EVALUATION DU
PROJET PILOTE DE RESEAU D'ASSAINISSEMENT
D'EL MENZAH

Contrat AID N° PCE-1008-I-00-6006-00
Projet AID N° 801

RAPPORT
(Version finale)

Préparé pour:
l'Agence américaine pour le développement international
Bureau régional du logement et de l'aménagement urbain
Proche Orient et Afrique du Nord

Préparé par:
Chemonics International Inc.

1er juin 1997

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES			i
RESUME ANALYTIQUE			iii
SECTION I	GENERALITES ET INTRODUCTION		I-1
	A.	But du projet d'El Menzah	I-1
	B.	Historique du projet	I-2
SECTION II	APPROCHE DU PROJET		II-1
	A.	Termes de référence et équipe du projet	II-1
	B.	Personnes contactées	II-1
	C.	Documents étudiés	II-1
	D.	Enquête auprès des usagers	II-2
	E.	Réclamations enregistrées	II-2
	F.	Observations d'ordre général et remarques	II-2
SECTION III	ANALYSE DU PROJET PILOTE		III-1
	A.	Les conditions de mise en oeuvre du projet pilote	III-1
	B.	Les aspects techniques	III-3
	C.	Impacts	III-7
	D.	Les aspects en rapport avec le contrat	III-8
	E.	Les aspects commerciaux	III-18
	F.	Les aspects sociaux	III-19
	G.	Les aspects administratifs	III-20
	H.	Les aspects éthiques	III-25
	I.	La vérification de la satisfaction des critères de faisabilité	III-26
SECTION IV	REPRODUCTION DU PROJET PILOTE		IV-1
SECTION V	LEÇONS TIREES ET RECOMMANDATIONS		V-1
	A.	Leçons tirées et conclusions	V-1
	B.	Recommandations	V-5
ANNEXE A	PORTEE DU TRAVAIL		A-1
ANNEXE B	PERSONNES CONTACTEES		B-1
ANNEXE C	BIBLIOGRAPHIE		C-1
ANNEXE D	FICHE DE DEBOUCHAGE		D-1
ANNEXE E	FORMULAIRE RECAPITULATIF DE L'ONAS POUR LE SUIVI DES PROJETS PILOTES DE RESEAUX		E-1
ANNEXE F	RESULTATS PRELIMINAIRES DE L'ENQUETE		F-1
ANNEXE G	ORGANIGRAMME DE L'ONAS		G-1

LISTE DES SIGLES/ACRONYM LIST

BOT	Build-operate-transfer
DATC	Direction d'Assistance Technique et de Coordination
DT	Dinars tunisien
HG	Housing guaranty
GOT	Government of Tunisia
ONAS	Office National de l'Assainissement
PACT	Policy action and cooperation timetable
PPES	Private Participation in Environmental Services Program
RFP	Request for proposals (appel d'offres)
RHUDO	Regional Housing and Urban Development Office (USAID)
SOMEDEN	Société Méditerranéenne pour l'Environnement
UCP	Unité de Contrôle de Performance
USAID	United States Agency for International Development

Résultats du premier projet pilote

Le premier projet pilote du programme de Participation privée aux services d'assainissement (Private Participation in Environmental Services—PPES) est un succès.

- L'adjudicataire, la Société méditerranéenne pour l'environnement (SOMEDEN) respecte les clauses techniques du contrat. Aucune pénalité n'a été imposée pendant les trois premiers mois d'exploitation.
- L'adjudicataire est techniquement compétent et bien organisé.
- Le coût d'exploitation a été réduit dans le secteur du projet pilote.
- La qualité du service n'a pas diminué, et la réponse aux réclamations est plus rapide.

Le programme de Participation privée aux services d'assainissement

Si l'on se base sur l'expérience acquise avec le premier projet, l'ensemble du programme PPES progresse et semble soutenable.

- La progression de la participation privée bénéficie d'un important appui politique, et le processus mûrit et devient donc soutenable.
- Les offres relatives au second projet de participation privée, qui porte sur l'exploitation de trois stations d'épuration, ont été reçues. Le contrat devrait être attribué vers juillet 1997, et le travail débuter aux alentours de septembre de la même année.
- Les autres projets pilotes font partie du 9e plan et seront donc très probablement mis en oeuvre.

Adaptation et efficacité administratives

Les mesures administratives mise en place jusqu'à présent pour assurer le suivi du premier projet pilote et du programme PPES ont été relativement peu structurées, mais adéquates.

- Le suivi de l'adjudicataire, réalisé par l'Unité de contrôle de performance (UCP) de l'Office national de l'environnement (ONAS), a été suffisant pour assurer que la quantité et la qualité du travail effectué sont satisfaisantes.
- Les coûts des UCP relatifs au suivi du premier projet sont modestes comparés aux économies réalisées en frais d'exploitation et de maintenance.

Il faudra, avec le lancement d'autres projets, que les UCP soient organisées au plan administratif, surtout si des adjudicataires plus difficiles remportent les contrats.

Transfert de technologie

Le transfert de technologie a été faible à ce jour, et il n'existe pas de mécanisme pour le transfert de technologie de l'adjudicataire à l'ONAS.

Le contrat

Il est difficile à l'heure actuelle d'avoir une performance basée sur contrat parce qu'il n'existe généralement pas d'indicateurs fiables à ce sujet, qui soient directement liés à celle de l'adjudicataire.

L'aspect technique du contrat qui a servi pour le premier projet pilote semble indiquer qu'il s'agit d'un contrat à prix unitaire alors qu'en fait ce n'est pas vrai dans la plupart des cas. L'adjudicataire reçoit, pour le nettoyage des égouts, un paiement mensuel fixe qui n'est pas fonction du travail réellement effectué. La partie technique du contrat ne décrit pas de manière adéquate certaines parties du travail. Le personnel de l'ONAS connaît mal le format des parties techniques du contrat et éprouve des difficultés à les interpréter. Par contre, la partie administrative du contrat était la même que ce que l'ONAS avait utilisé dans le passé, son personnel la connaissait donc bien, et l'usage des clauses administratives n'a généralement pas posé de problème.

Recommandations

Participation privée

Il faudrait accroître la rapidité et la quantité de la participation privée à l'industrie du traitement des eaux usées. Au minimum, il faudrait prendre les mesures ci-après.

- Réduire la durée de la période de contractualisation. Fixer comme objectif que l'adjudicataire lance les travaux dans les six mois suivant la date de remise des soumissions.

- Accroître d'au moins trois à cinq fois l'importance de la plupart des projets à participation privée afin de réaliser de plus grandes économies.

- Malgré la recommandation qui précède, faire en sorte que quelques petits projets soient réservés pour des entreprises tunisiennes. Les économies initiales ne sont pas énormes, mais ces projets permettront le développement des connaissances locales en gestion, ce qui devrait contribuer à l'obtention d'économies encore plus importantes pour les projets futurs.

- Accroître le secteur affecté à l'adjudicataire actuel.

Organisation

Structurer l'organisation des UCP existantes.

- Faire en sorte que les UCP figurent sur les organigrammes.
- Toutes les nominations aux UCP doivent être faites par écrit.
- Attribuer des titres et les indiquer sur les cartes de visite et les plaques d'identité
- Affecter des budgets distincts et formels aux UCP
- Assurer le suivi des heures de travail et des dépenses des UCP, les analyser et en

rendre compte.

Elaborer un système de gestion interne des UCP.

Elaborer des instructions pour l'utilisation des formulaires qui figurent actuellement dans le manuel des opérations. Modifier de temps à autre aussi bien ces instructions que les formulaires afin de tenir compte de l'expérience acquise.

Faire en sorte que le suivi des entreprises privées soit le minimum nécessaire pour assurer une qualité et une quantité satisfaisantes de travail. Un exemple de formulaire récapitulatif de suivi d'une page figure en Annexe E.

Elaborer des descriptions de postes pour tout le personnel des UCP. A l'origine, chacune de ces personnes devrait rédiger sa propre description de poste. Faire circuler pour conseil, examen, et modification ces documents en fonction de l'expérience acquise.

Analyser les effectifs actuels, et recommander ceux qui seront nécessaires en fonction de l'accroissement du nombre de projets à suivre.

Mettre à la disposition de tous les membres des UCP des copies des rapports préparés précédemment. Lire ces documents et en discuter, en tenant compte du fait qu'ils peuvent être pertinents ou non.

Faire participer les UCP à toutes les phases du programme de participation privée, y compris celles de planification.

Assurer la formation des UCP, comme la session organisée en février 1997 par l'USAID/RHUDO.

Elaborer des moyens permettant le transfert de la technologie novatrice, qui sera surtout d'application au niveau administratif, des entreprises privées au personnel de l'ONAS.

Le contrat

Réviser complètement les parties techniques du contrat qui ont été utilisées pour le premier projet de participation privée afin d'en faire un véritable contrat à prix unitaire. Celui que l'ONAS utilise régulièrement pour ses contrats de construction est un modèle qui conviendrait au nouveau document, et il présente un avantage : le personnel de l'ONAS le connaît bien.

SECTION I

GENERALITES ET INTRODUCTION

SECTION I
GENERALITES ET INTRODUCTION

A. But du projet d'El Menzah

Le gouvernement Tunisien a entrepris son programme de libéralisation de l'économie afin d'assurer son intégration dans l'économie mondiale. Aux termes de ce programme, le secteur privé devrait jouer un rôle primordial dans les secteurs concurrentiels et de production. Il y a environ dix ans, lors du lancement du 7e plan, le rapport entre les secteurs public et privé était de 56/44. Les politiques appliquées actuellement par le gouvernement ont pour but d'inverser ces ratios, c'est-à-dire que le secteur privé aura le premier rôle dans le secteur de la production. On s'attend à ce que les nouvelles mesures prises par le gouvernement rendent l'économie plus efficace, attirent un investissement privé dans la domaine de l'infrastructure, et dans le cas d'espèce qui nous intéresse ici, réduisent le fardeau imposé au budget de l'Office national de l'assainissement (ONAS).

L'USAID cherche à améliorer la couverture et l'efficacité des services d'assainissement grâce une participation accrue du secteur privé et des groupes communautaires à la prestation et au financement de ces services.

Le programme PPES comprend 40 millions de dollars en prêts de garantie logement (Housing Guaranty—HG) destiné à soutenir les mesures prises par le gouvernement tunisien pour la fourniture d'une infrastructure d'assainissement ayant droit aux prêts HG dans les quartiers pauvres. Il s'agit d'un mécanisme temporaire devant permettre d'attendre qu'un plus grand rôle du secteur privé commence à prendre effet.

Le programme PPES comprend aussi une composante "Politiques sectorielles" de 3,65 millions de dollars destinés aux analyses de politique, au renforcement institutionnel, et à la mise en oeuvre de projets pilotes destinés à permettre une plus grande participation du secteur privé. Cet élément se compose de 95 activités spécifiques qui sont définies dans un document intitulé Calendrier d'action politique et de coopération (Policy Action and Cooperation Timetable—PACT).

Dans le cadre d'une des actions pilotes prévues dans le PACT, l'Office national de l'assainissement (ONAS) de Tunis a signé un contrat avec une société privée en vue de l'exploitation du réseau d'égouts d'El Menzah, une quartier résidentiel de Tunis. Le PACT prévoit que ce projet pilote soit reproduit en d'autres endroits.

Les objectifs du programme du projet pilote comprennent:

- Reduire les coûts encourus par l'ONAS
- Assurer un revenu suffisant à l'entreprise privée
- Améliorer la qualité du service.

La présente étude a pour but d'évaluer les résultats techniques, sociaux, juridiques et environnementaux du contrat relatif au réseau d'assainissement d'El Menzah, et de soumettre des suggestions en vue de l'amélioration des projets qui doivent être reproduits sur d'autres sites.

B. Historique du projet

L'USAID a financé une série d'études destinées à élaborer le programme PPES. Voir le paragraphe IIC ci-après. Plusieurs études ont porté sur le cadre réglementaire de l'assainissement, le marché et le potentiel de participation du secteur privé et la faisabilité de création des unités de contrôle de performance (UCP).

Au début de 1995, une étude de faisabilité et une étude sur l'établissement d'un contrat type pour l'attribution de l'exploitation du réseau d'assainissement ont été préparées dans le cadre du programme PPES.

En août de la même année, l'ONAS a lancé un appel d'offres concernant l'exploitation du réseau d'assainissement d'El Menzah. Huit soumissions au total ont été reçues. Le contrat a été attribué à la fin de 1996 à la meilleure offre présentée par la société SOMEDEN, et le travail a effectivement démarré en février 1997.

SECTION II

APPROCHE DU PROJET

SECTION II
APPROCHE DU PROJET

A. Termes de référence et équipe du projet

Les termes de référence de ce projet d'étude d'impact figure en Annexe A. Le projet a été attribué à la société Chemonics International, de Washington, D.C., qui a fourni une équipe de trois personnes composée de:

- Bonneau Dickson, spécialiste en planification urbaine et politique (Etats-Unis)
- Habib Khanfir, analyste social et démographique (Tunisie)
- Rachid Nafti, spécialiste en gestion de l'environnement (Tunisie)

Chaque membre d'équipe possédait une expérience approfondie, dont une partie en Tunisie.

La procédure suivie par l'équipe a en général suivi les étapes ci-après:

- Etude d'informations et de documents d'ordre général
- Réunions avec les parties concernées et discussions préliminaires
- Etude plus approfondie par les membres de l'équipe des informations reçues
- Elaboration de listes de points à discuter pendant les réunions
- Discussions de suivi avec les parties concernées
- Préparation d'un rapport

B. Personnes contactées

Une liste des personnes contactées pendant l'étude d'impact figure en Annexe B.

L'équipe du projet a passé la majeure partie de la première semaine sur le terrain en réunions avec des responsables de l'ONAS et avec l'adjudicataire, la SOMEDEN. Les premiers comprenaient des personnes participant à l'exploitation du réseau d'assainissement d'El menzah, à la planification du projet pilote, à l'appel d'offres et à l'attribution du contrat pour le projet pilote, et faisant partie d'unités de contrôle de performance.

Les contacts avec l'adjudicataire ont compris des réunions avec le directeur, Christian Echaroux, et le responsable technique, Mohamed Ali, ainsi que l'observation d'équipes de travail en action. Des visites ont été effectuées aussi bien dans les bureaux que dans l'entrepôt de l'adjudicataire.

Des séances d'information ont été organisées vers la fin du travail sur le terrain avec l'ONAS et avec l'USAID.

C. Documents étudiés

Parmi les documents étudiés, on peut citer les études financées par l'USAID et qui ont mené au premier projet pilote, l'appel d'offres qui a été publié par l'ONAS, et un rapport technique de l'adjudicataire (Réalisation du contrat par la SOMEDEN), qui donnait un

aperçu de ses opérations. Ces documents figurent dans la bibliographie présentée en Annexe C.

Divers formulaires utilisés par l'adjudicataire et par l'inspecteur de l'ONAS pour le contrôle quotidien du projet ont aussi été étudiés, mais ils ne figurent pas dans la bibliographie. Un grand nombre des formulaires dont l'adjudicataire se sert sont compris dans le rapport technique mentionné précédemment.

L'équipe du projet n'a pas obtenu le contrat passé entre l'ONAS et la SOMEDEN, pas plus que le rapport de dépouillement.

D. Enquête auprès des usagers

Conformément aux stipulations des termes de référence, une enquête a été menée auprès des usagers afin d'essayer de déterminer à quel point le public est satisfait du travail de l'adjudicataire privé. Les détails de l'enquête sont évoqués au paragraphe E de la Section III, et ses résultats figurent en Annexe F.

E. Réclamations enregistrées

Une tentative d'analyse des réclamations faites par le public a été faite avant que l'adjudicataire ne prenne en charge le secteur du projet pilote. Il a été constaté que les données relatives à ces réclamations passées n'ont pas été enregistrées d'une manière qui permette de les analyser.

Les réclamations enregistrées depuis que l'adjudicataire a débuté son travail sont discutées au paragraphe E de la Section III.

F. Observations d'ordre général et remarques

L'équipe du projet désire exprimer ses remerciements à toutes les parties ayant pris part à cette étude, pour leur coopération, leur franchise et leurs remarques constructives. Nous désirons plus particulièrement mentionner l'assistance apportée par Fadhel Ghariani, de l'USAID/RHUDO, dans l'organisation des entretiens avec les diverses parties.

Il semble que toutes les parties concernées veulent réellement tout faire pour que la participation du secteur privé à la gestion des eaux usées soit une réussite.

Il faut noter que le travail de l'équipe du projet a été soumis à plusieurs contraintes. Comme indiqué précédemment, elle n'a pas eu à sa disposition de copies du contrat final passé entre la SOMEDEN et l'ONAS. Elle a cependant eu l'occasion de jeter un coup d'oeil sur ce document. Il semble être similaire au contrat type inclus dans l'appel d'offres. Nous sommes partis de l'hypothèse, aux fins du présent rapport, qu'il n'existe pas de différences importantes entre le contrat type de l'appel d'offres et le contrat final.

L'équipe du projet n'a pas non plus eu à sa disposition une copie du rapport de dépouillement, mais elle a pris connaissance du contenu verbalement lors des réunions avec l'ONAS. Il semble que la procédure de sélection ait été soigneusement effectuée, et que les soumissions reçues aient été analysées de manière approfondie.

L'équipe du projet n'a pas non plus eu accès à une copie des factures soumises par l'adjudicataire.

L'une des contraintes majeures à l'évaluation de l'impact du projet est due au fait que l'adjudicataire n'a commencé son travail qu'en février 1997, tout juste trois mois après la fin de la plupart du travail effectué sur le terrain, et que pendant cette période il n'a pratiquement pas plu. Malgré cette courte période et le manque de pluie, l'équipe du projet estime avoir pu effectuer une évaluation réaliste de la performance de l'adjudicataire.

SECTION III

ANALYSE DU PROJET PILOTE

SECTION III
ANALYSE DU PROJET PILOTE

A. Les conditions de mise en oeuvre du projet pilote

A1. La mise en oeuvre du projet

Le premier projet pilote de participation du secteur privé a été mis en oeuvre par l'ONAS en utilisant les méthodes de passation des contrats normalisées de ses autres grands projets. La plupart des projets de l'ONAS sont dans le domaine de la construction mais les clauses administratives nécessaires sont semblables.

L'ONAS avait l'avantage d'être habitué aux grands contrats. L'Office connaît bien les procédures requises des grandes organisations gouvernementales et il dispose de ses propres procédures internes pour traiter de tels projets.

A2. La procédure suivie

La procédure suivie a été très semblable à celles des projets de construction. Un Appel d'Offres a été lancé en août 1995. Il comprenait les pièces suivantes:

Pièce 0.0	Modalités de l'Appel d'Offres
Pièce 1.1	Acte d'Engagement
Pièce 1.2	Conditions de l'Appel d'Offres
Pièce 1.3	Convention
Pièce 1.4	Cahier des Clauses Administratives
Pièce 1.5	Cahier des Clauses Techniques
Pièce 1.6	Bordereau des Prix
Pièce 1.7	Détails Estimatifs

Une réunion a été organisée avant la soumission pour montrer aux soumissionnaires éventuels la zone du projet et recevoir les questions. En général, les questions posées étaient relativement mineures, ce qui laisse à penser que la procédure de soumission était bien comprise. Pendant la période de soumission, deux Additifs ont été émis. Les réponses aux questions posées par les éventuels soumissionnaires étaient dans les Additifs.

Comme c'est souvent le cas pour les contrats internationaux, les dossiers de soumission étaient dans deux enveloppes. L'enveloppe extérieure contenait les qualifications techniques de la firme. L'enveloppe intérieure contenait l'offre. Cette enveloppe était ouverte seulement si la firme était jugée techniquement qualifiée. Il n'y avait pas de présélection des soumissionnaires mais les huit firmes qui avaient fait une offre ont été jugées qualifiées.

L'Appel d'Offres comprenait la description du système d'évaluation qui serait utilisé pour sélectionner l'adjudicataire. Environ la moitié de la décision était fondée sur les

qualifications techniques des soumissionnaires et l'autre moitié sur les autres aspects de l'offre.

Les soumissions n'ont pas été ouvertes en public. Il a été signalé que le gouvernement tunisien a eu de mauvaises expériences avec l'ouverture des soumissions en public, en particulier quand le soumissionnaire ayant l'offre la plus basse n'était pas choisi pour d'autres raisons, cela a provoqué des litiges.

Les soumissions ont été évaluées par un Comité de Dépouillement comprenant cinq personnes appartenant à l'ONAS. Un Rapport de Dépouillement a été préparé mais il n'a pas été publié étant donné que le document n'est pas public. M. Mohammed Touati, qui dirige l'UCP (Unité de Contrôle de la Performance) centrale, est le coordinateur du processus de soumission et d'évaluation et a rédigé le Rapport de Dépouillement.

L'annonce de l'adjudication a eu lieu à l'automne de 1996 et l'adjudicataire, la SOMEDEN, a commencé les travaux en février 1997.

En bref, les procédures de passation du contrat pour le projet pilote d'El Menzah étaient tout à fait standard et il n'y a eu aucune difficulté significative.

La procédure a été assez longue pour cette première opération et elle est due en partie aux formalités administratives de création de la société tunisienne, d'obtention des avantages fiscaux, et du dédouanement du matériel.

A3. L'adjudicataire

L'adjudicataire de ce premier projet est la Société Méditerranéenne pour l'Environnement (SOMEDEN). Elle a été crée pour le premier projet pilote en Tunisie. C'est une société tunisienne avec la participation en capital de la Société des Eaux de Marseille (SEM), qui est une grande société française spécialisée dans l'exploitation des systèmes de distribution d'eau potable et dans les égouts.

La SEM a été fondée en 1943. Elle exploite des systèmes de services publics dans quelque 70 grandes villes, emploie environ 2 000 personnes à plein temps, et elle a un chiffre d'affaires annuel voisin de 300 millions de dollars américains.

La gestion de la SOMEDEN a été confiée à M. Christian Echaroux, gérant de société. La SOMEDEN a 17 employés tunisiens. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, deux de ces employés ont travaillé auparavant à l'ONAS. Le personnel tunisien a été formé par un technicien venu de France pendant le premier mois de l'exploitation.

Le matériel dont dispose la SOMEDEN pour le projet pilote est le suivant:

· 2 camions d'hydrocurage
· 2 camionnettes à plateau
· 1 tracteur
· 1 remorque avec mécanisme de levage pour les bacs de déblais
· 2 bennes à déchets
· 1 remorque pour le déplacement des bennes
· du petit matériel divers

B. Les aspects techniques

B1. Les spécifications techniques du contrat

B1a. Généralités

La présente sous-section B discute des spécifications techniques du contrat. Les dispositions contractuelles figurent en D.

Les spécifications techniques du contrat figurent à la Pièce 1.5 de l'Appel d'Offres. Plus d'informations sur les spécifications techniques se trouvent dans d'autres pièces.

L'Appel d'Offres avait deux Additifs mais ils ne modifiaient pas beaucoup l'information. Un contrat a été signé par l'adjudicataire et l'ONAS. Un examen rapide de ce contrat montre qu'il est conforme à l'Appel d'Offres mais que des modifications précises ont été faites en différents endroits. L'équipe de ce projet n'a pas reçu de copie du contrat signé, il est donc assumé dans le présent rapport que le contrat final n'est pas différent des pièces de l'Appel d'Offres.

B1b. Inventaire des installations

L'Article 1 de la Pièce 1.5 énumère les installations concernées par le projet pilote de la manière suivante:

Conduites d'eaux usées	67 749 mètres
Conduites unitaires ou mixtes	35 320 mètres
Conduites pluviales	45 350 mètres
Regards et avaloirs	6 507 chacun
Boites de branchement	6 307 chacun

La longueur totale déclarée du réseau était 148 459 mètres (légèrement différente de la somme des longueurs ci-dessus). A noter qu'il n'y a pas de stations de pompage dans la zone du projet pilote.

La fréquence requise pour les nettoyages est la suivante:

· 1,3 fois la longueur totale des conduites
· 1 fois les boites de branchement
· 3 fois le nombre des regards et des avaloirs

L'Article 2 de la Pièce 1.5 énumère les détails des sous-tâches relatives au nettoyage des conduites. Certaines d'entre elles sont discutées ci-dessous ainsi que les problèmes techniques qu'elles posent.

B1c. Méthode et qualité du nettoyage

L'Article 2.1.1 couvre le nettoyage des conduites mais ne comprend pas de définition d'une méthode acceptable de nettoyage ni d'une qualité acceptable pour ce nettoyage. Les méthodes de nettoyage peuvent comprendre le nettoyage à la main ou le nettoyage à la

machine. Il existe différentes sortes de nettoyage à la machine, dont l'hydrocurage, le curage à fil de fer et le curage à lame. Ces méthodes ne sont pas toutes également effectives, ni acceptables.

L'ONAS emploie des camions d'hydrocurage et c'est apparemment ce que le contrat envisageait. En fait, la SOMEDEN emploie aussi des camions d'hydrocurage. L'Appel d'Offres demandait aux soumissionnaires de fournir la liste du matériel qu'ils avaient l'intention d'utiliser, de sorte qu'il y avait un certain contrôle sur le type d'équipement employé dans la mesure où la description des soumissionnaires était claire.

Il parait possible qu'un sous-traitant de mauvaise qualité pourrait fournir du matériel d'un type qui ne nettoierait pas bien les égouts. Par exemple, un soumissionnaire pourrait avoir indiqué qu'il fournirait à la fois des camions d'hydrocurage et une machine de curage au fil de fer qui fait passer un câble dans les conduites. Ce genre de machine est utile pour déloger des objets solides qui bloquent les conduites mais elles ne nettoient pas bien. A moins que la formulation de la soumission ait été très spécifique et soigneusement étudiée, le sous-traitant pourrait arguer plus tard que le passage rapide du câble dans les conduites est un nettoyage bien que cette technique n'enlève ni le sable ni les autres dépôts éliminés par l'hydrocurage.

Au début, il y a eu des litiges entre l'inspecteur de l'ONAS et la SOMEDEN à propos de la qualité du nettoyage. L'inspecteur se plaignait que, dans certain cas, le travail était mal fait et il exigeait que la SOMEDEN nettoie plusieurs fois certaines conduites. Le contractant disait qu'il est impossible de ne pas laisser de petits cailloux et que l'inspecteur n'était pas raisonnable dans ses exigences. Ces litiges sont maintenant réglés mais il pourrait ne pas être facile de résoudre de tels problèmes dans l'avenir si le contrat ne prévoit pas la qualité du nettoyage.

B1d. Les petites réparations

Au titre de l'Article 2.1.9. de la Pièce 1.5 de l'Appel d'Offres, l'adjudicataire est requis de faire les petites réparations suivantes:

- Remplacement des couvercles en fonte des regards et des grilles sur les avaloirs
- Remplacement des couvercles endommagés sur les boites de connexion aux maisons
- Rehaussement des regards
- Enveloppement des parties de conduites endommagées dans du béton

Les deux premiers points n'ont pas besoin d'explication mais il n'y avait pas de description pour les deux derniers points dans l'Appel d'Offres.

Les spécifications techniques du rehaussement des regards ne sont pas claires. Il devrait s'agir de rehaussement dicté par exemple par un rehaussement de la chaussée suite à la mise en place d'une couche d'enrobé.

Nombre de regards et d'avaloirs, peut-être la plupart, seront fendus et corrodés. C'est normal. Le contrat ne contient pas de définition du moment où cet état requiert de l'adjudicataire qu'il procède à une petite réparation. A partir d'un certain point, les fentes et la corrosion deviennent tellement graves que les réparations ne peuvent plus être qualifiées de petites et ne sont donc plus couvertes par le contrat. Sans définition, il est difficile de

déterminer quand un état est assez grave pour requérir une “petite” réparation mais pas assez étendu pour en nécessiter une “grande”.

La dernière des petites réparations, les réparations aux conduites, est vague aussi. Elle semble requérir que toutes les conduites cassées soient mises au jour et que la zone cassée soit noyée dans du béton. Si une conduite s’est en partie écroulée, cette méthode ne serait pas techniquement faisable car le béton boucherait une partie de la conduite. Si une conduite est partiellement écroulée, il serait plus normal de couper la longueur endommagée et de la remplacer par de la conduite neuve. Un des Additifs précise que les réparations aux conduites sont limitées aux longueurs de moins d’un mètre, mais il ne décrit toujours pas le travail en détail ni ne définit sa qualité.

L’impact financier potentiel des petites réparations est discuté dans la sous-section D.

B2. La performance de l’adjudicataire en ce qui concerne les spécifications techniques

Comme indiqué plus haut, le contrat ne définit pas clairement les spécifications techniques du nettoyage des égouts ni la qualité de ce nettoyage. Malgré cette faiblesse, la SOMEDEN utilise du matériel d’hydrocurage capable de nettoyer les égouts de manière adéquate.

Certains litiges initiaux à propos de la qualité du travail ont été réglés et la performance technique du personnel de la SOMEDEN utilisant son matériel est jugée tout à fait satisfaisante.

B3. Les transferts de technologie

Le matériel apporté par l’adjudicataire au projet pilote est semblable à celui qui est déjà utilisé par l’ONAS et ne constituera donc pas un transfert de technologie significatif. Cependant, la SOMEDEN a de nombreuses méthodes novatrices pour la gestion, l’organisation et l’exécution du travail, méthodes qui bénéficieraient considérablement à l’ONAS si elles pouvaient être transférées à son organisation et à ses opérations. Ces innovations sont les suivantes:

- Chauffeurs travaillant. Les camions de la SOMEDEN fonctionnent avec une équipe de seulement deux personnes. Le chauffeur est membre de l’équipe de travail. L’ONAS emploie des équipes de trois personnes sur ses camions, et normalement le chauffeur ne prend pas part au travail.

- Trois tournées. Le personnel de la SOMEDEN travaille en trois tournées, de sorte que le matériel est utilisé 24 heures sur 24. Cela réduit la quantité de matériel nécessaire, ou, à l’inverse, permet au même matériel de couvrir une beaucoup plus grande longueur du réseau des égouts.

- Motivation. La SOMEDEN donne des primes fondées sur la productivité (longueur de conduite nettoyée) et sur la disponibilité du matériel. La prime pour disponibilité du matériel incite les équipes à en prendre soin et le mécanicien à remettre l’équipement en service le plus vite possible.

- Manipulation des déblais. L’adjudicataire a mis au point une remorque spéciale avec appareil de levage qui facilite le chargement des déblais sur la remorque. Ils sont ensuite transférés dans des boites de stockage, au dépôt de la SOMEDEN, d’où

l'eau qu'ils contenaient est drainée de sorte que le poids des déblais envoyés à la décharge est moins élevé.

- Nettoyage mécanique plutôt que manuel des avaloirs. La SOMEDEN nettoie les avaloirs mécaniquement en même temps qu'elle nettoie les conduites qui les relient à l'égout. Elle pense que cette méthode est plus efficace que le nettoyage manuel pratiqué par les équipes de l'ONAS.

- Utilisation d'eau de puits. L'adjudicataire a creusé un puits dans son dépôt et l'eau de ce puits est utilisée par les camions de nettoyage. L'eau fournie par la ville coûte 0,800 D par mètre cube. La SOMEDEN utilise quelque 25 mètres cubes d'eau par jour si bien que son puits lui permet d'économiser une vingtaine de dinars par jour.

- Meilleures communications. Toutes les équipes de l'adjudicataire sont munies d'un téléphone mobile. Cela leur permet de réagir rapidement aux changements de situation et aux réclamations des usagers.

- Cartographie. La SOMEDEN a fait des plans à grande échelle au format pratique de la page de cahier pour utilisation sur le terrain. Pour le moment, ces plans ont été faits en agrandissant les plans de l'ONAS. Mais la SOMEDEN dit avoir l'intention, dans l'avenir, de faire un relevé du réseau par système d'informations géographiques informatisé (SIG).

- Accès aux pièces de rechange. La SOMEDEN a pris des dispositions pour être rapidement approvisionnée en pièces de rechange pour son matériel.

- Système informatique de détermination des priorités. L'adjudicataire dit qu'il est en train de mettre au point un système informatique de détermination des priorités pour le nettoyage des conduites. Des systèmes de ce genre se trouvent dans le commerce aux Etats-Unis et probablement ailleurs. L'information sur l'état des conduites et les nettoyages précédents est introduite dans le système qui ensuite recommande la fréquence du nettoyage pour chaque longueur de conduite. Certaines sont nettoyées fréquemment, d'autres rarement ou même pas du tout. Un système de ce genre concentre le nettoyage sur les endroits où il est le plus nécessaire.

Pour le moment, la SOMEDEN est tout à fait isolée de l'organisation de l'ONAS mis à part son inspecteur et il n'existe pas de mécanismes pour le transfert de technologies. Voici des mécanismes qui pourraient être mis en place:

- Rapports techniques brefs de l'inspecteur de l'ONAS sur les méthodes et techniques améliorées que le personnel de l'ONAS pourrait vouloir imiter. Ces rapports seraient distribués aux directeurs des centres de l'ONAS.

- Tableaux des coûts et/ou du nombre d'heures de travail par mètre de conduite nettoyé avec comparaison des résultats de la SOMEDEN à ceux de divers centres de l'ONAS. Ces tableaux seraient distribués aux directeurs des centres de l'ONAS dans l'intention de susciter un esprit de compétition constructive.

- Visites sur le terrain par du personnel de l'ONAS pour observer les opérations de l'adjudicataire.

- Participation du personnel de l'ONAS dans les équipes de la SOMEDEN pour de courtes périodes de formation, peut être d'une semaine ou de deux à la fois. L'adjudicataire serait probablement heureux d'avoir du personnel supplémentaire gratuit. Le personnel de l'ONAS observerait probablement des moyens de devenir plus productif.

B4. La qualité du service

L'Appel d'Offres requiert de l'adjudicataire qu'il réponde aux réclamations des usagers dans un délai qui serait fixé par l'ONAS. Ce délai ne serait pas inférieur à une heure. En fait, l'ONAS a fixé le délai à deux heures, ce qui est raisonnable. Il est recommandé que le délai de réponse requis soit précisé dans les futurs appels d'offres, de sorte que les soumissionnaires en soient au courant.

En général, l'adjudicataire a réussi à réagir dans le délai imparti, même la nuit, les jours de congé et les week-ends. Le délai a été supérieur à deux heures dans seulement deux des 48 cas rapportés dans l'enquête de satisfaction du public.

En se fondant sur les résultats de cette enquête, il semble que les usagers pensent que le délai de réponse aux réclamations a été quelque peu moins long depuis que la SOMEDEN a commencé ses opérations.

C. Impacts

C1. Impact sur les usagers

L'impact de l'exploitation privée du réseau d'égouts dans la zone du projet pilote a été mesuré par l'enquête de satisfaction des usagers qui se sont plaints au cours des trois mois d'exploitation du réseau par la SOMEDEN. Les résultats de l'enquête sont présentés à la sous-section E de la présente section III.

Comme l'adjudicataire privé a exploité le réseau pendant peu de temps, les résultats de l'enquête doivent être considérés comme préliminaires. En se fondant sur l'information reçue, on peut cependant conclure que le service est aussi bon qu'il l'était auparavant et que le délai de réaction est peut-être un peu plus court.

L'impact sur les usagers paraît donc légèrement positif jusqu'ici.

C2. Impact sur la situation sanitaire et la qualité de l'environnement

L'impact sur la situation sanitaire et la qualité de l'environnement est surtout le résultat des débordements du réseau d'égouts. Depuis que l'adjudicataire exploite le réseau, on estime qu'il y a eu le même nombre de réclamations qu'auparavant, ce qui probablement signifie qu'il y a eu le même nombre de débordements dûs à des obstructions.

Il n'y a pas eu de pluies significatives depuis le début de l'exploitation du réseau par la SOMEDEN, si bien que le nombre de débordements dûs à une capacité insuffisante est beaucoup plus faible qu'à d'autres époques.

L'adjudicataire privé n'a pas été responsable du réseau assez longtemps pour qu'il soit possible de déterminer une quelconque différence dans l'impact sur la situation

sanitaire et la qualité de l'environnement. Comme il semble que le service fourni par la SOMEDEN est égal à celui qui était fourni par l'ONAS, il paraît peu probable qu'il y aura une différence significative dans l'impact sur la situation sanitaire et sur la qualité de l'environnement.

D. Les aspects en rapport avec le contrat

D1. La procédure de passation du contrat

Comme indiqué à la sous-section A de la présente section III, le processus d'appel d'offres du projet pilote a été traité de la même façon que les autres projets majeurs de l'ONAS. Il semble avoir été bien compris par les soumissionnaires et il s'est déroulé de façon appropriée.

Les parties administratives du contrat ont bien fonctionné et sont conformes aux normes internationales. Il n'y a pas besoin de modifier les clauses administratives et il y a des raisons sérieuses de *ne pas* les changer.

L'Appel d'Offres a été publiée seulement en Tunisie, mais cela semble avoir été suffisant. Il y a eu un nombre adéquat de soumissionnaires (huit), dont trois firmes internationales et une co-entreprise internationale avec une firme tunisienne. Au moins trois des sociétés tunisiennes étaient plus expérimentées dans la construction que dans l'exploitation.

La procédure de passation du contrat a été très longue. En effet, l'Appel d'Offres a été émis en août 1995, mais l'adjudicataire a seulement commencé à travailler en février 1997. Il est entendu qu'il doit y avoir plusieurs niveaux d'évaluation mais, pour des contrats d'une valeur inférieure à 5 millions de dinars, toutes ces évaluations ont lieu au sein de l'ONAS, c'est-à-dire qu'aucune autre agence n'intervient. Les dix-huit mois de la procédure de passation du contrat ne sont pas surprenants compte tenu qu'il s'agit du premier contrat d'un genre inhabituel, mais aussi du temps écoulé pour la création et l'établissement de la nouvelle société adjudicataire du marché. Toutefois, le délai devrait être réduit pour les futurs projets puisque toutes les évaluations sont internes à l'ONAS. L'emploi des mêmes clauses administratives devrait réduire le temps nécessaire aux évaluations dans l'avenir.

Les soumissions n'ont pas été ouvertes au public et le Rapport de Dépouillement n'a pas été publié, suivant la réglementation en vigueur. Toutefois, ce manque de transparence pourrait donner l'impression, dans la communauté des soumissionnaires, que la procédure de passation du contrat n'est pas équitable et ouverte.

D2. Fonder le contrat sur la performance

En tant qu'idée générale, il serait bon que le contrat soit fondé sur la performance, c'est-à-dire qu'il devrait énumérer seulement les résultats requis de sorte que l'adjudicataire puisse décider de la quantité et du genre de travail qu'il juge nécessaire pour parvenir à ces résultats. Dans la pratique, pour qu'un contrat fondé sur la performance fonctionne bien, il doit y avoir des indicateurs de performance clairement mesurables et en relation directe avec le travail. De tels indicateurs *ne* sont *pas* disponibles pour les projets impliquant l'exploitation d'un réseau d'égouts.

Parmi les indicateurs de performance qui ont été envisagés, les suivants semblent être les plus directement en rapport avec le travail effectué:

- Moins de débordements dûs à des obstructions dans la partie du réseau sous le contrôle de l'adjudicataire
- Une réaction plus rapide aux réclamations

- Moins de réclamations

L'emploi de ces mesures de la performance présente de nombreuses difficultés. D'abord, il n'est pas raisonnable de juger le travail de l'adjudicataire en se fondant sur les obstructions tant qu'il n'a pas eu l'occasion de nettoyer tout le réseau au moins une fois. Cela prendra encore un an ou davantage. Les obstructions sont normalement détectées quand il y a un débordement, mais beaucoup de débordements sont dûs à l'insuffisance de la capacité hydraulique parce que les conduites n'ont pas un diamètre suffisant pour absorber les flux de pointe habituellement provoqués par les pluies. Il en résulte donc que les débordements n'ont pas nécessairement de rapport avec le travail de l'adjudicataire. La quantité et la structure des chutes de pluie varie beaucoup d'année en année, si bien qu'il peut y avoir des variations spectaculaires du nombre de débordements sans qu'il y ait de différence dans le travail de l'adjudicataire.

Nombre des obstructions se produisent aux siphons côté sortie des boites de connexion. Ces siphons ont un diamètre beaucoup plus petit que les conduites auxquelles ils sont branchés et ils peuvent facilement se boucher si des objets tels que des chiffons ou des morceaux de matière plastique sont mis à l'égout dans les maisons. Le travail de l'adjudicataire sur les conduites et les boites de connexion n'a probablement pas beaucoup d'effet sur ces obstructions des siphons.

Les obstructions des égouts peuvent aussi être provoquées par des événements dûs au hasard tels que la présence de morceaux de bois dans les conduites ou la décharge par quelqu'un d'un gros objet solide dans le réseau. Ce genre d'événement a peu de rapports avec le travail de l'adjudicataire, en fait ils peuvent se produire immédiatement après qu'il a nettoyé une conduite ou un avaloir.

C'est pourquoi les obstructions du réseau d'égouts ne peuvent pas constituer un bon indicateur de la performance de l'adjudicataire.

Un exemplaire de la Fiche de Débouchage utilisée par la SOMEDEN figure en Annexe D. Quatre cases peuvent être cochées pour indiquer le lieu de l'obstruction. La case intitulée Canalisation privée concerne les parties qui ne sont pas sous le contrôle de l'adjudicataire. Les trois autres catégories le sont.

Le formulaire de la SOMEDEN concerne seulement les obstructions. Malheureusement, il y a probablement de nombreuses catégories de réclamations qui ne sont pas en rapport avec les obstructions, les débordements dûs à l'insuffisance de capacité entre autres. Néanmoins, si une ou plusieurs cases étaient ajoutées à ce formulaire, on pourrait faire un tableau du nombre et du pourcentage des réclamations en rapport avec la partie du réseau sous le contrôle de la SOMEDEN.

On s'attend à ce que le nombre de réclamations dues à des obstructions finisse pas baisser à mesure du nettoyage fait par l'adjudicataire mais il n'est pas certain que cela se produira.

La rapidité de la réaction aux réclamations est clairement du ressort direct de la SOMEDEN. Comme on peut le constater dans le formulaire en Annexe D, l'heure de réception de la réclamation et celle de l'intervention figurent sur la Fiche de Débouchage. Ces éléments doivent être présentés sous forme de tableaux et faire partie du rapport mensuel.

Le nombre des réclamations reçues n'a probablement pas de rapport direct avec la performance de la SOMEDEN. Environ 20 percent des réclamations reçues depuis que la SOMEDEN a commencé à opérer concernaient des obstructions en amont des boites de connexion, c'est-à-dire dans la partie privée du réseau et non dans celle qui est sous le contrôle de la SOMEDEN. Ces réclamations n'ont aucun rapport direct avec le travail de l'adjudicataire. Comme indiqué plus haut, beaucoup des débordements, peut-être même la plupart, peuvent être le résultat des pluies plutôt que d'obstructions au cours d'une année moyenne, et par conséquent les réclamations en rapport avec eux ne sont pas non plus liées au travail de la SOMEDEN.

Un excellent travail de la part de l'adjudicataire pourrait, en fait, résulter en davantage de réclamations. Si, dans le passé, les usagers avaient l'impression que le dépôt d'une réclamation n'avait pas d'effet, il se pourrait bien qu'ils n'en aient pas déposé. Si le public pense que la réaction est meilleure maintenant, il y aura davantage de gens prêts à se plaindre. Dans ce scénario, l'amélioration du service peut faire augmenter le nombre des réclamations.

Les réclamations à propos des odeurs sont aussi extrêmement subjectives. Elles dépendent de ce que chacun considère comme un niveau acceptable d'odeur, de la direction du vent et des conditions météorologiques.

Pour les raisons indiquées ci-dessus, le nombre des réclamations reçues n'est probablement pas un bon indicateur de la performance de l'adjudicataire. Néanmoins, il est recommandé de présenter le nombre des réclamations sous forme de tableau et de l'inclure dans le rapport mensuel.

Comme il n'y a pas d'indicateurs de performance clairement définis, il n'est pas considéré comme faisable de baser le contrat sur la performance pour le moment. Après avoir suivi les mesures de performance discutées ci-dessus et celles qui pourraient être identifiées plus tard, il faudra envisager d'en inclure dans les contrats de l'avenir et peut-être d'y prévoir des pénalités ou des primes liées à ces indicateurs.

D3. Description et quantités du travail

Une des grandes faiblesses des documents du contrat du premier projet pilote tient à ce qu'ils ne contiennent pas ou peu de description de certaines parties du travail et de leur quantité. Les problèmes techniques de la description de la qualité du travail requis et de la définition des petites réparations figurent à la sous-section B de la présente section III.

D3a. Les réparations des regards

Comme indiqué à la sous-section B, la description de la réhabilitation des regards et des réparations ponctuelles aux conduites de l'Article 2.1.9 de la Pièce 1.5 est extrêmement vague et certaines des réparations énumérées pourraient être très coûteuses, c'est pourquoi cette clause présente un potentiel de litiges sérieux. Il n'y a ni estimations des quantités de ce type de travail ni prix unitaires. L'adjudicataire n'est pas payé (motivation

positive) pour faire ce travail ni pénalisé s'il ne le fait pas (motivation négative), il peut donc être difficile de le lui faire faire. Jusqu'à présent, aucun travail de ce genre n'a été fait.

La réhabilitation d'un regard peut coûter 100 dinars et même plusieurs fois cette somme selon le travail à accomplir. A ce prix unitaire, la réparation de chacun des 6 507 regards et avaloirs du projet coûterait 650 700 dinars, c'est-à-dire environ le tiers du prix total du contrat.

La description des types de réparations requises et un prix unitaire pour chacune clarifieraient le contenu du contrat.

D3b. Les réparations aux conduites

Comme noté plus haut, l'Appel d'Offres contenait peu de descriptions des réparations requises pour les conduites. L'Additif II précisait que les réparations sont limitées à des longueurs de moins d'un mètre endommagées au plus une fois par trimestre dans la même longueur de conduite entre deux regards successifs. Il y a à peu près autant de longueurs de conduites que de regards, c'est-à-dire 6 507. Si la SOMEDEN devait réparer une rupture dans chaque longueur de conduite une fois par trimestre, il est théoriquement possible que le nombre total des réparations soit d'environ 26 000.

Les réparations de dégâts localisés sont souvent qualifiées de ponctuelles aux Etats-Unis. Le coût typique d'une réparation ponctuelle est d'au moins 1 000 dollars aux Etats-Unis. Le coût en Tunisie est probablement moins élevé, disons 500 dinars. A ce coût unitaire, le coût total des
26 000 réparations ponctuelles que la SOMEDEN pourrait être obligée de faire serait de l'ordre de 13 millions de dinars, soit sept fois la valeur totale du contrat.

Il est évident qu'il n'a pas été envisagé que le nombre des réparations ponctuelles soit aussi grand que ce qui est théoriquement possible. Cette argumentation a pour but de montrer que la quantité de ce type de travail pourrait être tout à fait significative et que les pièces du contrat ne traitent pas adéquatement de la quantité de travail à effectuer. L'inclusion d'un prix unitaire pour ce genre de travail clarifierait beaucoup les risques assumés par les soumissionnaires.

Comme la SOMEDEN n'est ni payée ni pénalisée pour les réparations ponctuelles, il est peu probable qu'elle en fasse davantage que le strict minimum nécessaire pour maintenir le réseau en état de marche et, en fait, jusqu'à présent aucun travail de ce type n'a été fait.

D3c. Le nettoyage des conduites de branchement

La formulation des parties techniques du contrat ne précise pas que les conduites de branchement doivent être nettoyées, seules les boites de connexion doivent l'être (le paragraphe 2. au sommet de la page 6 de la Pièce 1.3 du contrat note, cependant, qu'il s'agit des boites *et* des conduites). La longueur des conduites du réseau indiquée à l'Article 1 de la Pièce 1.5 est de
148 459 mètres, soit la longueur totale des égouts principaux dans les rues, sans les conduites de branchement. A l'origine, l'adjudicataire a argué qu'il devait être payé pour les conduites de branchement aussi, mais il semble avoir abandonné cette exigence.

Cela pourrait présenter un problème avec un adjudicataire plus disposé à argumenter. Les clauses techniques doivent énoncer clairement que l'adjudicataire est tenu de nettoyer aussi bien les conduites de branchement que les boites de connexion.

Il n'est pas non plus clairement énoncé que l'adjudicataire est requis de nettoyer seulement jusqu'aux boites de connexion, c'est-à-dire à l'exclusion des conduites entre les boites et les maisons, bien qu'il semble que ce soit entendu dans le premier projet.

D3d. L'uniformité du nettoyage

Il n'est pas clair qu'il ait été dans l'intention de la Convention que chaque conduite doit être nettoyée au moins une fois par an ou si certaines doivent l'être beaucoup plus fréquemment et d'autres encore pas du tout. Le facteur de 1,3 pour le nettoyage des conduites était apparemment dans l'intention de reconnaître que certaines conduites doivent être nettoyées plus d'une fois par an.

Certaines conduites nécessitent davantage de nettoyage que d'autres à cause de leur âge, de leur état, de leur pente, etc. En fait, la SOMEDEN a fixé des priorités pour les conduites pluviales et les conduites mixtes qui reçoivent beaucoup de sable. Elles seront nettoyées deux fois la première année et le reste des longueurs prévues par le contrat sera appliqué aux conduites d'eaux usées (le réseau domestique). Il en résultera qu'environ la moitié des conduites d'eaux usées sera nettoyée la première année. C'était peut-être l'intention du contrat, et peut-être pas.

Comme discuté plus haut, la SOMEDEN est en train de mettre au point un programme informatique de détermination des priorités.

Comme pour les conduites, il n'est pas clair que tous les regards et avaloirs doivent être nettoyés au moins une fois ou exactement trois fois par an.

Il est probablement souhaitable qu'un système de détermination des priorités de nettoyage des conduites et autres éléments soit mis sur pied. Les avantages d'un tel système et les contraintes que l'ONAS pourrait vouloir placer sur lui doivent être discutées dans les appels d'offres des projets du futur.

D3e. La mesure des longueurs

L'Appel d'Offres donnait la longueur des conduites de la zone du projet. Cette mesure sera probablement l'objet d'au moins plusieurs inexactitudes et d'omissions mineures. Il a été noté que l'adjudicataire a constaté une différence entre la longueur réelle du réseau et la longueur indiquée dans l'Appel d'Offres.

La différence peut être due à la méthode de mesure. La longueur peut être mesurée entre les centres des regards, entre leurs faces intérieures ou extérieures. En moyenne, la longueur des conduites entre les regards est de 23 m. La longueur d'un mètre dans le regard représente donc environ 4 percent de différence pour la longueur totale.

Il est recommandé que la méthode de mesure soit comprise dans les appels d'offres à l'avenir.

D3f. L'autorité de l'inspecteur de l'ONAS

Le contrat ne donne pas à l'inspecteur de l'ONAS le pouvoir d'exiger qu'un travail de qualité inférieure soit refait, bien qu'il soit à présumer que cet inspecteur pourrait refuser de compter du travail non satisfaisant dans ce qui est requis de l'adjudicataire.

Il est recommandé que l'Appel d'Offres définisse les pouvoirs de l'inspecteur de l'ONAS.

D3g. La surveillance des débordements

L'adjudicataire est requis de surveiller les débordements mais il n'est ni payé ni pénalisé pour ce travail, il n'a donc aucune incitation à le faire. Les endroits où ce travail doit être fait et pourquoi ne sont pas précisés non plus. Apparemment, l'ONAS n'a pas surveillé les débordements de manière systématique dans le passé. Jusqu'ici, ce travail n'a pas été fait, peut-être parce qu'il n'y a pas eu beaucoup de pluies depuis que la SOMEDEN a commencé à travailler.

D4. Les prix unitaires

Le Rapport de Dépouillement comparait les offres reçues et les coûts des opérations passées de l'ONAS en coûts unitaires par mètre et par an. Ces coûts unitaires étaient en général de l'ordre de 2 dinars/mètre/an. On dispose de coûts semblables dans d'autres pays pour faire des comparaisons.

Dans les sections techniques de l'Appel d'Offres, cependant, les prix unitaires sont différents. Les détails Estimatifs de la Pièce 1.7 comprennent une longueur d'égout à nettoyer douze fois moins longue que l'ensemble du réseau. Il est entendu que cet arrangement signifiait que cette quantité de conduite était à la disposition de l'adjudicataire au début de chaque mois, c'est-à-dire douze fois par an. Cette longueur fictive ne correspond pas à la "longueur contractuelle" qui est déclarée 1,3 fois la longueur réelle du réseau.

Les soumissionnaires inséraient des prix unitaires et des devises étrangères au bas du Bordereau des Prix, Pièce 1.6. Apparemment, le but était que ces prix unitaires devaient être multipliés par les longueurs indiquées dans la Pièce 1.7 pour obtenir le paiement mensuel forfaitaire reçu par l'adjudicataire. Comme noté plus bas, cependant. cette procédure semble donner le prix annuel plutôt qu'un prix mensuel.

Exemple de calcul

La SOMEDEN a inséré dans le tableau de la série 1 de la Pièce 1.6 des prix unitaires de 0,146 dinars/mètre plus 0,158 Francs français par mètre. Il est entendu qu'elle a accepté plus tard que la portion en devises étrangères soit aussi payée en dinars tunisiens.

Au taux de change récent de 1,844 D/10 FF, un Franc français vaut 0,1844 dinars.

La portion du paiement en devise étrangère est donc de	0,1844 D/FF x 0,158 FF/m = 0,029 D/m
Le prix unitaire total proposé par la SOMEDEN était donc de	0,146 D/m + 0,029 D/m (pour la portion en devises étrangères) = 0,175 D/m
Le forfait mensuel de la première année calculé avec la longueur indiquée à la Pièce 1.7 devrait donc être	0,175 D/m x 1 781 500 m = 311 763 D

Il est entendu qu'il s'agit en fait du paiement *annuel*, *pas* du paiement *mensuel*.

Les avantages de cette façon de fixer les parties techniques des documents de la soumission ne sont pas clairs. En fait, il s'agit d'une procédure mise au point par un consultant privé et proposé à l'ONAS. Le système utilisé rend difficile la comparaison avec les prix unitaires d'ailleurs car les chiffres inscrits dans le bordereau ont été ajustés et sont donc fictifs, et il semble compliqué donc susceptible d'erreurs et de mauvaises interprétations. Ce système est aussi étranger au personnel de l'ONAS.

D5. Les pénalités

La Convention (Pièce 1.5) contient, dans les articles 8.1 et 8.2, des systèmes de calcul des pénalités mensuelles au cas où la longueur d'égout nettoyée serait inférieure à 75 percent de la quantité moyenne requise par le contrat et des pénalités semestrielles au cas où la quantité de travail, à la fin d'un semestre, ne serait pas égale à celle requise par le contrat.

La pénalité mensuelle est obtenue en multipliant les prix de la série 1 du Bordereau des Prix par 1,5 et par la différence entre la quantité réelle de conduite nettoyée et celle qui était requise de l'être. La quantité de conduite qui est requise d'être nettoyée est définie comme suit:

> "75 percent d'un douzième de 1,3 fois la longueur de conduites placée à sa disposition (la disposition de l'adjudicataire) le premier jour du mois envisagé."

La longueur de conduite mise à la disposition de la SOMEDEN chaque mois est la longueur totale du réseau, soit 148 459 mètres. Les prix unitaires sont dits être ceux de la série 1 du Bordereau des Prix. Ils ont été examinés plus haut et reviennent à 0,175 D/m.

En moyenne, la quantité de conduite que l'adjudicataire est requis de nettoyer chaque mois est la suivante:

148 459 m/an: 12 mois/an = 12 062 m

Si la SOMEDEN ne nettoie aucune conduite, la pénalité sera de:

1,5 x 0,175 D/m x 12 062 m = 3 166 D

Dans le scénario ci-dessus, compte tenu du fait que le paiement forfaitaire mensuel de l'adjudicataire est un douzième de 311 763 D, soit 25 980 D, il recevra la plus grande partie du forfait même s'il ne nettoie aucune conduite. Cela n'est sûrement pas dans l'intérêt de l'ONAS.

Il y a aussi des pénalités si 75 percent du nombre requis de regards, avaloirs et boites de connexion ne sont pas nettoyés mais ces pénalités sont aussi faibles.

Il y a une pénalité pour ne pas réagir dans les deux heures à une réclamation, mais elle s'élève seulement à 20 dinars. Il y a environ 50 réclamations par mois, si bien que la pénalité maximum serait seulement de 1 000 dinars, soit environ 4 percent du forfait mensuel. Autrement dit, la pénalité pour ne pas réagir aux réclamations est minime. Cependant, la SOMEDEN répond bien aux réclamations. Si le délai de réponse aux réclamations est considéré comme un aspect important du travail de l'adjudicataire, davantage d'importance devrait lui être accordée, peut-être sous la forme d'une plus grande pénalité ou d'une prime.

D6. Le type de contrat—Prix unitaires contre somme forfaitaire

Les parties techniques de l'Appel d'Offres donnent l'impression qu'il s'agit d'un contrat à prix unitaires mais, en fait, le travail de nettoyage des égouts, qui représente la plus grande partie du contrat, est payé au forfait. Comme noté plus haut, les soumissionnaires étaient requis de donner des prix unitaires par mètre de conduite pour nettoyer le réseau,

mais ces prix unitaires ont seulement servi à calculer un paiement mensuel forfaitaire. Ils *ne* servent *pas* à calculer un paiement mensuel fondé sur la quantité de travail réellement fait, ce qui serait typique dans un contrat normal avec des prix unitaires. L'adjudicataire reçoit le forfait mensuel pour le travail de nettoyage et ce forfait n'est pas lié à la quantité de travail effectuée durant le mois (sauf les pénalités s'il tombe en-dessous des 75 percent de la quantité moyenne requise).

Les parties techniques du contrat ont été élaborées par un entrepreneur privé et elles sont uniques en leur genre. L'ONAS ne disposait pas d'expérience préalable de ces spécifications techniques et il existe de nombreuses différences d'opinion parmi le personnel de l'ONAS sur le sens des différentes clauses.

Il est entendu que l'ONAS emploie habituellement des contrats avec prix unitaires pour les projets de construction confiés au secteur privé et connaît donc bien ces contrats. Par exemple, il y a des prix unitaires très clairs dans le contrat du projet pilote pour la construction ou le remplacement total des branchements des maisons et des boites de connexion. Les prix sont donnés pour deux diamètres de conduite et pour des boites de connexion faites en deux sortes de béton. Avec ces prix unitaires, la somme à payer peut être facilement calculée et l'adjudicataire n'est pas motivé pour éviter ce genre de travail bien qu'il n'en ait pas fait jusqu'à présent. Cette partie du travail semble avoir été tout à fait claire pour le personnel de l'ONAS administre le contrat.

Il est recommandé que les parties du contrat du projet pilote en rapport avec les prix soient révisées pour en faire un véritable contrat à prix unitaires. Des prix unitaires doivent être introduits pour:

- Les mètres de conduite nettoyés (la méthode de mesure doit être précisée)
- Le nombre des regards et des avaloirs nettoyés
- Le nombre des branchements de maison nettoyés, conduites et boites de connexion comprises
- Le nombre des regards réhabilités (la méthode de réhabilitation doit être précisée. Il existe plus d'une méthode et leurs coûts varient de manière significative, il doit y avoir un prix unitaire pour chacune)
- Le nombre des réparations ponctuelles faites
- Le nombre des branchements de maison posés, neufs ou totalement reconstruits (le prix unitaire figurant dans le contrat est satisfaisant)
- La construction de nouveaux égouts (s'il est demandé à l'adjudicataire d'en construire, des prix unitaires différents pour divers diamètres de conduite et diverses profondeurs pourront être nécessaires)
- La construction de nouveaux regards et avaloirs (s'il est demandé à l'adjudicataire d'en construire ou d'en reconstruire totalement)

Un prix unitaire de plus pourrait être introduit pour les réponses aux réclamations mais ceci peut être traité comme une partie de la tâche globale de nettoyage du réseau, comme c'est le cas actuellement, puisque les mêmes équipes font les deux sortes de travail.

Un autre prix unitaire pourrait être introduit pour la surveillance des débordements quand ce travail sera défini.

Comme l'ONAS a déjà l'habitude d'administrer de véritables contrats à prix unitaires, il serait peut-être plus simple d'administrer tout le contrat du projet pilote comme un contrat à prix unitaires et de payer l'adjudicataire sur la base du nombre de mètres de conduite réellement nettoyés.

Un forfait mensuel peut être payé si l'on considère qu'il est plus facile de le faire que de payer sur la base de la longueur de conduites nettoyée, mais les pénalités doivent être augmentées de manière significative de sorte que l'adjudicataire ne puisse pas recevoir la plus grande partie du paiement pour du travail non fait.

D7. Proportions des contrats de l'avenir

Les proportions du contrat sont peut-être trop faibles pour obtenir le maximum d'économies. Un contrat trois ou quatre fois plus grand permettrait à une firme internationale de faire davantage d'économies principalement en répartissant les frais généraux sur une plus grande quantité de travail mais aussi en permettant au matériel de desservir des zones plus vastes. L'adjudicataire a noté qu'une zone dix fois plus grande, à Marseille, est desservie par seulement quatre fois plus de camions qu'à Tunis, autrement dit qu'à Marseille chaque camion couvre une surface deux fois et demi plus grande qu'à Tunis. C'est probablement presque entièrement le résultat d'économies d'échelle.

Un autre avantage des grands contrats tient à ce que la panne d'un matériel, un camion par exemple, représente une beaucoup plus petite fraction de la capacité totale dont dispose l'adjudicataire. Autrement dit, l'impact de la perte de l'usage d'un camion sur deux est beaucoup plus grand que la perte de l'usage d'un camion sur huit.

D'un autre côté, l'augmentation de la taille des projets rendra plus difficile aux firmes tunisiennes d'entrer en concurrence car il y a peu d'expertise locale dans l'exploitation des installations d'eaux usées, mise à part celle de l'ONAS. Il est considéré comme très important de développer une capacité locale en vue de diriger des contrats avec le privé car le coût du personnel étranger représente une grande partie du coût total. Si des tunisiens développent des capacités qui leur permettent de remplacer le personnel étranger, le coût des projets sera réduit de manière significative. A long terme, cela résultera en économies encore plus grandes. Il est donc recommandé que les projets pilotes du futur comprennent des petits projets, disons de la même taille que celle du premier projet pilote, et qu'ils soient réservés exclusivement à des firmes tunisiennes.

D8. La durée des contrats futurs

La durée du contrat du premier projet pilote n'est peut être pas assez longue pour obtenir le maximum d'économies. En particulier, le gros matériel pourrait être amorti sur une période supérieure à cinq ans. Une durée de plus de cinq ans, ou des clauses de renouvellement du contrat pour un terme supplémentaire ou davantage, pourraient résulter en de plus grandes économies.

D9. La performance de l'adjudicataire, les conflits et le paiement

La performance de l'adjudicataire est conforme aux clauses administratives du contrat et aucune pénalité n'a été appliquée.

Il n'y a pas eu de litiges significatifs dans le premier projet pilote. Comme il est discuté à la sous-section B de la présente section III, il y a eu une différence d'opinion au début entre l'inspecteur de l'ONAS et l'adjudicataire à propos de la qualité du nettoyage mais cette difficulté a maintenant été résolue.

La SOMEDEN a noté que dans certains cas d'autres égouts se déchargent dans le réseau du projet pilote. La responsabilité pour les problèmes n'est peut être pas claire à la frontière entre la zone de l'adjudicataire et celles qui sont sous le contrôle de l'ONAS ou de quelqu'un d'autre. Dans la mesure du possible, les zones de projet devraient comprendre un bassin de drainage complet avec seulement un minimum d'interfaces avec d'autres réseaux. Idéalement, il s'agirait d'un point de décharge unique à l'extrémité aval du réseau.

La SOMEDEN a eu quelques difficultés, au début, à faire passer son matériel en douane. L'ONAS pourrait peut-être prendre des dispositions pour faciliter ce processus. Au minimum, les appels d'offres devraient mentionner ces difficultés plus explicitement. Le contrat en vigueur comprend une période de mobilisation au cours de laquelle ces affaires pourraient être résolues.

D10. La surveillance du projet pilote par l'ONAS

En général, la surveillance du premier projet pilote par l'ONAS a été efficace. L'adjudicataire s'est conformé aux aspects contractuels et techniques du projet et aucune pénalité n'a été appliquée. L'inspecteur de l'ONAS est satisfait de la quantité et de la qualité du travail effectué.

Les ressources de l'ONAS affectées à la surveillance de l'adjudicataire sont les suivantes: un inspecteur à plein temps, un véhicule supplémentaire, une partie du temps de l'ingénieur dirigeant l'UCP locale, un petit peu du temps de l'ingénieur dirigeant l'UCP centrale. Les bureaux et le matériel existaient déjà de sorte que ces articles n'ont pas représenté beaucoup de coûts supplémentaires. Il est estimé que le total des coûts supplémentaires de la surveillance de l'adjudicataire du premier projet pilote s'élèvent à moins de 2 000 dinars par mois. C'est environ 7 percent du coût mensuel du contrat. Comme les économies sur le coût antérieur des opérations sont beaucoup plus grandes que les coûts de la surveillance, ces coûts sont bien justifiés.

L'inspecteur fait une seule tournée par jour mais les équipes qui utilisent les camions travaillent en trois tournées. L'inspecteur a fait des inspections ponctuelles du travail effectué la nuit et il n'a découvert aucune raison de penser que la qualité de ce travail est différente de celle du travail de jour. Ces inspections ponctuelles des deuxième et troisième tournées doivent être poursuivies.

Pour maintenir et améliorer le processus de surveillance, il est recommandé que l'UCP continue de préparer un "Cahier de surveillance du projet" contenant des instructions écrites sur la manière de procéder à la surveillance et de mesurer les résultats. Le premier jet de ces instructions écrites pourrait être rédigé par l'inspecteur et distribué pour examen et commentaires. Ces instructions évolueront continuellement. Il ne faut pas essayer de les rendre "définitives" et elles doivent être considérées comme des directives, pas comme des règles obligatoires. Il faudra envisager d'inclure ces directives dans les appels d'offres pour

que les soumissionnaires sachent quelle qualité de travail est attendue et comment elle sera surveillée.

Il semble possible de surveiller les progrès du projet pilote avec un rapport mensuel de deux pages. La deuxième page du formulaire serait un tableau récapitulatif mettant en parallèle la performance réelle et la performance requise. Une suggestion de format pour ce rapport est présentée à l'Annexe E, les résultats réels des tout premiers mois y figurent.

L'autre page du rapport mensuel de surveillance serait une feuille de couverture. Elle comprendrait des observations globales et générales, les problèmes rencontrés ou prévisibles, les litiges, les changements dans le personnel ou le matériel de l'adjudicataire, etc.

E. Les aspects commerciaux

E1. Les relations avec les usagers

Comme la SOMEDEN a travaillé seulement quelques mois et comme les réclamations passent toujours par l'ONAS, les usagers du réseau d'égouts ont eu très peu de contacts avec l'adjudicataire. Malgré ces difficultés, une enquête a été effectuée pour tenter de déterminer comment le public perçoit les opérations de l'adjudicataire privé.

Les réclamations reçues par l'ONAS l'année dernière ont été examinées pour tenter d'établir une base à laquelle comparer la performance de la SOMEDEN. Cet effort n'a pas été fructueux. Les réclamations pour la zone du projet pilote étaient mélangées à celles d'une zone beaucoup plus grande. De plus, les documents disponibles contenaient seulement les adresses des problèmes mais pas les noms ni les numéros de téléphone des plaignants ni les détails à propos des réclamations. Comme on peut le constater aux dernières lignes de l'Annexe E, un total de 163 réclamations a été reçu de février à avril. Parmi celles-ci, 130 (80 percent) concernaient des problèmes dans les parties du réseau sous le contrôle de l'adjudicataire.

Des notices signées par l'ONAS ont été envoyées à ces plaignants pour leur demander de prendre part à un entretien. Les plaignants ont ensuite pris contact en personne ou par téléphone. Des entretiens utilisables ont été obtenus d'environ la moitié des plaignants de la période de trois mois.

Les résultats de l'enquête sont présentés à l'Annexe F.

E2. Le niveau de satisfaction des usagers

En général, le niveau de satisfaction du service reçu de la SOMEDEN a été très élevé. On peut constater dans les réponses de la page 1 de l'Annexe F que 55 des 57 personnes qui ont répondu ont qualifié le service d'au moins satisfaisant.

E3. Le délai d'intervention

Le tableau de la page 2 de l'Annexe F présente les délais entre les réclamations et les réponses de la SOMEDEN. Par contrat, elle est requise de répondre dans les deux heures de la réception de la réclamation. Comme on peut le constater, 46 des 48 interventions (96 percent) ont été faites dans les deux heures.

E4. L'image du service

La page 3 de l'Annexe F présente des données sur l'image que se fait le public de la conduite des employés de la SOMEDEN. Il y a fort peu d'insatisfaction. Dans la dernière colonne, qui donne un classement général, une seule personne considère le comportement des employés comme insatisfaisant.

La page 4 de l'enquête présente les réponses de 23 personnes qui avaient déposé des réclamations à la fois à l'ONAS et à la SOMEDEN. Dans toutes les catégories, la plupart des réponses considèrent le service fourni par la SOMEDEN comme semblable à celui de l'ONAS. Quelques unes le considèrent comme meilleur, une seule comme pire. Le public semble penser que l'ONAS et la SOMEDEN fournissent un service de haut niveau.

Bien que l'enquête n'ait pas posé de questions sur l'image que se fait le public de la participation du secteur privé à l'exploitation des égouts, les intervieweurs ont noté que les personnes interviewées ne voyaient pas d'objections à l'emploi d'un contractant privé et peut-être même le préféraient un petit peu.

F. Les aspects sociaux

F1. La réaffectation du personnel de l'ONAS

Le personnel de l'ONAS dans les deux centres desquels la zone du premier projet pilote a été prise comptait quelque 70 personnes. Environ la moitié de ces personnes a été déplacée par l'entrepreneur privé.

L'ONAS étend toujours ses opérations et avait des postes vacants dans des zones voisines. Les employés déplacés par le premier projet pilote ont été conservés par l'ONAS qui les a transférés dans ces nouvelles zones de sorte qu'ils n'ont pas ou peu souffert.

Dans l'avenir, il est probable qu'il y aura davantage d'impact social car l'ONAS n'aura pas de postes vacants pour les employés déplacés ou parce que les postes vacants seront éloignés.

Il a été rapporté que l'ONAS envisage d'installer certains des projets pilotes du futur dans les zones nouvellement prises en charges, c'est-à-dire là où il n'y avait pas d'égouts et pas d'opérations de l'ONAS dans le passé. Si ces dispositions sont possibles, elles réduiraient l'impact social car aucun employé de l'ONAS ne serait déplacé. Cependant, il serait difficile de comparer la performance de l'adjudicataire dans une nouvelle zone à la performance dans des zones plus anciennes parce qu'un réseau d'égouts tout neuf n'est pas comparable à un plus vieux.

F2. Les conflits

Il est entendu que le syndicat qui représente les employés de l'ONAS est opposé à la participation du secteur privé et à certaines des méthodes d'organisation du travail de la SOMEDEN, le fait que les chauffeurs des camions de nettoyage travaillent aussi sur les chantiers notamment.

Malgré l'opposition générale du syndicat, aucune action spécifique n'a été entreprise jusqu'à présent.

F3. Les transferts de personnel à l'adjudicataire

Le contractant privé était disposé à engager du personnel de l'ONAS mais très peu de ce personnel a montré de l'intérêt à travailler pour la SOMEDEN. Les taux de chômage sont élevés en Tunisie et les employés de l'ONAS répugnent apparemment à quitter la sécurité de leurs postes. Alors que diverses agences du secteur public réduisent leur personnel à la suite du programme gouvernemental de transfert de davantage de l'économie au secteur privé, la sécurité de l'emploi par le gouvernement va décliner et davantage de personnel de l'ONAS pourrait être disposé à accepter des postes dans le privé.

La SOMEDEN a en fait engagé trois anciens employés de l'ONAS. Le transfert s'est bien passé pour deux d'entre eux. En fait l'un est le chef des travaux de la SOMEDEN. Pour le débaucher de l'ONAS, elle a dû lui offrir environ le double de ce qu'il y gagnait.

L'adjudicataire a aussi réussi à engager avec succès un ancien chauffeur de l'ONAS.

Un ingénieur débauché de l'ONAS n'a pas réussi à négocier la transition et il a quitté la SOMEDEN.

F4. La situation de l'emploi chez l'adjudicataire

La SOMEDEN dit payer des salaires de base de 40 percent plus élevés que ceux de l'ONAS. Il semble, cependant, que la plus grande partie des salaires supplémentaires va aux cadres et aux employés les plus qualifiés et que les moins qualifiés soient payés de la même façon que s'ils travaillaient à l'ONAS.

L'adjudicataire paye pour les avantages sociaux prévus par la loi. A l'ONAS, les prestations sont considérablement meilleures.

La SOMEDEN offre des primes de productivité et de disponibilité du matériel. Elle pense que ces primes donnent aux employés des motifs d'atteindre des taux de production élevés et de prendre bien soin du matériel.

G. Les aspects administratifs

G1. L'organisation envisagée pour l'UCP

Une suggestion d'organisation pour les Unités de Contrôle de Performance (UCP) locales et centrale a été discutée dans l'"Etude sur l'Unité de Contrôle de Performance à l'ONAS." Une copie de l'organigramme proposé dans cette étude est présentée à l'Annexe G du présent rapport. Il était envisagé que l'UCP centrale serait placée dans une section de personnel dépendant directement de la direction de l'ONAS par l'intermédiaire d'un niveau intermédiaire au plus. Les UCP locales devaient dépendre des districts responsables des réseaux d'égouts ou usines de traitement des eaux usées exploitées par des entités privées.

L'UCP centrale sera globalement responsable du programme de participation du secteur privé et devra donc être au siège de l'ONAS, en particulier parce qu'une grande partie du travail de ce groupe consistera à préparer des appels d'offres et à procéder à l'adjudication de nouveaux projets .

La structure administrative proposée parait appropriée. Le placement des UCP locales sous les districts qui avaient été chargés des installations passées sous le contrôle du privé les met à proximité des sites des projets et en contact avec l'unité de l'ONAS qui connaît le mieux la situation détaillée dans chaque zone de projet. Cela les place aussi près des usagers. Les avantages de la proximité du site d'un projet ne sont pas apparents pour le premier projet pilote parce que son site est à Tunis, près du siège de l'ONAS. Au fur et à mesure que des projets pilotes seront entrepris dans des sites plus éloignés, les avantages deviendront plus évidents.

Un désavantage de cette structure administrative est qu'il n'y a pas de lien hiérarchique direct entre les UCP locales et l'UCP centrale. Cette lacune peut être comblée par l'établissement d'un lien fonctionnel bien organisé.

Il est noté que l'organisation recommandée dans l'Etude sur l'UCP n'a pas été testée. Elle est peut-être la structure la plus effective et la plus efficace ou peut-être pas mais, en se fondant sur l'expérience accumulée jusqu'ici, l'organisation recommandée dans l'Etude paraît saine.

G2. L'organisation actuelle de l'UCP à ce jour

L'organisation actuelle des UCP centrale et locales correspond plus ou moins aux recommandations de l'Etude sur l'UCP. Telles qu'elles existent, les UCP sont décrites ci-dessous.

G2a. L'UCP centrale

L'UCP centrale a la responsabilité globale de la préparation des contrats, de la réception des soumissions et de l'adjudication des contrats. Elle devrait aussi surveiller la performance globale des contractants privés et évaluer les progrès de la stratégie de privatisation.

M. Mohammed Touati, ingénieur principal, a été officiellement et par écrit mis à la tête de l'UCP centrale en août 1995. Il se trouve à la Direction de l'Assistance Technique et de la Coordination (DATC) qui est un des départements centraux qui dépendent du directeur de l'ONAS. M. Touati a été impliqué dans la préparation d'appels d'offres et l'évaluation de soumissions reçues pour les deux premiers projets de participation du secteur privé. Il est le rédacteur des Rapports de Dépouillement. Cependant, M. Touati n'est pas directement impliqué dans la planification des projets de privatisation. La planification est traitée par la Direction du Développement qui est sous le contrôle de M. Nejib Abid.

La situation de l'UCP centrale correspond à la recommandation de l'étude sur l'UCP. Elle permet aux responsables de l'UCP centrale de collaborer avec les autres départements spécialisés. Plusieurs de ces autres départements sont impliqués dans le processus d'adjudication et fournissent des membres aux comités de dépouillement.

Cette situation est aussi indépendante des départements d'exploitation, ce qui devrait permettre à l'UCP centrale d'avoir une vision plus large du processus global sans entrer dans les détails des opérations au jour le jour.

Comme le travail du contractant privé a commencé seulement récemment, il n'y a pas eu d'effort majeur en vue de développer le rôle et l'organisation de l'UCP centrale. La

relation, jusqu'ici, entre l'ingénieur responsable de l'UCP centrale et l'ingénieur responsable de l'UCP locale est restée informelle mais elle a probablement été adéquate. Quand davantage de contrats auront été passés avec le privé et si des problèmes se posent, des dispositions fonctionnelles plus officielles, telles que des procédures normalisées de rapports, seront probablement nécessaires.

G2b. L'UCP locale

La nomination de M. Radhouane Ben Chedly à la tête de l'UCP locale a été moins officielle que celle de M. Touati. M. Ben Chedly a été nommé seulement en février 1997 et seulement oralement. Il n'y a pas de description d'emploi (note organique) de ce qu'il est censé faire en tant qu'ingénieur chargé de l'UPC locale.

M. Ben Chedly est un ingénieur. Sa nomination à la tête de l'UPC locale vient en plus de ses responsabilités en tant que chef de la Section des Services Techniques du Département d'Exploitation du Département Régional de Tunis. En cette capacité, il a été chargé du développement de petits projets d'une valeur s'élevant au plus à 30 000 dinars. Cette expérience le qualifie bien pour son rôle dans l'UCP locale.

Un inspecteur, M. Youssef Jouini, a été affecté au projet d'El Menzah et sa performance est bonne. Il était auparavant le chef d'un des centres d'exploitation de la zone du projet pilote et il est donc tout à fait au courant du réseau d'égouts et du travail requis.

Le placement de l'UCP locale dans l'unité d'exploitation du District de Tunis est conforme aux recommandations de l'étude sur l'UCP.

G3. Les relations de l'UCP avec la SOMEDEN

Jusqu'à présent, l'interaction de l'UPC avec l'adjudicataire, la SOMEDEN, a été limitée presqu'exclusivement aux contacts avec l'inspecteur, M. Jouini. M. Jouini passe beaucoup de temps sur place, surveillant les activités des équipes de la SOMEDEN.

Comme discuté ailleurs, les relations entre l'inspecteur et la SOMEDEN ont été un peu tendues au début, mais les problèmes ont maintenant été réglés.

G4. Les documents et communications de l'UPC

La SOMEDEN soumet un rapport mensuel qui comprend des récapitulatifs du travail fait au cours du mois et du travail cumulé. Des renseignements détaillés sont disponibles sur le travail fait par chaque équipe chaque jour. Le travail est inscrit sur une fiche d'intervention quotidienne, et les zones couvertes sont marquées sur des agrandissements du plan du réseau d'égouts.

L'inspecteur maintient un journal quotidien qui sert à confirmer le travail fait par l'adjudicataire.

Les réclamations reçues par l'ONAS et par la SOMEDEN sont enregistrées. On trouvera à l'Annexe D le formulaire de réclamations utilisé par l'adjudicataire.

Un Cahier d'Exploitation a été mis au point par l'ONAS. Il comprend certains formulaires. Cependant il n'y a pas d'explications sur la manière dont les formulaires doivent

être employés et on ne sait toujours pas très bien comment les contrats et adjudicataires privés doivent être dirigés.

Les formulaires détaillés de travail quotidien sont adéquats. Cependant un rapport mensuel global et concis est souhaitable. Une suggestion de formulaire pour ce rapport est discutée en D10 et un exemple est présenté à l'Annexe E.

Avec le soutien de l'USAID, de nombreux rapports sur le programme de participation du secteur privé ont été préparés. Ces rapports contiennent une masse de suggestions et d'informations utiles sur l'arrière-plan, mais ils n'ont pas encore été pleinement utilisés par les UCP. L'UCP locale, par exemple, ignorait l'existence de l'Etude sur l'UCP et a seulement reçu une copie du contrat passé avec la SOMEDEN fin avril 1997. L'équipe du présent projet a prêté à l'UCP locale un exemplaire de cette étude pour qu'elle en fasse une copie. Il est recommandé de monter une bibliothèque des documents préparés à l'UCP centrale et que ces documents soient mis à la disposition de tous les membres des UCP et des personnes intéressées par le projet de participation du secteur privé. Des exemplaires des documents les plus pertinents devraient être distribués aux membres des UCP. Pour le moment, les documents les plus pertinents semblent être l'étude sur l'UCP et l'Appel d'Offres/Contrat avec la SOMEDEN.

G5. Les ressources de l'UCP

Comme indiqué plus haut, M. Touati est la seule personne actuellement affectée à l'UPC centrale. Comme l'adjudicataire du premier projet de participation du privé a seulement récemment commencé à travailler et comme il est bien organisé, M. Touati a dû consacrer peu de temps à examiner ses progrès. Cependant M. Touati a été profondément impliqué dans le processus de passation du contrat d'autres projets de participation du secteur privé. Il estime que le processus de sélection du deuxième contrat a pris la moitié de son temps. Ses autres tâches comprennent l'examen des études internes et le développement de projets.

M. Ben Chedly a passé un temps considérable à examiner les rapports reçus de l'inspecteur et à essayer de mettre des procédures au point pour l'UCP locale. De plus, il est toujours chargé de ses autres tâches.

M. Jouini est employé à plein temps comme inspecteur du premier projet de participation du secteur privé.

La main d'oeuvre totale déployée sur le premier projet pilote s'élève donc à l'équivalent d'un peu plus d'une personne à plein temps, disons l'équivalent d'environ une personne un quart.

Une voiture a été mise à la disposition de l'inspecteur. Les UCP utilisent des bureaux et d'autres véhicules qui leur étaient déjà affectés, si bien que peu d'installations supplémentaires ont été nécessaires. M. Touati a un ordinateur. Le personnel de l'UPC locale pense qu'il aura aussi besoin d'un ordinateur.

Les installations disponibles semblent adéquates pour permettre aux UCP de faire le travail qu'on attend d'elles.

L'Etude sur l'UCP recommandait que chaque contrat pour un réseau d'égouts se voie assigné un ingénieur et un inspecteur. En se fondant sur l'expérience du premier projet

pilote, c'est peut-être plus de personnel que nécessaire. Si les contractants de l'avenir sont aussi bien organisés et aussi compétents que la SOMEDEN, l'effectif de l'UCP peut probablement être considérablement moindre que celui envisagé dans l'Etude sur l'UCP. Chaque contrat aura besoin de l'inspecteur recommandé qui servira de liaison avec l'ONAS. Cependant, il apparaît que l'ingénieur responsable d'une UCP locale pourra probablement diriger plus d'un seul inspecteur et contrat. En se fondant sur l'expérience du premier projet pilote, un ingénieur pourrait diriger de trois à cinq contrats, chacun avec un inspecteur à plein temps.

Si des outils de rapport et de surveillance adéquats sont mis au point, M. Touati devrait être capable de superviser toutes les UCP locales de la première série de onze projets pilote car ces projets pourraient impliquer au plus trois ingénieurs dans les UCP locales. Quand de grands nombres de projets de participation du secteur privé seront en place dans l'avenir, l'effectif de l'UCP centrale devra probablement être augmenté car une quantité considérable de travail sera nécessaire pour préparer les appels d'offres et pour évaluer les soumissions.

L'emploi de contractants privés pour l'exploitation est nouveau pour l'ONAS et il est recommandé de donner une formation aux techniques de direction qui seraient utiles pour leur surveillance. Le personnel de l'UCP a exprimé son intérêt pour une telle formation et a dit que le cours donné par l'USAID en février 1997 a été d'un grand secours.

G6. Récapitulatif sur l'organisation

L'organisation de l'UCP qui a été mise en place est à peu près la même que celle recommandée sur l'étude sur l'UCP. Du personnel a été affecté seulement récemment et de manière informelle à l'UCP locale. L'interaction entre les UCP centrale et locale a été informelle jusqu'à présent, mais elle a été adéquate. Quand davantage de projets pilote seront en place et en particulier si les contractants de l'avenir sont moins bien organisés que la SOMEDEN, il faudra une organisation plus formelle des UCP.

Il est recommandé que les UCP soient officiellement reconnues comme des éléments de l'organisation de l'ONAS. Elles doivent apparaître sur les organigrammes et les membres de ces unités doivent avoir des titres indiquant qu'ils appartiennent aux UCP.

Avant que la charge de travail devienne intensive, des efforts considérables doivent être faits au sein de l'ONAS en vue de définir les dispositions administratives et fonctionnelles des UCP centrale et locales. Ces efforts doivent comprendre au moins les éléments suivants:

- Des exemplaires de tous les rapports et documents pertinents doivent être mis à la disposition du personnel des UCP.

- M. Ben Chedly doit être officiellement nommé par écrit à la tête de l'UCP locale du premier projet pilote.

- Des descriptions d'emploi doivent être rédigées, probablement par MM. Touati, Ben Chedli et Jouini eux-mêmes, elles devront être révisées par d'autres et améliorées de temps en temps.

- Le manuel de procédures décrivant les opérations des UCP doit être amélioré. Des instructions doivent être mises au point sur la manière d'utiliser les formulaires du

cahier. Tout le personnel des UCP doit être encouragé à examiner les procédures proposées et à suggérer des améliorations.

· Le Cahier doit comprendre une discussion de la manière de surveiller les contractants privés convenablement avec le minimum d'efforts.

· Des projections écrites des effectifs nécessaires aux UCP doivent être faites. Elles doivent énoncer les hypothèses sur lesquelles elles sont fondées, elles doivent être quantifiées dans toute la mesure du possible, elles doivent être mises à jour fréquemment.

Le personnel des UCP doit recevoir une formation à la direction effective des contractants privés avec un minimum d'efforts.

Des budgets séparés doivent être affectés aux UCP, et le temps et l'argent consacrés aux activités des UCP doivent être présentés sous forme de tableau et analysés.

H. Les aspects éthiques

Il faut mettre l'accent sur le fait qu'aucune indication de problème éthique n'a été découverte par l'équipe du présent projet. Néanmoins le potentiel doit être discuté. Les deux domaines dans lesquels des conflits éthiques pourraient se produire paraissent être:

· La sélection de l'adjudicataire
· L'inspection du travail du contractant

La procédure de sélection de l'adjudicataire est fondée environ pour moitié sur le prix proposé. L'autre moitié est fondée sur les qualifications techniques. Cette méthode de sélection est appropriée pour les contrats du type de celui qui a été passé, mais l'évaluation des qualifications techniques est quelque peu subjective. Il est possible qu'un ou plusieurs des évaluateurs ait un préjugé en faveur d'un des soumissionnaires.

Pour rendre le processus de sélection aussi objectif que possible, il est suggéré que chacun des évaluateurs classe les soumissionnaires indépendamment sur la base des qualifications techniques. Les classements individuels doivent être placés dans les dossiers et devraient contenir au moins quelques notes indiquant les éléments que l'évaluateur a considéré comme les plus importants pour faire son classement. Les classements individuels doivent alors être mis en parallèle et des moyennes doivent être faites pour choisir l'adjudicataire. Avec cette méthode, il serait difficile que les préjugés d'un seul évaluateur puissent contrôler le résultat du processus de sélection puisqu'il y a en général environ cinq évaluateurs. Une évaluation lourdement influencée deviendrait apparente quand elle serait présentée avec les quatre autres évaluations.

Il devrait probablement aussi y avoir un règlement qui interdirait à quiconque a fait partie d'un comité de sélection d'aller travailler pour l'adjudicataire pendant une période d'au moins deux ans après l'adjudication.

Le travail des inspecteurs est très difficile. Ils doivent constamment décider si la qualité et la quantité du travail effectué sont conformes aux spécifications du contrat. Habituellement, il y a une grande zone de gris, travail qui n'est ni clairement acceptable ni clairement inacceptable. Dans cette zone, l'inspecteur doit prendre des décisions après jugement.

Pour le premier projet pilote, l'adjudicataire et l'inspecteur tiennent des journaux exhaustifs du travail effectué. Il est suggéré que des inspections ponctuelles de la qualité et de la quantité du travail soient faites occasionnellement par un tiers. La personne effectuant ces inspections pourrait être le chef de l'UCP locale ou quelqu'un de l'UCP centrale. Idéalement, cette personne devrait faire ses observations sans laisser savoir qu'une inspection a été faite. Plus tard, les rapports journaliers pourraient être examinés pour confirmer les observations.

Il est noté une fois de plus qu'aucun problème éthique n'est apparu.

I. La vérification de la satisfaction des critères de faisabilité

I1. L'ONAS

Le principal critère de faisabilité du projet pour l'ONAS est la réduction des coûts d'exploitation. Il ressort du rapport de dépouillement que le prix unitaire de l'offre de la SOMEDEN pour le nettoyage du réseau d'égouts était de 2,112 dinars par mètre. Tandis que le coût unitaire de l'exploitation de la zone pilote par l'ONAS a été estimé à 3,500 dinars par mètre. Ce coût unitaire pour l'ONAS a été calculé sur la base des budgets d'exploitation des centres d'El Menazeh, majorés des frais du siège de l'ONAS. Ainsi, le prix donné par l'adjudicataire représentait des économies d'au moins 40 percent par rapport à celui de l'ONAS.

D'un autre coté, on peut noter que l'ONAS avait 72 personnes affectées aux deux centres desquels la zone du projet pilote a été prise. En se fondant sur le rapport de la longueur de conduite dans la zone du projet pilote à la longueur totale, l'équivalent d'environ 36 personnes travaillaient dans la zone du projet pilote. Le contractant dispose d'un personnel tunisien de 17 personnes, environ la moitié du personnel de l'ONAS, mais dit le payer 40 pour-cent de plus que l'ONAS. En termes équivalents, on peut dire que les coûts de la main d'oeuvre tunisienne de l'adjudicataire sont les suivants:

0,5 de l'effectif x 1,4 le taux relatif du salaire = 0,70

Ce calcul approximatif implique que les économies s'élèvent à environ 30 percent du prix de la main d'oeuvre locale.

Les données du tableau 2 de l'Etude de faisabilité impliquent que l'ONAS disposait d'environ 50 percent plus de matériel que l'adjudicataire. Cependant, cette comparaison peut être une erreur car le matériel de l'ONAS est plus ancien.

En bref, il semble que les économies dues au premier projet pilote dépassent considérablement les 6,3 pour-cent projetés par l'étude de faisabilité.

Le prix unitaire de l'adjudicataire est aussi meilleur que les prix proposés ailleurs. Par exemple, dans un projet récent dans la ville de Piedmont (Californie), un prix unitaire de 1,37 US dollars par pied a été cité pour le nettoyage d'environ 10 km d'égouts. Pour la longueur beaucoup plus importante d'égouts comprise dans le projet pilote, il est estimé que le prix aux Etats-Unis tomberait à environ 1,00 US dollars par pied.

Le prix de la soumission du contractant s'élevant à 2,112 Dinars par mètre équivaut à environ 0,60 US dollars par pied, ce qui est moins élevé que le coût aux Etats-Unis. Le coût

du matériel en Tunisie et aux Etats-Unis est probablement comparable. Le prix global en Tunisie reflète des coûts de main d'oeuvre moins élevés.

Les économies de la SOMEDEN semblent être fondées principalement sur une meilleure organisation et une meilleure direction du travail. Les exemples de meilleure efficacité comprennent l'emploi du matériel en trois tournées plutôt qu'en une et l'utilisation des chauffeurs des camions pour nettoyer les égouts, de sorte que l'effectif efficace des équipes de nettoyage est réduite de trois personnes à deux.

Il a été rapporté que l'adjudicataire a trouvé plusieurs connexions clandestines aux égouts et quelques regards inconnus. Ceci peut impliquer que le nettoyage fait par l'adjudicataire est plus sérieux que les efforts précédents.

Les résultats de l'enquête de satisfaction du public indiquent que la qualité des réponses aux réclamations n'a pas diminué et que le délai de réaction s'est un peu amélioré.

L'adjudicataire a importé plusieurs centaines de milliers de dinars de matériel, c'est-à-dire qu'il a mobilisé davantage de capitaux.

En général, on peut donc dire que les critères de faisabilité de l'ONAS ont été satisfaits. En fait, les économies semblent être considérablement plus élevées que projeté dans l'étude de faisabilité.

I2. L'adjudicataire

Le principal critère de faisabilité de l'adjudicataire est le profit.

Il y a quelques mois, la SMEDEN a commencé son premier exercice d'activité, et il est donc impossible d'évaluer son premier bilan.

L'équipe du présent projet reconnaît que d'après une estimation indépendante des coûts de l'adjudicataire, le profit de l'adjudicataire sera probablement minimum au début étant donné l'importance de l'investissement du démarrage. Cependant son activité recèle un potentiel de développement important qui garantirait son avenir.

Une autre évaluation après les deux premiers exercices serait nécessaire pour vérifier objectivement le critère de faisabilité de l'adjudicataire.

I3. Le secteur public

Les membres du secteur public sondés ont indiqué que le niveau de services a été élevé tant pour l'ONAS que pour l'adjudicataire. Nombre des personnes interviewées ne se rendaient pas compte que le réseau d'égouts était exploité par un contractant privé. La plupart des personnes sondées pensaient que le délai de réaction était un peu amélioré, mais que cette amélioration était difficile à quantifier.

En bref, on peut dire que le public n'a pas vu de diminution du niveau de service.

Les économies dans les coûts d'exploitation ne seront pas reflétées immédiatement par une diminution des factures reçues par les usagers mais, avec le temps, la réduction des coûts devrait résulter en réduction des prix pour les usagers.

SECTION IV

REPRODUCTION DU PROJET PILOTE

SECTION IV
REPRODUCTION DU PROJET PILOTE

A. Reproduction du projet pilote

Le Calendrier d'action politique et de coopération (PACT) prévoit que des projets pilotes de participation privée soient entrepris pour cinq réseaux d'assainissement et cinq centrales de traitement des eaux usées. Un projet privé de construction-opération-transfert (CET) doit aussi être mené à bien. Tous ces projets font partie de la stratégie du gouvernement de Tunisie qui consiste à faire en sorte que le secteur privé devienne le moteur de la croissance économique.

Le projet d'El Menzah est le premier de ces projets pilotes. Des soumissions ont été reçues pour le second, qui porte sur des stations de traitement des eaux usées. L'évaluation de ces offres devrait être terminée d'ici juillet 1997 et l'adjudicataire qui sera chargé du contrat commencera son travail vers le mois de septembre de la même année.

Les autres projets pilotes font partie du 9e plan, et seront donc probablement mis en oeuvre.

La reproduction du premier projet pilote semble suivre son cours, mais il faut noter que le programme se déroule d'une manière très lente. L'Annexe E du rapport sur la stratégie nationale (cf. bibliographie en Annexe B) donne la liste des sites proposés pour les projets pilotes, mais leur choix n'est apparemment pas définitif. Les sites spécifiques seraient en cours d'examen et une étude de faisabilité doit être effectuée pour chacun, ce qui peut ralentir le processus.

SECTION V

LEÇONS TIREES ET RECOMMANDATIONS

SECTION V
LEÇONS TIREES ET RECOMMANDATIONS

A. Leçons tirées et conclusions

A1. Aspect général

La participation privée dans l'industrie des eaux usées est en cours:

- Le premier projet pilote a relativement bien démarré.
- La progression de la participation privée bénéficie d'un important appui politique, et le processus murit et devient donc soutenable. Le personnel de gestion de l'ONAS semble tout faire pour la participation privée réussisse.
- Les offres relatives au second projet de participation privée, qui porte sur l'exploitation de trois stations de traitement des eaux usées, ont été reçues. Le contrat devrait être attribué vers juillet 1997, et le travail débuter aux alentours de septembre de la même année.
- Les autres projets pilotes font partie du 9e plan et seront donc très probablement mis en oeuvre.

Le taux de participation privée est cependant très lent. Au niveau actuel, seules une petite partie des opérations relatives à l'assainissement sera entre les mains du secteur privé à la fin du 9e plan, en l'an 2001.

A2. Aspect technique

L'adjudicataire a satisfait à toutes les conditions techniques imposées par le contrat. Il semble disposer d'un excellent équipement, être très compétent au plan technique, et avoir un personnel local lui aussi compétent. Il a très bien répondu aux réclamations du public.

L'adjudicataire n'a cependant pas introduit d'équipement qui soit très différent de celui que le personnel de l'ONAS connaît bien. Par contre, ses méthodes de gestion et d'organisation du travail constitue une amélioration technologique notable. Il n'existe malheureusement que peu ou pas de mécanismes destinés au transfert à l'ONAS des meilleures techniques de gestion et d'organisation du travail. L'exploitation de l'adjudicataire se fait de manière relativement isolée de l'ONAS.

Si l'on se base sur les résultats à ce jour de l'enquête, la perception du public est que la qualité des services techniques demeure élevée.

A3. Impact sur la communauté et commercial

Il est difficile de mesurer l'impact du projet. Ses principaux éléments devraient être les suivants:

- Moins de débordements dûs à des obstructions dans la partie du système qui se trouve sous le contrôle de l'adjudicataire

- Réponse plus rapide aux réclamations, et correction plus complète et efficace des problèmes

- Moins de réclamations

Il n'a pas été possible d'obtenir de données significatives sur les obstructions, les délais avant intervention et performance des travaux, et les réclamations datant de la période précédant le début de l'exploitation par l'adjudicataire. Il semble qu'en général le public perçoive les services comme étant aussi bons qu'avant et que les délais sont légèrement moindres avant toute intervention.

A4. Aspect contractuel et juridique

L'ONAS a traité le processus de soumission des offres de la même manière que pour tous les autres grands projets dont il s'occupe. Il semble avoir été bien compris par les soumissionnaires et s'être déroulé sans problème. La partie administrative du contrat a donné d'excellents résultats.

L'appel d'offre a été publié en Tunisie seulement, mais ceci semble avoir été suffisant. Il y a eu un nombre adéquat de soumissionnaires (huit), dont trois sociétés internationales et une autre en co-entreprise avec une compagnie tunisienne.

La procédure d'attribution du contrat a pris longtemps. Il faut noter que l'appel d'offres a été lancé en août 1995, mais que l'adjudicataire n'a pas commencé son travail avant février 1997. Ce processus, d'une durée de dix-huit mois, pourrait être raccourci pour les projets futurs.

Les soumissions n'ont pas été ouvertes en public et le rapport du comité de sélection, intitulé rapport de dépouillement, n'a pas été mis à la disposition du public , selon la réglementation en vigueur. Ce manque de transparence pourrait donner aux soumissionnaires éventuels l'impression que la procédure d'attribution des contrat n'est pas juste et ouverte.

Il n'est pas possible à l'heure actuelle d'avoir un contrat basé sur l'obligation de performance parce qu'on ne dispose pas d'indicateurs de performance viables et fiables, à l'exception de la rapidité des interventions après réclamation. La performance de l'adjudicataire devrait être examinée après la première année d'exploitation afin de déterminer si des indicateurs pouvant convenir à cet effet se présentent.

Les aspects techniques du contrat ne décrivent pas le travail de manière précise et prêtent à confusion. La qualité du nettoyage requis n'est pas définie. La description du travail à effectuer, et de la quantité de celui qui concerne la réparation des regards et des avaloirs ainsi que la réparation ponctuelle des canalisations, n'est pas suffisante. Ces deux types d'interventions peuvent s'avérer très onéreuses et donc constituer le point de départ de litiges sérieux. De nombreux éclaircissements mineurs devraient être apportés aux éléments techniques du contrat. Voir le paragraphe D de la Section III.

Les prix unitaires soumis par l'adjudicataire sont des chiffres fictifs qui ont été retenus simplement pour qu'ils correspondent aux conditions stipulées dans le document d'appel d'offres. Ils ne peuvent donc pas être comparés à ceux qui ont été obtenus ailleurs. Il semble en outre qu'il y ait certaines erreurs quant à la façon de les appliquer. Ils semblent, par exemple, signifier que le montant annuel du contrat soit dû chaque mois.

Les pénalités prévues par le contrat sont très faibles et probablement insuffisantes pour motiver tout adjudicataire qui éprouverait des difficultés financières ou qui connaîtrait d'autres problèmes.

Il n'y a pas eu à ce jour de litige particulièrement notable dans le cadre de ce premier projet pilote, malgré les lacunes techniques du contrat.

Des contrat plus importants et portant sur une durée de temps plus longue permettraient probablement de réaliser des économies plus substantielles.

L'ONAS est très efficace en ce qui concerne le suivi du contrat de participation privée.

A5. Aspect commercial

Voir A3 ci-dessus.

A6. Aspect social

L'impact social de l'ONAS a été réduit pour ce premier projet. Les employés de cet Office dont le travail a été pris en charge par l'adjudicataire ont été transférés dans d'autres secteurs proches de l'ONAS dont l'exploitation était en expansion. Il est probable que les impacts sociaux soient nettement plus importants à l'avenir, lorsque l'ONAS ne disposera plus de poste pour la réaffectation du personnel déplacé.

Le syndicat qui représente les travailleurs de l'ONAS est opposé à toute participation privée dans l'industrie de l'assainissement ainsi qu'à certaines méthodes de travail de l'adjudicataire, comme le fait d'exiger que le conducteur du camion de nettoyage fasse en même temps le travail. Le syndicat n'a semble-t-il pas décidé de se lancer dans une action particulière à ce jour.

L'adjudicataire a embauché trois employés de l'ONAS. Les choses se sont bien passées pour deux d'entre eux, et en fait l'un de ces derniers est le chef de travaux de la main-d'oeuvre de l'adjudicataire. Le travail de l'un des anciens employés de l'ONAS n'a pas donné satisfaction et il ne fait plus partie du personnel de l'adjudicataire.

L'adjudicataire fournit les avantages sociaux imposés par le gouvernement, et semble payer des salaires quelque peu supérieurs à ceux qui sont pratiqués par l'ONAS, au moins pour les travailleurs les plus qualifiés.

A7. Aspect administratif

Les unités de contrôle de performance centrale et locales sont plus ou moins organisées conformément aux recommandations figurant dans le rapport intitulé Etude sur l'UCP, mais leurs méthodes de fonctionnement n'ont pas été bien définies.

La nomination de M. Mohamed Touati au poste de responsable de l'UCP centrale a été officiellement faite par écrit en août 1995. Celle de M. Radhouane Ben Chedly à la tête de l'UCP locale n'a été effective qu'en février 1997, et oralement seulement. Il n'existe pas de description de poste pour ce qu'il est censé faire en tant qu'ingénieur responsable de l'UCP locale.

Les ingénieurs affectés à l'UCP locale et à l'UCP centrale n'ont pas été déchargés de leurs autres responsabilités, c'est-à-dire que le travail qu'ils effectuent actuellement vient s'ajouter à ce qu'ils faisaient auparavant.

Il n'existe pas de lien fonctionnel officiel entre l'ingénieur responsable de l'UCP locale et celui de l'UCP centrale. La relation administrative entre ces deux postes n'a pas été structurée à ce jour, mais elle est probablement adéquate. Il faudra mettre au point des arrangements fonctionnels plus structurés, comme une procédure normalisée d'établissement de rapports, pour les autres contrats à attribuer et en cas de problème.

Un inspecteur, M. Youssef Jouini, a été affecté au projet d'El Menzah et sa performance est bonne.

Un classeur de description des opérations de l'UCP a commencé à être tenu à jour. Il comprend certains formulaires, mais il n'existe aucune description de la façon dont ils doivent être utilisés. La façon dont les contrats et les adjudicataires privés doivent être gérés n'est pas encore très bien comprise. Un formulaire d'une page, suggéré pour ce suivi, figure en Annexe E du présent rapport.

Le rapport intitulé Etude sur l'UCP recommandait qu'un ingénieur et un inspecteur soient affectés à chaque contrat privé portant sur un réseau d'assainissement. Il se peut que ce personnel soit excessif. Si les adjudicataires qui seront retenus à l'avenir sont aussi bien organisés et compétents que la SOMEDEN, l'effectif requis par l'UCP peut, selon toute probabilité, être considérablement plus réduit que ce qui avait été prévu par le rapport en question. Chaque contrat devra disposer de l'inspecteur prévu, qui assurera la liaison avec l'ONAS, mais il semble qu'un ingénieur responsable de l'UCP locale devrait pouvoir gérer plus d'un inspecteur et plus d'un contrat. Si l'on se base sur l'expérience acquise dans le cadre du premier projet pilote, un ingénieur pourrait s'occuper de trois à cinq contrats, chacun de ceux-ci disposant d'un inspecteur à plein temps.

L'organisation recommandée par l'Etude sur l'UCP n'a pas été testée sur le terrain. Il se peut qu'elle soit ou non la plus appropriée ou la plus économique au plan administratif.

A8. Aspect déontologique

Il est toujours possible que des problèmes déontologiques se posent, mais cela n'a pas été le cas à ce jour, et il ne semble pas que ceci constitue un problème majeur.

A9. Vérification de la réalisation des critères de faisabilité

A9a. ONAS

Il semble que l'ONAS ait atteint son objectif principal qui consistait à réduire les coûts d'exploitation. Selon le rapport du comité de sélection (Rapport de dépouillement), le coût moyen d'exploitation du système par l'adjudicataire n'est que de 2,112 DT par mètre linéaire

et par an, contre 3,5 pour l'ONAS, ce qui signifie que l'adjudicataire privé ne coûte que 60 pour cent de ce que coûte l'ONAS. Ceci dépasse de loin les économies qui avaient été prévues.

A9b. Adjudicataire

L'adjudicataire déclare que ce projet ne lui rapporte rien. Il l'attribue en partie au fait que le projet est trop petit pour réaliser une économie d'échelle suffisante. Une estimation indépendante, réalisée par la présente équipe du projet, des coûts réels subis par l'adjudicataire tend à confirmer que la marge bénéficiaire est très réduite.

A9c. Secteur public

Le secteur public semble enchanté des services fournis par l'adjudicataire et estime que les délais d'intervention ont été améliorés.

B. Recommandations

B1. Aspect général

Il faudrait accélérer le rythme de la participation privée.

- Le processus d'examen, de sélection et d'attribution doit être moins long. Le but de l'UCP centrale doit être de faire en sorte que l'adjudicataire commence son travail dans les six mois suivant le dépouillement des soumissions.

- Il faut nettement augmenter le volume total des projets pilotes (de trois à cinq fois le nombre précédemment prévu) si l'on veut accélérer le processus de participation privée et faire en sorte que les économies soient supérieures. Ceci compensera en partie le rythme lent auquel les projets de participation privée sont attribués.

- Il faut accroître, autant que faire se peut, l'importance du projet pilote en cours si l'on veut accélérer le processus de participation privée. Il existerait en particulier un secteur adjacent à celui du projet, qui pourrait facilement être remis à l'adjudicataire. Ceci augmenterait d'environ 20 pour cent le secteur sous contrat.

Le dépouillement des soumissions doit se faire en public et le rapport du comité de sélection (rapport de dépouillement) devrait être mis à la disposition du public. La communauté des soumissionnaires aura ainsi davantage confiance dans le processus d'appel d'offres qui sera jugé ouvert et juste, et les informations complémentaires figurant dans le rapport du comité de sélection permettra aux personnes répondant aux appels d'offres futurs de mieux y répondre.

B2. Aspect technique

Il faut instituer les moyens permettant le transfert de technologie de l'adjudicataire au personnel de l'ONAS. Diverses techniques pouvant être utilisées sont discutées au paragraphe B3 de la Section III du présent rapport.

Il faudrait exiger que l'adjudicataire propose un système établissant un ordre de priorité pour le nettoyage des canalisations, qui serait basé sur l'état et l'expérience passée de chaque segment, chaque regard, etc. Les calendriers de nettoyage ne devraient pas être

appliqués à des secteurs entières à l'aveuglette parce que certaines canalisation sont plus inclinées que d'autres, en meilleur état que d'autres, etc., ce qui signifie qu'elle n'ont pas besoin d'être nettoyées aussi souvent.

B3. Impact sur la communauté

Il faudrait élaborer un formulaire de réclamation par catégories. Celles-ci devraient faire nettement la différence entre les plaintes relatives à l'obturation de canalisations dont le débouchage relève de la responsabilité de l'adjudicataire, et celles qui n'y ont pas trait. Les types de réclamations reçues devraient être comptabilisées tous les mois. Une fois qu'une certaine expérience aura été acquise avec ces formulaires, il faudrait envisager d'inclure dans les contrats le nombre et le pourcentage de réclamations pour canalisations bouchées, ce qui constituerait une mesure objective de performance. La SOMEDEN possède un formulaire sur lequel figurent déjà certaines des catégories requises. Un exemplaire en est présenté en Annexe D.

B4. Aspect contractuel

Il faut continuer à utiliser les clauses administratives normales qui ont servi pour le premier projet, et ce sans les modifier.

Les parties techniques des contrats doivent être revues de fond en comble pour obtenir un contrat à prix unitaire, c'est-à-dire qui comporte des prix à l'unité pour chaque élément du travail. L'adjudicataire est alors payé chaque mois un montant égal aux prix unitaires multipliés par le travail réellement effectué. Il faut en fait moins d'une douzaine d'articles. Il serait en outre avantageux de faire en sorte qu'un contrat à prix unitaire soit plus ou moins copié sur celui dont l'ONAS se sert pour les projets de construction, parce que le personnel de cet Office connaît bien ce type de contrat.

Parmi les diverses recommandations portant sur les aspects techniques du contrat, on peut citer:

- Chaque poste de travail doit comprendre une description détaillée de la tâche à accomplir, le niveau de qualité à atteindre, une estimation de la quantité, et un prix unitaire.

- Les méthodes et la qualité requises du nettoyage doivent être définies de manière aussi précise que possible.

- L'inspecteur de l'ONAS devrait détenir des pouvoirs suffisants pour rejeter le travail de qualité inacceptable, et exiger qu'il soit refait. Aucun paiement de devrait être versé pour un travail jugé comme étant de qualité insuffisante.

Il est possible, si cela est jugé qu'il est plus simple, d'effectuer une versement mensuel fixe à l'adjudicataire au lieu d'utiliser un système aux prix unitaires multipliés par la quantité de travail réalisé, mais les pénalités doivent être nettement accrues car celles qui sont en place ne comptent pratiquement pas.

Il faut, pour pouvoir obtenir des niveaux plus importants d'efficacité et d'économies, que les contrats futurs soient considérablement plus conséquents que ceux qui sont en place, disons entre trois et fois plus, au minimum. Ils seront probablement remportés par des sociétés internationales.

Afin de développer les capacités dans le pays même, certains des contrats futurs ne devraient pas être plus important que celui qui est en place actuellement, et devraient être réservés à des sociétés tunisiennes.

Il faut envisager d'attribuer des contrats à plus long terme, ou prévoir des clauses de renouvellement.

Les secteurs de projet doivent être sélectionnés de manière à ce qu'il y ait le moins possible d'interface avec les autres systèmes. Dans l'idéal, la seule connection serait le point de déversement en aval du réseau.

B5. Aspect commercial

Il devrait probablement avoir à l'avenir à l'avenir davantage de contact direct entre l'adjudicataire et le public. Les réclamations devraient en particulier être déposées directement par téléphone auprès de l'adjudicataire au lieu que cela soit fait par l'intermédiaire de l'ONAS. Ce dernier peut suivre le nombre des réclamations et les interventions en comparant le journal de l'adjudicataire et les formulaires de réclamation.

B6. Aspect social

Pas de recommandation.

B7. Aspect administratif

Les UCP devraient être officiellement reconnues comme faisant partie de l'ONAS. Elles devraient figurer sur les organigrammes, et les membres de ces unités devraient avoir des titres indiquant qu'ils font partie des UCP.

Il faudrait, au sein même de l'ONAS, faire des efforts considérables afin de définir les arrangements administratifs et fonctionnels des UCP locales et centrales. Les mesures prises à cette fin doivent comprender au minimum ce qui suit:

- Des copies de tous les rapports et documents pertinents et passés devraient être mises à la disposition du personnel des UCP.

- M. Ben Chedly devrait être officiellement désigné, par écrit, comme étant la personne qui dirige l'UCP locale pour le premier projet pilote.

- Il faudrait préparer des descriptions de postes par écrit, ce qui devrait probablement être fait par les membres des UCP. Ces documents devraient ensuite être passés en revue par d'autres personnes et modifiés de temps à autre.

- Il faudrait améliorer le classeur décrivant les opérations de l'UCP. Il faudrait rédiger des instructions portant sur la façon d'utiliser les formulaires qui s'y trouvent. Tous les membres du personnel de l'UCP devraient être encouragés à examiner les procédures proposées et à suggerer des améliorations.

- Une discussion portant sur la façon dont il serait possible d'assurer, de manière adéquate et avec le moins d'efforts possible, le suivi des opérations des

adjudicataires privés devrait être placée dans le classeur. Un formulaire de suivi d'une page est soumis pour suggestion en Annexe E.

- Il faudrait préparer des estimations de l'effectif dont les UCP auront besoin. Ces documents devraient indiquer les hypothèses de départ sur lesquelles ces projections sont basées, être aussi quantitatif que possible, et mis à jour fréquemment.

Le personnel des UCP devrait être formé sur la façon de gérer efficacement les adjudicataires privés avec le moins d'efforts possible.

Il faudrait établir des budgets distincts pour les UCP, et le temps ainsi que les dépenses réellement encourues pour les activités des UCP devraient être comptabilisés et analysés.

B8. Aspect déontologique

L'ONAS devrait mette en place un système indépendant permettant de vérifier, de manière ponctuelle, que le travail effectué, l'a bien été.

B9. Vérification de la réalisation des critères de faisabilité

L'ONAS devrait calculer régulièrement les frais d'exploitation de chacun de ses centres en termes de DT par mètre linéaire et par an. Les résultats ainsi obtenus et le prix payé à l'adjudicataire privé devraient être comptabilisés et largement disséminés.

Des enquêtes de référence devraient être effectuées, avant l'attribution des contrats, dans les secteurs à confier aux adjudicataires privés. Elles devraient être répétées après une année d'exploitation par l'entreprise ayant remporté le contrat afin de voir s'il y a des changements dans la façon dont le public est satisfait des services, ou de performance, ces derniers étant jugés en fonction de critères tels que le nombre d'obstructions intervenant la partie du système qui se trouve sous le contrôle de l'adjudicataire.