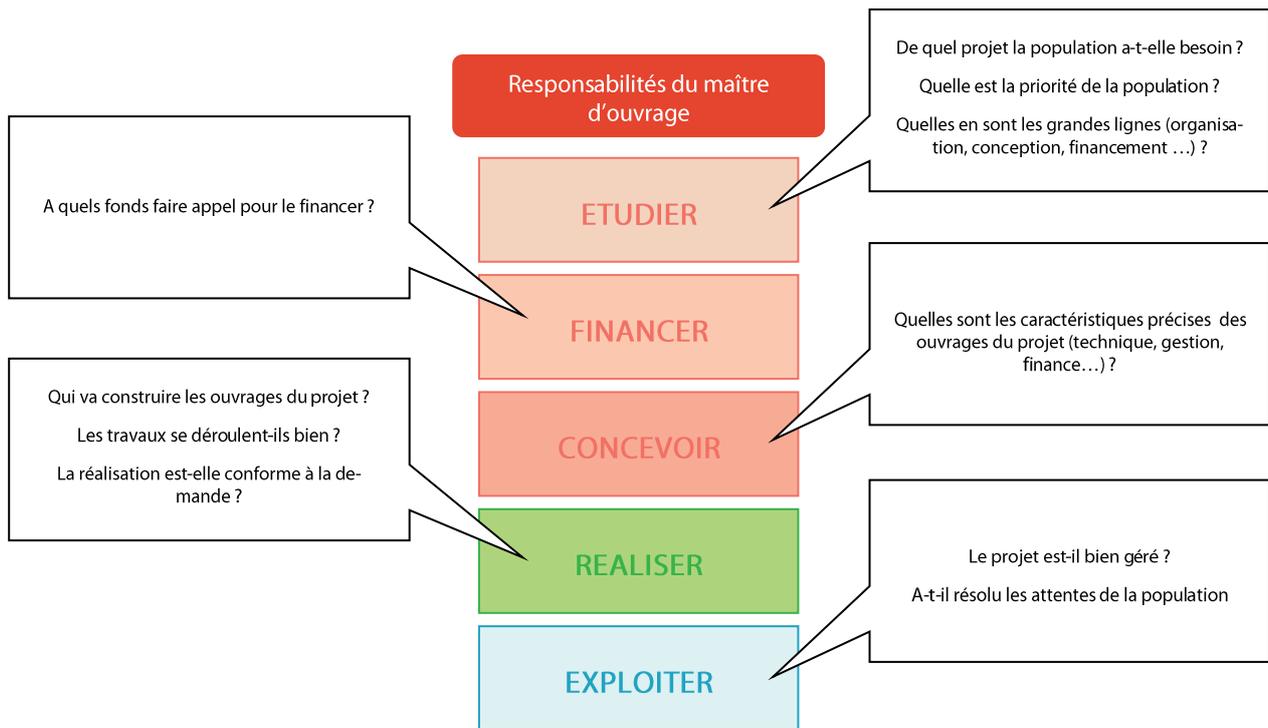
Comme nous l'avons vu, décider qu'un service est un « service public » est un choix politique. C'est donc l'État qui décide de la définition de ses services publics si selon lui ils ont un « intérêt général ».

Pour garantir les missions de ses services publics (accès égalitaire, continuité), l'État et les services techniques qu'il met en place en décide les modes d'organisation, les finances et les contrôles (la régulation).

C'est donc toujours l'État, par les lois qu'il vote, qui décide d'abord des différentes solutions d'organisations possibles pour chacun de ses services publics.

2. Rappel des différentes phases d'un projet

Ainsi, suivant la politique que l'État désire mettre en place pour développer ses services publics sur le territoire, mais aussi suivant la nature du service ou de l'ouvrage à construire, comme le souligne le schéma ci-dessous, à chaque étape d'un projet différentes alternatives sont à chaque fois possibles pour le mener à bien :



3. Gérer en direct ou déléguer : les différents modèles d'organisation

Dans de rare cas, le maître d'ouvrage peut disposer de toutes les compétences requises pour étudier, financer, concevoir, réaliser et exploiter le service qu'il veut mettre en place. Dans ce cas il s'acquittera de ses responsabilités en **direct, sans intermédiaire**.

Cependant, avoir la responsabilité ne veut pas dire faire tout soi-même et en général, le maître d'ouvrage ne dispose pas de toutes les compétences techniques pour assurer correctement toutes ces activités, il peut alors déléguer une partie de ses tâches à **un organisme public ou privé** plus compétent techniquement : c'est ce que l'on appelle **la délégation de service public**.

La délégation passe par un contrat qui spécifie ces tâches, précise les rôles, détermine périmètre (dans l'espace et dans le temps) et les conditions de la délégation

Suivant les compétences du maître d'ouvrage et la complexité des différentes étapes d'un projet (étude, financement, conception, réalisation, exploitation), différents modèles de délégation de service public sont possibles.

Pour résumer, les différents modèles d'organisation sont donc les suivants :

- **Aucune délégation : le maître d'ouvrage s'occupe en direct des phases du projet ;**
 - ▷ **délégation de réalisation** : le maître d'ouvrage délègue la réalisation des ouvrages directement à chaque entreprise de construction ou à une seule qui s'occupe de gérer toutes les autres;
 - ▷ **délégation d'exploitation** : le maître d'ouvrage délègue l'exploitation de l'ouvrage pour une durée déterminée. Suivant les modalités mises en place on distingue la gérance, la location et l'affermage ;
 - ▷ **délégation de réalisation et d'exploitation** : le maître d'ouvrage délègue la réalisation et l'exploitation à une entreprise pour une durée déterminée.

4. La délégation de réalisation

Pour cette phase, différentes solutions de délégation s'offrent au maître d'ouvrage :

4.1 Le maître d'ouvrage réalise lui-même les ouvrages : aucune délégation

■ Les modèles

Le maître d'ouvrage a la responsabilité de la réalisation de l'ouvrage, ainsi, s'il en a les compétences techniques, le maître d'ouvrage peut le réaliser lui-même. On distingue toutefois deux modèles :

- ▷ La **réalisation directe** lorsque la réalisation est directement mise en œuvre par un service de la collectivité du maître d'ouvrage ;
- ▷ La **régie** lorsque la réalisation est mise en œuvre par une structure spécifique de propriété publique autonome. Ce modèle a l'avantage d'éviter le risque de confusion des budgets et améliore la qualité du contrôle de la construction.

■ Dans quel cas

Ces modèles ne s'appliquent qu'aux très importantes localités qui peuvent avoir intérêt à disposer d'un service de construction propre. Mais vu la variété des besoins d'une ville, ce modèle est en fait assez rare.

■ Un exemple

La Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) dispose d'un service de réparation des routes de la commune.

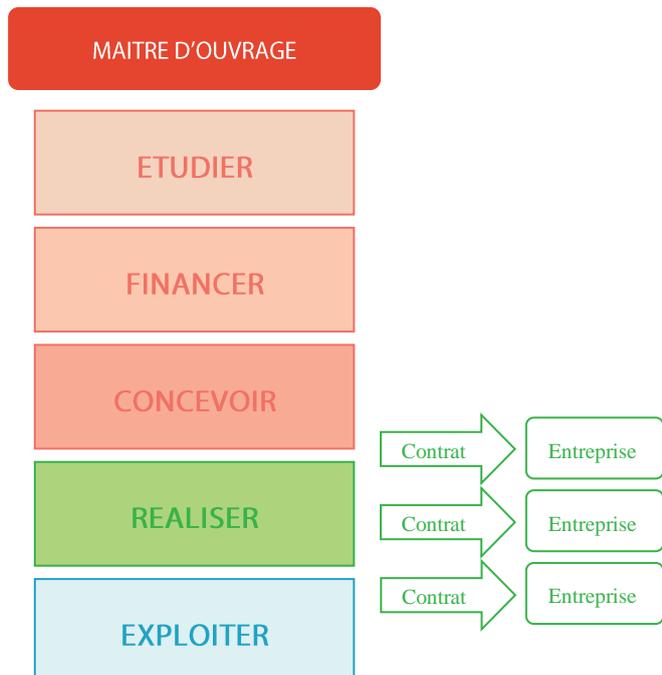
4.2 Le maître d'ouvrage délègue la réalisation à différentes entreprises de construction

■ Le modèle

Le maître d'ouvrage a la responsabilité de faire réaliser l'ouvrage destiné à satisfaire les besoins, il peut donc lui-même organiser le travail des différentes entreprises qui sont nécessaires à la réalisation.

- ▷ il les recrute et passe des contrats avec elles en spécifiant quels résultats elles doivent fournir, quelle qualité elles doivent garantir ;
- ▷ il contrôle leur travail.

Si le maître d'ouvrage choisit cette option, il doit savoir ce qu'il fait, car si les entreprises remplissent leur contrat mais que l'ouvrage obtenu ne répond pas aux attentes, seul le maître d'ouvrage sera responsable, car c'est lui qui aura élaboré les contrats.



■ Dans quel cas

Ce type d'organisation est adapté à des ouvrages simples dont le maître d'ouvrage peut maîtriser les spécifications et le contrôle de leur construction.

■ Un exemple

Ce type de modèle peut par exemple concerner la construction de latrines publiques dans le chef lieu d'une commune.

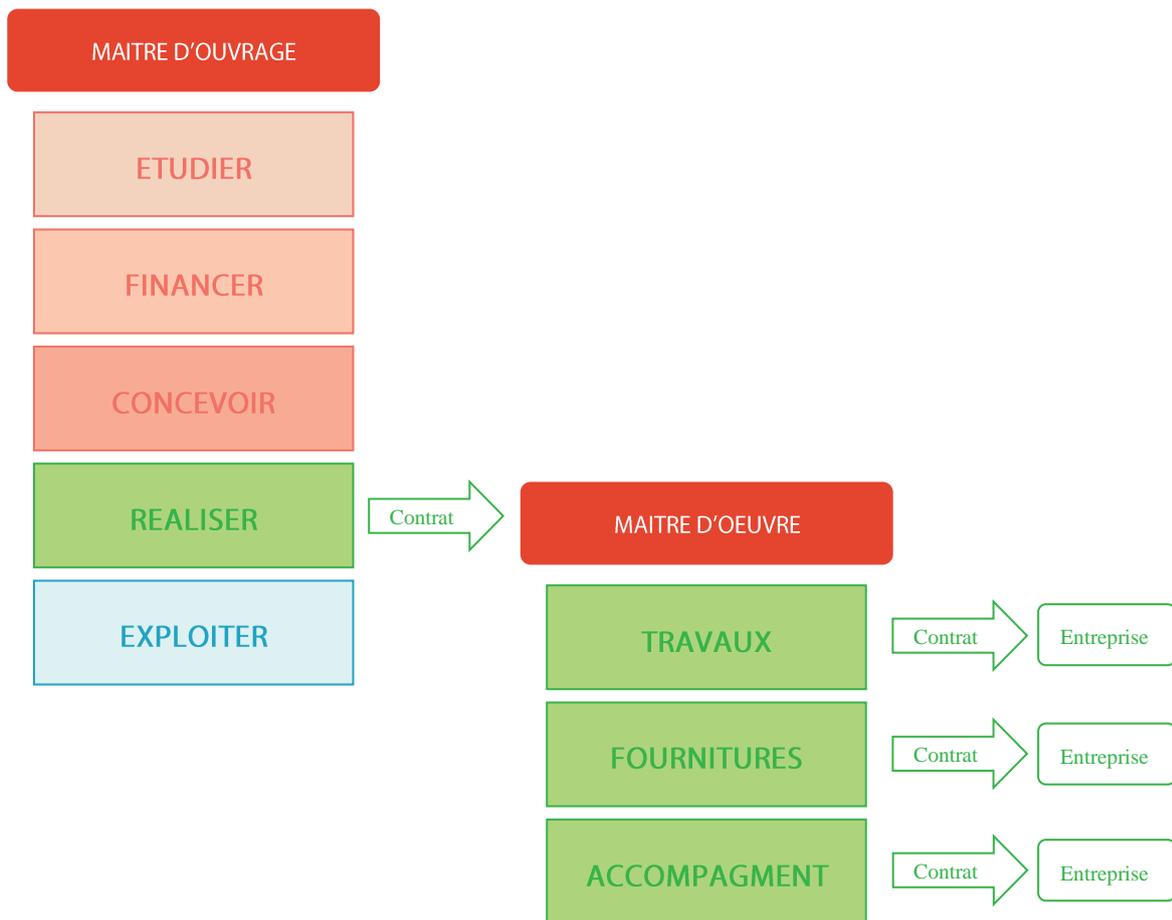
4.3 Le maître d'ouvrage délègue l'ensemble de la réalisation à une seule entreprise

■ Le modèle

Lorsque la réalisation de l'infrastructure devient complexe et dépasse les compétences du maître d'ouvrage, il peut confier ces tâches à un organisme (généralement une entreprise de construction) qui sera tenu de mettre en œuvre tout ce qui sera nécessaire pour réaliser l'ouvrage tel qu'il est voulu par le maître d'ouvrage. **On appelle cet organisme « maître d'œuvre ».**

Le maître d'œuvre doit livrer au maître d'ouvrage un ouvrage conforme aux caractéristiques techniques qu'il a formulées pour cela, il est responsable :

- ▷ de **trouver les entreprises** nécessaires (recrutement, appel d'offres...) ;
- ▷ d'établir, **plans à l'appui**, les éléments de l'ouvrage que chaque entreprise doit réaliser ;
- ▷ de signer avec elles des **contrats** qui l'assurent d'une bonne qualité de travail ;
- ▷ d'**organiser l'intervention** des différentes entreprises ;
- ▷ de suivre et **contrôler** leur travail ;
- ▷ de faire valider par le maître d'ouvrage toute modification des plans de départ qui serait nécessaire au moment de la réalisation ;
- ▷ de **préparer la réception** de l'ouvrage fini par le maître d'ouvrage.



■ Dans quel cas

Si la réalisation de l'ouvrage est plus complexe, et qu'il faut de bonnes connaissances techniques pour piloter et organiser le travail des entreprises, le maître d'ouvrage a intérêt à passer par un maître d'œuvre. De cette façon, c'est le maître d'œuvre qui supporte la responsabilité d'obtenir un ouvrage conforme aux attentes.

■ Un exemple

Ce type de modèle peut par exemple concerner la construction d'une école qui comporte différents bâtiments pour différents types d'usages : salles de classe, cuisine scolaire, latrines, terrain de sport, logement pour le personnel...

5. La délégation d'exploitation

Comme pour la réalisation, différentes solutions de délégation d'exploitation s'offrent au maître d'ouvrage :

5.1 Le maître d'ouvrage exploite lui-même les ouvrages : aucune délégation

■ Les modèles

Comme pour la réalisation, le maître d'ouvrage a la responsabilité de l'exploitation des ouvrages, ainsi, s'il en a les compétences, le maître d'ouvrage peut l'exploiter lui-même. On distingue également ici deux modèles :

- ▷ L'**exploitation directe** lorsque l'exploitation est directement mis en œuvre par un service de la collectivité du maître d'ouvrage ;
- ▷ La **régie** lorsque la gestion est mise en œuvre par une structure spécifique de propriété publique autonome. Comme dans le cas de la réalisation, ce modèle a l'avantage d'éviter le risque de confusion des budgets et améliore la qualité du contrôle de la construction.

■ Dans quel cas

Ces modèles s'appliquent aux services simples à gérer ou lorsque c'est un véritable choix politique.

■ Un exemple

La Jirama est une structure publique de gestion de l'eau est de l'électricité, elle fonctionne donc sous le modèle de la régie.

5.2 La gérance

■ Le modèle

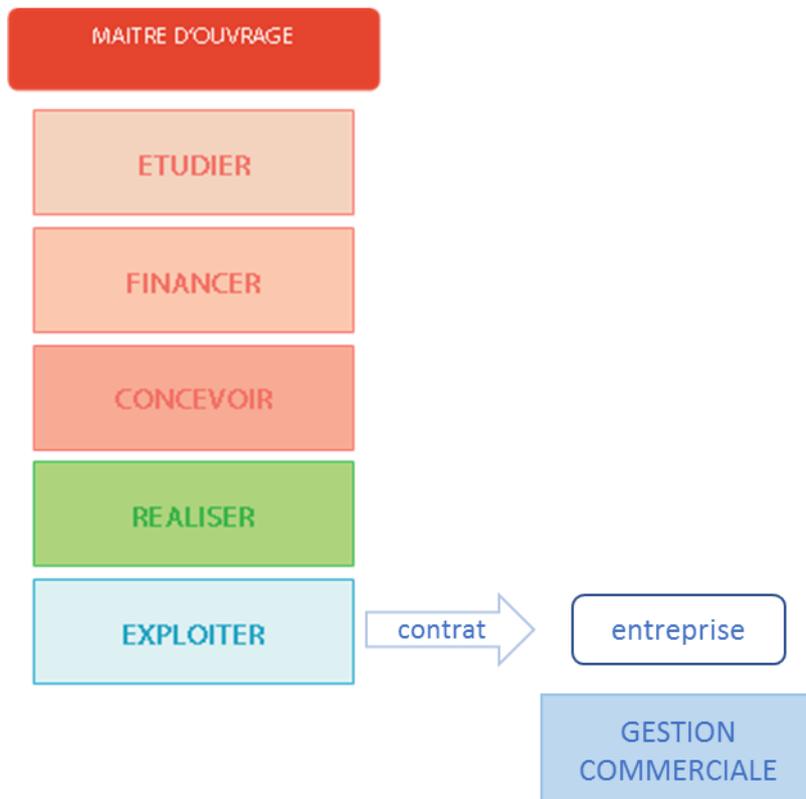
Le Maître d'ouvrage garde la responsabilité de l'investissement initial de l'ouvrage, de sa maintenance, de ses extensions et de son remplacement, mais la gestion commerciale est déléguée à une entreprise privée.

Cette entreprise est payée pour sa prestation par le maître d'ouvrage par un revenu fixe.

La durée d'un tel contrat est en général assez courte (de 3 à 5 ans).

■ Dans quel cas

Ce modèle est particulièrement indiqué lorsque le maître d'ouvrage ne peut ou ne veut pas s'occuper directement de la gestion commerciale de l'ouvrage construit et lorsque le risque commercial intrinsèque du projet est élevé.



■ Un exemple

Ce type de modèle peut par exemple concerner la mise en place de transports publics. La commune est chargée de la gestion du réseau, et l'entreprise privée de la partie commerciale.

5.3 La location ou l'affermage

■ Le modèle

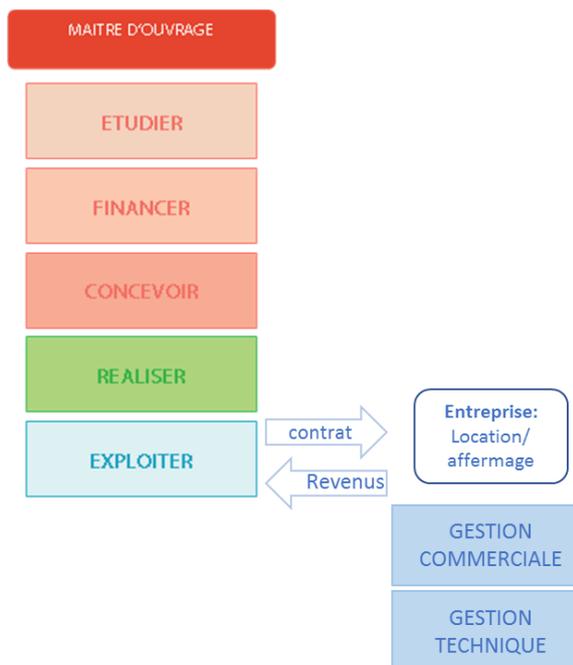
Le maître d'ouvrage garde la responsabilité de l'investissement initial de l'ouvrage et du remplacement des installations mais il délègue la gestion technique (maintenance et extensions) et la gestion commerciale à une entreprise privée. Elle doit donc rendre les installations en bon état à la fin du contrat.

Cette entreprise est payée par les usagers et doit reverser un revenu fixe (location) un revenu indexé sur les ventes (affermage) au maître d'ouvrage.

La durée d'un tel contrat est moyenne (de 5 à 15 ans).

■ Dans quel cas

Ce modèle est indiqué lorsque le maître d'ouvrage ne peut ou ne veut pas s'occuper directement ni de la gestion technique ni de la gestion commerciale de l'ouvrage construit et lorsque le projet peut permettre de générer des bénéfices plus (affermage) ou moins (location) importants.



■ Un exemple

Ce type de modèle peut par exemple concerner la mise à disposition par la commune d'un complexe sportif (terrains de sport et de bâtiments) à une entreprise privée.

6. La délégation de réalisation et d'exploitation

6.1 La délégation de réalisation et d'exploitation à différentes entreprises

■ Le modèle

Le Maître d'ouvrage garde la responsabilité de l'investissement initial de l'ouvrage et délègue à des entreprises distinctes la réalisation et l'exploitation de l'ouvrage en utilisant, les différents modèles précédemment cités.

■ Dans quel cas

Ce modèle croise les différents avantages cités précédemment. Il peut permettre la construction complexe d'un ouvrage par une entreprise de construction spécialisée et sa mise en gérance par une autre.

■ Un exemple

La construction d'un port peut être confiée à un maître d'œuvre qui gère toutes les différentes entreprises de construction, sa gestion peut ensuite être à une entreprise différente sous le modèle de la gérance.

6.2 La délégation de réalisation et d'exploitation une seule entreprise : la concession

■ Le modèle

Le maître d'ouvrage délègue la réalisation et l'exploitation à une seule et même entreprise. On appelle ce régime la « concession » puisque le maître d'ouvrage concède à un tiers une grande partie de ses responsabilités.

Ce modèle a l'immense avantage de permettre l'investissement de l'entreprise dans l'ouvrage. En effet, seule une entreprise qui maîtrise construction et exploitation consentira à investir dans un projet. Toutefois, le maître d'ouvrage reste en général le financeur le plus important du projet.

L'entreprise sélectionnée par le maître d'ouvrage signe donc un contrat dit de « concession » avec le maître d'ouvrage dans lequel, elle s'engage à cofinancer les ouvrages, les construire et les exploiter. Elle devra donc rendre les installations en bon état à la fin du contrat de concession.

Cette entreprise est payée directement par les usagers qui payent le service qu'elle fournit ce qui lui permet de rembourser son investissement. L'entreprise ne reversera au maître d'ouvrage qu'une somme peu élevée sous forme de taxe.

La durée d'un contrat de concession est en général longue (de 15 à 25 ans).

■ Dans quel cas

Ce type de modèle est indiqué dans lorsque la construction et l'exploitation sont complexe, que le montant de l'investissement est important mais que le type de projet permet de générer des bénéfices.

On peut également noter que ce type de contrat nécessite un bon contexte légal pour rassurer le secteur privé sur la pérennité de son investissement.

■ Un exemple

C'est ce modèle qui prévaut aujourd'hui dans le développement de l'électrification rurale.

7. L'assistance à maîtrise d'ouvrage

Dans toutes les activités qu'il entreprend, le maître d'ouvrage peut s'appuyer sur les conseils et les avis d'organismes disposant de toutes les compétences nécessaires pour assurer correctement toutes les fonctions dont il a la charge cela constitue **l'assistance à la maîtrise d'ouvrage**.

Le maître d'ouvrage garde la responsabilité des décisions et des choix, mais pour décider, le maître d'ouvrage peut avoir recours à plusieurs acteurs suivant leur spécialité, qu'ils soient prestataires (comme des bureaux d'études avec un contrat et une rémunération) ou conseillers (rôle joué par les services techniques de l'Etat, par certaines ONG...)

Ainsi les rôles des assistants à maîtrise d'ouvrage peuvent être les suivants :

- ▷ aider le maître d'ouvrage à décider s'il faut faire ou non l'ouvrage (**étudier**) ;
- ▷ aider à **concevoir** l'ouvrage voulu ;
- ▷ aider à monter des dossiers de **financement** ;
- ▷ aider à lancer la **réalisation** de l'ouvrage (appels d'offres, passation de marchés, suivi de chantier, réception de l'ouvrage) ;
- ▷ aider à **exploiter** l'ouvrage réalisé (suivi-évaluation, conseil).

Dans le cas de gros projets, le maître d'ouvrage peut passer commande à un seul prestataire afin qu'il organise toute l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. On l'appelle généralement **ingénieur conseil** (il s'agit généralement d'un bureau d'études de taille importante), et c'est lui qui a la charge de trouver les prestataires nécessaires à chaque étape.

Il est essentiel de garder à l'esprit qu'un **assistant au maître d'ouvrage** aide ce dernier à définir ce qu'il veut, alors qu'un **maître d'œuvre** est un prestataire engagé pour réaliser ce qui a été défini.

8. Comment choisir ses collaborateurs ? La procédure d'appel d'offres

Un appel d'offres est utile dès qu'il faut avoir recours à un prestataire, qu'il soit assistant à la maîtrise d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprise ou fournisseur. C'est une procédure de consultation qui vise à choisir parmi plusieurs prestataires celui qui présentera le meilleur compromis entre la qualité des prestations et le prix. Autrement dit, la consultation vise à mettre en concurrence des prestataires (bureaux d'études, entreprises, fournisseurs...) pour faire baisser les prix, mais aussi à contrôler précisément la qualité de ce qui est proposé. Chaque prestataire qui répond à un appel d'offres est un candidat aux termes du code des marchés publics, mais le terme soumissionnaire est aussi souvent rencontré (en remettant son offre, on dit qu'il soumissionne à l'appel d'offres).

On distingue :

- ▷ l'appel d'offres ouvert (une annonce publique est faite et tout prestataire qui souhaite proposer une offre doit retirer un dossier d'appels d'offres, contenant le détail des prestations demandées et les instructions à suivre) ;
- ▷ l'appel d'offres restreint (le maître d'ouvrage adresse le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) à un nombre limité de candidats qu'il a sélectionnés).

À l'opposé de l'appel d'offres, on appelle « marché passé de gré à gré », la procédure de sélection d'un collaborateur par simple accord entre le maître d'ouvrage et son collaborateur, sans mise en concurrence.

9. En résumé...

Pour un projet de grande ampleur, le maître d'ouvrage doit avoir recours à différentes compétences.

Pour l'aider à mener le projet (assistance à la maîtrise d'ouvrage) :

- ▷ Soit, il passe directement des contrats avec différents prestataires (un pour l'étude de faisabilité, un autre pour les études de conception, un autre pour le suivi et contrôle du chantier), tous ces prestataires sont des assistants à la maîtrise d'ouvrage.
- ▷ Soit, il passe commande à un prestataire unique de l'organisation de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Dans ce cas, le prestataire est souvent appelé un ingénieur conseil, et il réalise lui-même les différentes prestations, ou les sous-traite à d'autres opérateurs, mais en garde la responsabilité.

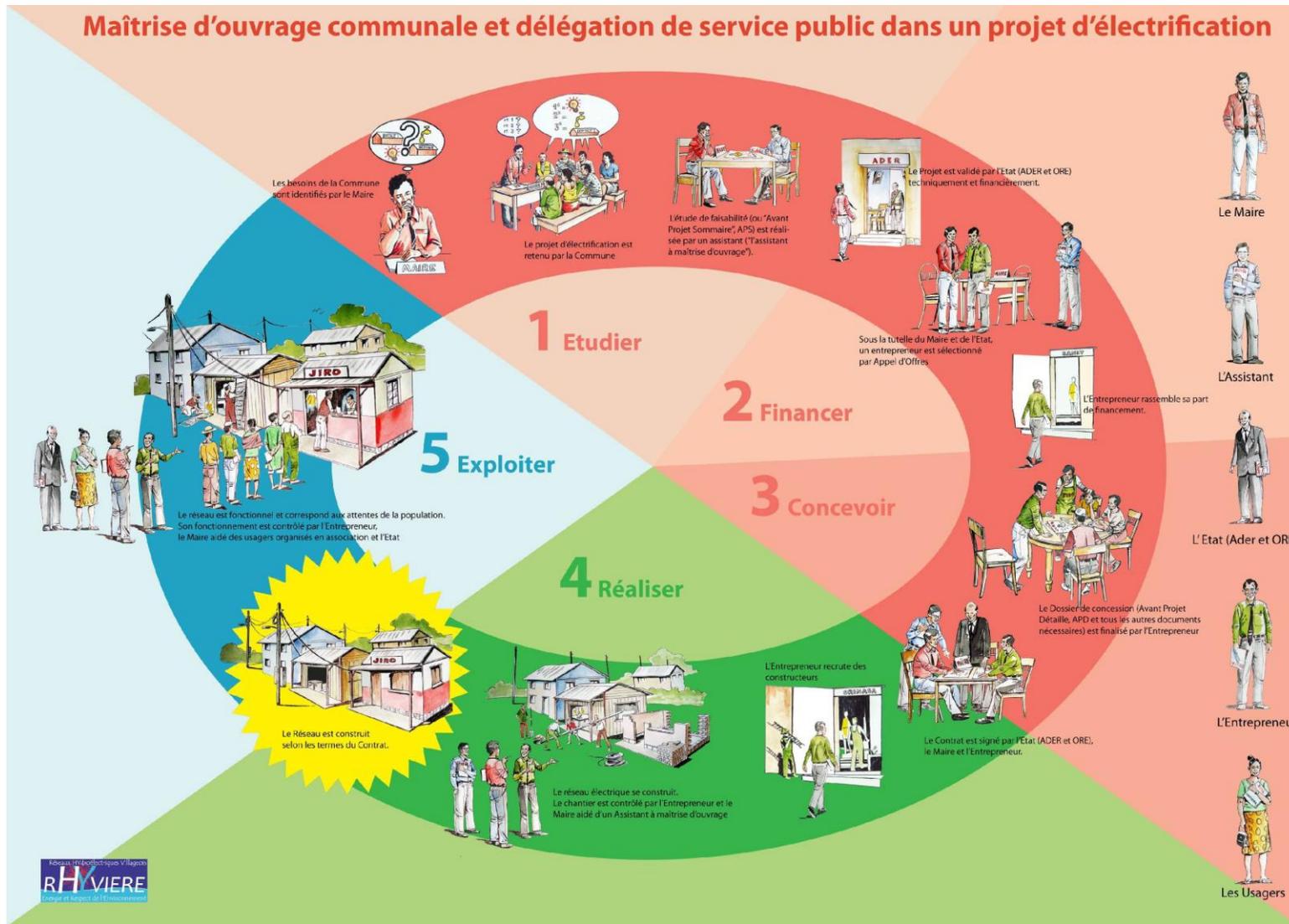
Pour la réalisation des travaux (maîtrise d'œuvre), c'est un peu pareil :

- ▷ Soit le maître d'ouvrage passe directement les contrats avec des entreprises en leur spécifiant les éléments à réaliser, les normes à respecter, et l'organisation générale à suivre, etc. en se faisant aider de son assistance à la maîtrise d'ouvrage.
- ▷ Soit, il passe un contrat, pour l'ensemble de ces fonctions, avec un opérateur unique, qui devient donc le maître d'œuvre, et qui prend la responsabilité d'organiser le travail des entreprises de façon à obtenir un ouvrage respectant la demande du maître d'ouvrage.

Assistant à la maîtrise d'ouvrage et maître d'œuvre ne sont donc pas du même côté. Il faut à tout prix séparer ces deux types de prestations pour garder une bonne maîtrise du projet par la commune.

L'Etat	Etapes projet	Modes de gestion		Spécificités	Assistant MO		
<p>-Définition de ses services publics selon un « intérêt général »</p> <p>-Décide les modes d'organisation</p> <p>-Finance</p> <p>-contrôle (régulation)</p>	ETUDIER	1) Direct Ou 2) Assistant		1) Dispose de toutes les compétences requises -> sans intermédiaire 2) Ne dispose pas des compétences techniques -> Délègue à un organisme plus compétent	Aide le maître d'ouvrage à décider s'il faut faire ou non l'ouvrage		
	FINNANCER				Aide à monter des dossiers de financement		
	CONCEVOIR				Aide à concevoir l'ouvrage voulu		
	REALISER	La délégation à différentes entreprises Le Maître d'ouvrage garde la responsabilité de l'investissement initial de l'ouvrage et délègue à des entreprises la réalisation et l'exploitation	La délégation à une seule entreprise : la concession -Le maître d'ouvrage concède à un tiers une grande partie de ses responsabilités. -L'entreprise est payée directement par les usagers	1) Direct Ou 2) régie Délègue à différentes entreprises Délègue à 1 entreprise	1) Mis en œuvre par un service de la collectivité 2) Mise en œuvre par une structure spécifique de propriété publique autonome -> Pour les localités importantes - Recrute et passe des contrats en spécifiant quels résultats et quelle qualité garantie - Contrôle le travail Le maître d'œuvre (entreprise) doit : - trouver les entreprises - Etablir les éléments de l'ouvrage - signer les contrats - Suivre et contrôler -faire valider les modifications par le maître d'ouvrage - Préparer la réception -> Si la réalisation de l'ouvrage est plus complexe.	Aide à lancer la réalisation de l'ouvrage (appels d'offres, passation de marchés, suivi de chantier, réception de l'ouvrage)	
	EXPLOITER	Selon les modes de gestion décrits (à droite) -> permet la construction complexe d'un ouvrage par une entreprise de construction spécialisée et sa mise en gérance par une autre.	-> Lorsque la construction et l'exploitation sont complexe, que le montant d'investissement est important mais que le type de projet permet de générer des bénéfices.	1) Direct ou 2) régie La gérance 1) La location Ou 2) l'affermage	1) Mis en œuvre par un service de la collectivité 2) Mise en œuvre par une structure spécifique de propriété publique autonome -> Pour les services simples à gérer (choix politique) - Le Maître d'ouvrage garde la responsabilité de l'investissement initial de l'ouvrage, de sa maintenance, de ses extensions et de son remplacement - La gestion commerciale est déléguée à une entreprise privée. -> lorsque le maître d'ouvrage ne peut ou ne veut pas s'occuper directement de la gestion commerciale - Le maître d'ouvrage garde la responsabilité de l'investissement initial et du remplacement des installations -Il délègue la gestion technique et commerciale à une entreprise privée. 1) entreprise est payée par les usagers et doit reverser un revenu fixe 2) L'entreprise verse un revenu indexé sur les ventes (affermage) au maître d'ouvrage		Aide à exploiter l'ouvrage réalisé (suivi-évaluation, conseils)

Conclusion : l'organisation d'un projet d'électrification rurale à Madagascar



CONTACTS

Représentation du Gret à Madagascar : madagascar@gret.org

tél. : +261 32 07 008 08

www.gret.org/madagascar

A Madagascar : Rija Randrianarivony, randrianarivony@gret.org

En France : Juliette Darlu, darlu@gret.org

PROJET FINANCÉ PAR :



Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis des partenaires financiers.