

*LA FACULTE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES
DANS LES MEMOIRES. CES OPINIONS
DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.*

DEDICACE

Je dédie ce mémoire,

- A ma mère **Feu Louise AGBOÏGBA.**
- A mon père **Adrien ATINKPEDJOU**

REMERCIEMENTS

La réalisation d'une œuvre de recherche est toujours le résultat de la conjugaison des efforts et contributions de nombreuses personnes auxquelles nous nous faisons ici l'agréable devoir de rendre hommage.

Ainsi, tenons-nous à exprimer notre profonde gratitude, notamment à :

- Monsieur **Fulbert Géro AMOUSSOUGA**, Directeur de l'Ecole Doctorale de la FASEG
- Monsieur **Thomas HOUEDETE**, Coordonnateur du Programme et à travers lui l'ensemble du personnel enseignant de l'Ecole Doctorale de la FASEG.
- Monsieur **Elmiento Aubin GODJO** pour son soutien et sa contribution.
- Monsieur **Antoine HOUESSINON** pour son soutien et sa contribution.
- l'auguste Jury dont les membres ont daigné accepter de juger et d'enrichir ce modeste travail.
- tous mes professeurs, qui nous ont encadrés durant notre formation,

Profonde reconnaissance à :

- Madame **Flore TSAWLASSOU CODJO**, Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (C/CCMP) du Ministère du Cadre de Vie et de Développement Durable pour son soutien et contribution.
- A ma sœur **Sylvia ATINKPEDJOU** et mon frère **Thibaut ATINKPEDJOU**
- Ma grande sœur **Apolline AHOMAGNON** pour son soutien.
- Mon cher ami **Joël D. SOVIDE** pour son soutien.
- tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à l'élaboration du présent mémoire sincères remerciement et profonde gratitude pour l'assistance morale et matérielle.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AAO	: Avis d'Appel d'Offres
AC	: Autorité Contractante
AFH	: Agence Foncière de l'Habitat
AOF	: Attributions Organisation et Fonctionnement
ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CCAG	: Cahier des Clauses Administratives Générales
CCAP	: Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCTG	: Cahier des Clauses Techniques Générales
CCTP	: Cahier des Clauses Techniques Particulières
CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CMPDSP	: Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public
CPMP	: Commission de Passation des Marchés Publics
DAF	: Direction de l'Administration et des Finances
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DCF	: Délégué du Contrôle Financier
DGI	: Direction Générale des Impôts

DGDU	: Direction Générale du Développement Urbain
DGHC	: Direction Générale de l'Habitat et de la Construction
DNCMP	: Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
MCVDD	: Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MECGCCRPRNF	: Ministère de l'Environnement Chargé de la Gestion des Changements Climatiques, du Reboisement et de la Protection des Ressources Naturelles et Forestières
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MEHU	: Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MUHA	: Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Assainissement
PAPMP	: Plan Annuel de Passation des Marchés Publics
PPMP	: Pan de Passation des Marchés Publics
PRMP	: Personne Responsable des Marchés Publics
PS	: Problème Spécifique
SGM	: Secrétaire Général du Ministère
S/PRMP	: Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	: Récapitulatif des problèmes identifiés par centre d'intérêt	22
Tableau 2	: Effectifs de chaque catégorie de la population	50
Tableau 3	: Présentation des constats sur l'élaboration des PPMP	53
Tableau 4	: Suivi des DAO, de l'ouverture à la transmission du rapport d'évaluation des offres	55
Tableau 5	: Données recueillies sur la cause du PS1	56
Tableau 6	: Données recueillies sur la cause du PS2	57
Tableau 7	: Données recueillies sur la cause du PS3	58

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique N° 1	:	Répartition des causes relatives à l'hypothèse n°1 selon l'effectif	n
Graphique N° 2	:	Répartition des causes relatives à l'hypothèse n°2 selon l'effectif	o
Graphique N° 3	:	Répartition des causes relatives à l'hypothèse n°3 selon l'effectif	o

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	5
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL	6
SECTION 2 : OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	14
CHAPITRE II : CONCEPTION DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE AMELIORATION DES DELAIS DANS LES MARCHES PUBLICS	26
SECTION 1 : OBSERVATION DE L'ETUDE ET REVUE DE LA LITTERATURE	27
SECTION 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET MOBILISATION DES DONNEES	46
CHAPITRE III : PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUÊTE ET SUGGESTIONS	53
SECTION 1 : PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC	54
SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	61
CONCLUSION :	69

INTRODUCTION

L'Etat, outre ses fonctions régaliennes que sont, la défense du territoire, la sécurité, la justice, joue également un rôle prépondérant dans le domaine socio-économique et financier. De part ses administrations, l'Etat offre des services non marchands destinés à satisfaire l'intérêt général. Afin de jouer pleinement le rôle qui est le sien, il dispose des ressources extérieures et intérieures, qui sont essentiellement les prélèvements obligatoires sans contrepartie directe opérés sur les personnes physiques et morales (impôts).

L'utilisation de ces ressources se traduit par l'exécution des dépenses publiques, composées de dépenses en capital (réalisation d'infrastructures) et de dépenses courantes (achats de biens et ou services) dont la mise en œuvre suit les procédures de passation des marchés publics.

Représentant une part importante du produit intérieur brut (PIB), les marchés publics constituent une manne, notamment, pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et aussi un instrument incontournable pour relancer l'économie. Mais leur impact sur le niveau d'activité ou sur la croissance sera d'autant plus favorable que leur « rapport coût-efficacité » sera faible¹. C'est donc l'agrégation de la performance de chaque contrat et non leur accumulation en masse qui déterminera le rôle de levier des marchés publics.

Il faut rappeler que ces contrats ont été en proie à toutes les critiques dans la dernière décennie. Leur étaient reprochés : la complexité de leur réglementation, l'inégal traitement des fournisseurs, l'opacité des procédures de passation et d'exécution, les freins à l'accès des PME ou la longueur de leurs délais de paiement, la pratique de la corruption etc. Face à une telle situation, les pouvoirs législatif et réglementaire ont réagi. Les textes se suivent en nombre pour dénouer les processus complexes et alléger la tâche aussi bien des candidats que des acteurs de la chaîne de passation. Ainsi donc, pour rester conforme aux directives de l'UEMOA, la République du Bénin s'est dotée depuis quelques années de la loi n° 2009-02 du 07 août

¹Thierry KIRAT, Laurent VIDAL, André DELION, Dyonisos KELESIDIS, Frédéric MARTY, Didier URI « De l'analyse juridique à l'évaluation économique comparée des contrats publics », Manuscrit auteur, publié dans Agences de notation, immobilier et contrats publics, « Contributions sur l'attractivité économique comparée du droit des contrats publics », Dir : B. du Marais (Ed).

2009 portant Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin (CMPDSP).

Cette nouvelle loi est venue pallier aux nombreuses insuffisances constatées dans le fonctionnement, la passation, le contrôle et la régulation du système des marchés publics au Bénin avec la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 intitulé Code des Marchés Publics en République du Bénin et ses textes d'application.

Néanmoins, un domaine dans le processus des marchés publics a échappé pour l'essentiel à la nouvelle loi : l'exécution du contrat une fois conclue. Elle soulève pourtant bon nombre de questions et le contentieux la concernant va en s'accroissant².

Malgré l'arsenal réglementaire, les profondes innovations du CMPDSP et les différents décrets y afférents, force est de constater que tous les délais des marchés publics en général, et ceux de l'exécution sont extrêmement longs, rendant ainsi la consommation des crédits lente, la qualité de l'ouvrage peu désirable et la procédure de passation des marchés publics dédaigneux. Le constat est la violation flagrante des délais impartis pour les différentes opérations, cet état de chose entraîne la fuite des capitaux étrangers et des bailleurs de fonds qui ont peur de l'irrespect des délais contractuels par les attributaires du marché. Ceci entraîne des surcoûts non seulement aux attributaires mais également à l'Autorité Contractante (AC).

C'est pour appréhender les problèmes liés aux retards observés dans la procédure de passation des marchés, conduisant aux faibles taux de consommation des crédits alloués aux départements ministériels que nous avons choisi d'orienter nos réflexions sur la thématique de: «**Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin** »

Le présent travail s'articulera autour de trois (03) chapitres.

²Nohmana KHALID, « Marché public - Le contentieux de l'exécution ne cesse de se développer », site internet du Moniteur, Actualités, 4 décembre 2013 (<http://www.lemoniteur.fr/165-commande-publique/article/actualite/22978573-marches-publics-le-contentieux-de-l-execution-ne-cesse-de-se-developper>).

- un chapitre premier qui présente la structure d'accueil, le ciblage de la problématique ;
- un chapitre deuxième qui pose les bases théoriques et méthodologiques de l'étude ;
- un chapitre troisième qui présente les résultats de nos enquêtes et propose des approches de solutions.

CHAPITRE I:

*CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE
LA PROBLEMATIQUE*

Dans ce chapitre, nous allons présenter dans un premier temps le cadre institutionnel de l'étude (section 1) avant de procéder aux observations de stage puis au ciblage de la problématique (section 2).

SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE

La présente section décrit le cadre institutionnel et physique de l'étude.

Paragraphe 1 : Présentation du MCVDD

Le Ministère du Cadre de Vie et du développement Durable, issu de la fusion de l'ex- Ministère de l'Environnement Chargé de la Gestion des Changements Climatiques, du Reboisement et de la Protection des Ressources Naturelles et Forestières (MECGCCRPRNF) et de l'ex- Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Assainissement (MUHA), est régi par le décret N° 2016-501 du 11 Aout 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable.

A- Historique institutionnelle

Le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable émane des profondes mutations qu'a connues le Ministère en charge de l'Environnement. L'histoire du Ministère en charge de l'Environnement a commencé en 1990 avec la conférence nationale des forces vives de la nation tenue du 19 au 28 février 1990.

Le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) a été créé le 29 juillet 1991 par décret N°91-176 portant composition du premier gouvernement de l'ère du renouveau démocratique. Mais, le MEHU reste un organisme en pleine mutation à cause des innombrables enjeux de croissance économique et de développement humain durable. Ainsi donc, en 2006, ce Ministère a été scindé en deux pour donner naissance au Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) et au Ministère Délégué, Chargé de l'Urbanisme, des Logements, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MDCULRFLEC) renommé après Ministère de l'Urbanisme, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC). En 2011, le besoin de mettre en synergie les

activités des secteurs de l'environnement et de l'urbanisme a conduit à la fusion de l'ex-MEPN et de l'ex-MUHRFLEC.

Dans le but de faire face aux grands enjeux environnementaux et climatiques, en 2015, le MEHU a été encore scindé en deux par la nomination du Ministre de l'Environnement Chargé de la Gestion des Changements Climatiques, du Reboisement et de la Protection des Ressources Naturelles et Forestières (MECGCCRPRNF) et du Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Assainissement (MUHA).

En 2016, dans le souci de réduire le train de vie de l'Etat et de la construction d'une administration publique moderne, le premier gouvernement de l'ère de la rupture a procédé à la fusion de l'ex-MECGCCRPRNF et de l'ex-MUHA pour donner naissance au Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD).

B-Mission et attributions du MCVDD

Le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable, comme l'indique l'article 3 du décret N° 2016 -501 du 11 Aout 2016 portant AOF a pour mission : *«la définition, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de l'Etat en matière d'habitat, de développement urbain, de mobilité urbaine, de cartographie, de géomatique, de l'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de gestion des effets des changements climatiques, de reboisement, de protection des berges et des côtes ».*

A ce titre, il est chargé de:

En matière de gestion des compétences sectorielles:

- ✓ définir et actualiser périodiquement les politiques nationales en matière de qualité du cadre de vie et du développement durable et de veiller à leur mise en œuvre;
- ✓ élaborer et assurer le contrôle du respect des normes techniques et de la réglementation dans tous les domaines de sa compétences;
- ✓ appliquer les directives communautaires relatives à ses domaines de compétence dans le cadre de la politique d'intégration africaine;

✓ assister les collectivités locales dans la conception, l'organisation et la gestion des activités relevant de ses domaines de compétence;

✓ planifier, organiser le suivi-évaluation et le contrôle de toutes les actions de ses domaines de compétence visant l'amélioration du cadre de vie des populations ;

✓ participer à la mobilisation du financement pour la mise en œuvre des politiques, plans, programmes et projets des domaines de sa compétence;

✓ participer aux assemblées générales et activités des institutions internationales ou régionales dans ses domaines de compétences;

En matière de protection de l'environnement et de développement durables:

✓ mettre en œuvre des procédures et mesures d'amélioration de la qualité du cadre de vie et de lutte contre toutes les formes de pollutions;

✓ organiser et promouvoir les métiers et professions liés à l'environnement, à la gestion des effets des changements climatiques, à la gestion rationnelle des ressources forestières et fauniques, à l'habitat, à l'aménagement au développement urbain;

✓ suivre la mise en œuvre des engagements de Bénin en matière de développement durables ainsi que des conventions internationales et régionales relatives à ses domaines de compétences;

En matière d'aménagement du territoire:

✓ veiller à la convergence et à la cohérence territoriale de l'ensemble des politiques sectorielles de l'Etat, notamment celles ayant un impact relatif à l'aménagement du territoire, à la décentralisation et à la gestion intégrée des espaces frontaliers;

✓ développer des outils d'incitation à l'aménagement du territoire;

- ✓ veiller à l'application des principes et règles d'ordonnancement du territoire dans toutes les politiques et stratégies sectorielles et territoriales de développement afin d'améliorer la cohérence des investissements, l'attractivité et la compétitivité des territoires;

- ✓ assurer un développement équitable et harmonieux du territoire national à travers la promotion des pôles régionaux de développement;

- ✓ assurer l'interface entre le Bénin et les organismes régionales et internationales en matière de développement territorial;

En matière foncière:

- ✓ contribuer à l'élaboration des politiques et stratégies de l'Etat ainsi que les textes législatifs et réglementaires en matière de foncier, de cartographie et de cadastre en collaboration avec le ministre en charge des finances;

En matière des eaux, forêts et chasse:

- ✓ élaborer des plans, programmes et projets de valorisation, de prévention et de lutte contre toute les formes de dégradation des ressources naturelles notamment forestières et fauniques;

- ✓ promouvoir le reboisement, la reforestation et autres méthodes de lutte contre la déforestation;

- ✓ élaborer les instruments et outils de gestion durable des ressources naturelles;

- ✓ participer à l'élaboration des politiques et stratégies de conservation des zones sensibles et de restauration des sites dégradés.

C-Organisation et fonctionnement du MCVDD

Pour accomplir sa mission, le MCVDD dispose d'une structure qui se compose comme suit :

- ✓ le Ministre ;
- ✓ les Personnes et services directement rattachés au Ministre ;
- ✓ le Cabinet du Ministre ;
- ✓ l'Inspection Générale du Ministère ;

- ✓ le Secrétariat Général du Ministère ;
- ✓ les Directions Centrales ;
- ✓ les Directions Techniques et les Directions et Structures Départementales;
- ✓ les Organismes sous tutelle ;
- ✓ les Organes Consultatifs Nationaux ou de Gouvernance Participative.

S'agissant des personnes et services directement rattachés au Ministre, nous avons:

- ✓ la Direction Générale des Eaux, Forêts et Chasse;
- ✓ le Secrétariat Particulier du Ministre;
- ✓ la Cellule de Contrôle des Marchés Publics;
- ✓ l'Assistant du Ministre;
- ✓ le Garde de Corps;
- ✓ deux (02) chauffeurs du Ministre.

La structure qui a servi de cadre à notre étude est la Cellule de Contrôle des Marchés Publics du Ministère (CCMP). Nous avons également eu l'opportunité de servir au Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics (S/PRMP).

Quels sont les missions, attributions, organisation et fonctionnement de ces organes ?

Paragraphe 2: Présentation de la PRMP et de la CCMP du MCVDD

Nous abordons dans ce paragraphe la présentation de la PRMP (A) et celle de la CCMP (B) du Ministère du Cadre de Vie et du développement Durable.

A-Présentation de la PRMP du MCVDD

Nous présenterons d'abord la mission et les attributions de la PRMP (a) et son Organisation et fonctionnement (b).

a) Mission et attributions de la PRMP du MCVDD

La délégation de compétences du Ministre au Secrétaire Général du Ministère, en qualité de Personne Responsable des Marchés Publics et des

Délégations de Service Public a été instituée par l'arrêté n°018/MUHA/DC/SGM/DRH/SA du 25 Février 2016 portant délégation de compétences du Ministre au Secrétaire Général du Ministère, en qualité de Personne Responsable des Marchés Publics et des Délégations de Service Public. En vertu de l'article 3 de cet arrêté, la PRMP est chargée de conduire la procédure de passation, depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de la délégation de service public. Elle est habilitée à signer le marché ou la convention de délégation de service public au nom et sous l'autorité du Ministre. Elle est chargée entre autres de :

- ✓ la planification des marchés publics et des délégations de service public ;
- ✓ l'exécution budgétaire du marché par la réservation du crédit et sa confirmation jusqu'à la notification du marché ;
- ✓ l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) et de consultation en collaboration avec les services techniques compétents;
- ✓ la détermination de la procédure et du type de marché ;
- ✓ le lancement des appels à la concurrence et la rédaction des contrats et avenants ;
- ✓ le suivi de l'exécution des marchés et la réception des ouvrages, fournitures et services, objet des marchés ;
- ✓ la tenue des statistiques et des indicateurs de performances, la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés et des délégations de service public pour l'AC et leur transmission à la DNCMP et à l'ARMP.

La PRMP est responsable, au sein de Ministère, de la coordination des activités des directions et structures impliquées dans la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics.

b) Organisation et fonctionnement de la PRMP

L'arrêté n°018 sus cité stipule, en son article 9 que la PRMP est assistée par la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP), la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ainsi que les directions techniques du Ministère et de projets dans le cadre de la planification et la programmation

des marchés, la préparation des DAO et le lancement de la procédure de passation, la réception des ouvrages, fournitures et services. Elle dispose, en vertu de l'article 10 du même arrêté, d'un secrétariat composé de cadres, dont un juriste. Celui-ci est chargé notamment : de tenir un fichier des marchés ; de tenir les procès-verbaux des réunions ainsi que les registres infalsifiables, cotés et paraphés, acquis auprès de l'ARMP ; et d'assurer la bonne tenue des archives des dossiers de marchés.

L'efficacité de l'Autorité Contractante dont reçoit délégation le SGM en tant que PRMP, dépend aussi du bon fonctionnement des services qui l'assistent dont la CCMP.

B-Présentation de la CCMP du MCVDD

Nous présenterons d'abord la mission et les attributions de la CCMP (a), son Organisation et fonctionnement (b).

a) Mission et attributions de la CCMP du MCVDD

Aux termes de l'article 1 de l'arrêté N°051/MCVDD/DC/SGM/DAF/CCPM/SA013SGG16 du 21 Octobre 2016 portant AOF de la CCMP du MCVDD ; la CCPM assure le contrôle des opérations de passation des marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils du décret³.

La Cellule de Contrôle des Marchés Publics est chargée de manière spécifique de:

- ✓ procéder à la validation du plan de passation des marchés publics du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable et des dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à la concurrence ;

³Décret n°2011-479 du 08 Juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics

- ✓ accorder, à la demande de l'Autorité Contractante, les autorisations et dérogations nécessaires en conformité avec les textes en vigueur ;
- ✓ assister aux opérations d'ouverture des plis ;
- ✓ procéder à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du procéder verbal d'attribution provisoire du marché ;
- ✓ procéder à la validation des projets d'avenants ;
- ✓ établir à l'attention du MCVDD un rapport annuel d'activités.

Les objectifs à elle assignés ne seront atteints sans une organisation interne efficace.

b) Organisation et fonctionnement de la CCMP du MCVDD

Conformément aux dispositions des articles 2, 3 et 4 de l'arrêté N°051/MCVDD/DC/SGM/DAF/CCPM/SA013SGG16 du 21 Octobre 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la CCMP du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD), la CCMP comprend :

- ✓ un Chef de Cellule ;
- ✓ un juriste ou spécialiste des marchés publics ;
- ✓ un ingénieur des travaux publics ;
- ✓ deux cadres de catégorie A1 ;
- ✓ toute personne dont la compétence serait jugée nécessaire.

Le juriste ou spécialiste des marchés publics doit éclairer la Cellule sur les aspects juridiques et les questions de procédures liés au dossier soumis pour avis.

L'ingénieur des travaux publics veille à la prise en compte des normes techniques en vigueur dans les dossiers de mise en concurrence et dans les marchés.

Les autres cadres nommés au sein de la Cellule doivent, chacun suivant son domaine de compétence, apporter l'éclairage nécessaire permettant à la Cellule d'opiner objectivement sur les dossiers pour avis.

La CCMP dispose d'un Secrétariat chargé de :

- ✓ veiller à l'enregistrement, au traitement et à l'expédition du courrier ;
- ✓ assurer la reprographie de documents ;
- ✓ exécuter toutes les tâches à lui confiées par le Chef de la CCMP.

Nous avons fait, au cours de notre stage, quelques constats qui feront l'objet de la seconde section.

SECTION 2: OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Il sera question de faire l'état des lieux du système des marchés publics afin de bien cibler la problématique.

Paragraphe 1 : Observations de stage: Etat des lieux du système des marchés publics au MCVDD

Le système des marchés publics peut être défini comme un dispositif composé d'acteurs, de règles, de méthodes et d'outils mis en place pour conduire les différentes étapes de la procédure de passation des marchés publics en vue de l'atteinte des objectifs spécifiques d'un programme ou d'une structure. Le présent paragraphe nous permettra de faire l'état des lieux sur la passation (A) et sur l'exécution des marchés (B).

A- Etat des lieux sur la passation des marchés publics

Il sera question de passer en revue les étapes de la procédure de passation des marchés publics qui part de l'élaboration de l'avis général des marchés publics à la notification du marché au titulaire.

a) Détermination des besoins à satisfaire

Conformément à l'alinéa 1 de l'article 20 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant CMPDSP, l'obligation est faite aux autorités contractantes d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics (PAPMP), sur la base de leurs programmes d'activités.

A cet effet, l'alinéa 2 de l'article 3 du décret n°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédure d'élaboration des plans de passation des marchés publics dispose que « *l'ensemble des départements opérationnels, les gestionnaires de crédit, les directions techniques et de projets de l'Autorité Contractante fournissent à la PRMP, les informations nécessaires afin de lui permettre d'élaborer le plan prévisionnel de passation des marchés publics dans les délais prévus...* ». L'alinéa 4 du même article précise que: *ledit plan doit être tenu à la disposition de toute personne intéressée à l'obtention d'un marché public ou d'une délégation de service public.*

Le plan prévisionnel annuel de passation doit être élaboré en année n-1 ; au plus tard, au 1^{er} mois suivant le premier trimestre de l'année soit en Avril. Une fois le budget voté, le plan prévisionnel annuel de passation est selon le cas, réaménagé sur la base des crédits ouverts au budget puis soumis à la validation de la CCMP. Il est ensuite transmis à la DNCMP sous la forme de Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP) au plus tard **quinze (15) jours ouvrables après l'adoption du budget général de l'Etat par le Conseil des Ministres**⁴, pour publication au moyen d'un avis général.

De la lecture des rapports d'activités du MCVDD, nous avons constaté d'une part que le plan prévisionnel annuel de passation est souvent élaboré hors délais et que les PAPPMP élaborés ne sont pas transmis à la DNCMP dans le délai prévu par l'article 3 du décret N° 2104-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public. Il se pose alors un problème de ***non-respect des délais impartis aussi bien pour l'élaboration et pour la transmission des plans de passation.***

b) Etudes des dossiers d'appel à la concurrence

La CCMP dans son étude, s'intéresse à l'inscription des besoins au PAPPMP de l'année en cours règlementairement publié, le caractère impartial des critères de sélection et d'évaluation, de l'introduction éventuelle du sous

⁴ Article 3 du décret N° 2104-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public

critère non prévu, ensuite, la durée de la mission ou d'exécution, les sources de financement. Ce sont là quelques contrôles assignés à la CCMP pour garantir la régularité, l'impartialité et la transparence dans le processus de passation des Marchés Publics. Les différentes étapes de la procédure sont : vérification de la planification, le contrôle de l'avis à manifestation d'intérêt, l'étude du projet de DAO, puis la validation par émission du «BON A LANCER» sur le DAO si le montant est de limite de sa compétence.

Conformément au point 4 de l'article 4 du décret N°2014 – 550 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de contrôle des marchés publics et des délégations de service public, la CCMP dispose d'un délai de trois (03) jours ouvrables pour donner son avis de non objection sur tout DAO qui lui est transmis.

Notre séjour à la CCMP nous a permis de nous rendre compte qu'au vu de la quantité des DAO à étudier, du personnel très peu suffisant et de l'inexistence d'une norme permettant d'apprécier la qualité d'un DAO, les DAO passent beaucoup plus de temps que prévu à la CCMP avant d'obtenir le "BON A LANCER". Et si elle émettait les objections sur le dossier, les allers retours entre la PRMP et elle, rendent non maîtrisables les délais de leur étude. Ce qui induit un long délai dans l'obtention des avis de la CCMP. **Ainsi, le «BON A LANCER » est souvent établi hors délai.** Il se pose alors un problème de **manque de personnel à la CCMP**. Encore que les membres de la CCMP hormis le Chef, sont nommés à la CCMP cumulativement avec leurs fonctions initiales.

En ce qui concerne l'ouverture et le dépouillement des offres, ils sont assurés par la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP). Cette commission est composée de :

- ✓ La PRMP ou son représentant qui assure la présidence,
- ✓ Le directeur technique concerné ou son représentant;
- ✓ Le représentant de la Direction Générale des Impôts (DGI)
- ✓ Un juriste ;

La CPMP met en place en son sein une sous-commission chargée d'évaluer les offres et proposer des recommandations d'attribution

provisoire. La sous-commission ainsi mise en place dispose de cinq (5) jours ouvrables à compter de la date limite de dépôt des plis pour procéder à la vérification des pièces administratives, l'évaluation des offres et leur classement. Au cours de notre stage, nous avons constaté que ce délai de cinq (5) jours n'est souvent pas respecté, il se pose donc un problème de **non-respect des 5 jours réglementaires** impartis à la sous-commission d'analyse⁵.

Ce non-respect de délai peut s'expliquer par des retards, des interruptions intempestives, des absences parfois continues de certains membres de la sous-commission, des reports de séances. Signalons en outre, qu'à l'issue des travaux de la sous-commission d'analyse, le **rapport d'analyse n'est souvent pas soumis à l'étude préalable de la CPMP** avant sa transmission au contrôle, comme l'exige le 3^{ème} alinéa de l'article 78 du CMPDSP. Au regard de tout ce qui précède, il se pose un problème du **manque de personnel et de responsabilisation**.

c) Contrôle de la procédure de passation des Marchés Publics

Conformément aux dispositions à l'article 1 de l'arrêté 2016 N°051/MCVDD/DC/SGM/DAF/CCMP/SA013SG16 du 21 Octobre 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la CCMP du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable, la CCMP est chargée entre autre de procéder à :

✓ la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du procès-verbal d'attribution provisoire du marché, approuvé par la commission de passation du marché.

Ainsi donc, après étude du procès-verbal de jugement provisoire d'analyse et d'évaluation des offres, l'organe de contrôle compétent rend sa décision qui peut être une validation des travaux ou un rejet. En cas de validation, le jugement définitif est prononcé et notifié à l'Autorité Contractante (AC) qui le notifie à son tour au soumissionnaire. Par contre,

⁵Décret N° 2104-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public.

lorsqu'il s'agit de rejet, la CPMP réunit à nouveau la sous-commission d'analyse qui reprend les travaux, en tenant compte des observations faites par l'organe de contrôle. Dès la validation du dossier, l'AC notifie au soumissionnaire retenu, l'attribution du marché. Elle informe également par écrit, les autres soumissionnaires du rejet de leurs offres dans un délai de un (01) jour ouvrable à compter de la date de réception de l'avis de l'organe de contrôle compétent⁶ et leurs garanties de soumission sont libérées. Soulignons que, s'agissant de transmission des résultats à la CCMP, le délai d'un (01) jour à compter de la date de l'attribution provisoire suivant le point 9 de l'article 3 du décret N°2014-551 du 24 Septembre 2014⁷ n'est pas souvent respecté.

De même, la CCMP a du mal à respecter les trois (3) ou deux (2) jours ouvrables qui lui sont impartis pour l'exercice de son droit de contrôle⁸. L'AC à travers la PRMP ne respecte pas souvent le délai d'un (01) imparti pour la notification des résultats à l'attributaire et aux autres soumissionnaires.

B- Etat des lieux sur la signature, l'approbation et l'exécution des marchés publics

A ce niveau, nos observations de stage ont porté sur les conditions de signature et d'approbation du contrat d'une part, sur l'exécution et la réception des marchés publics d'autres part.

a) Constats sur la signature et l'approbation du contrat

Aussitôt après la notification de l'attribution au soumissionnaire retenu, le projet de marché, élaboré par la PRMP est transmis à la CCMP pour étude et avis. Lorsque la CCMP après étude, émet un avis favorable, le projet de contrat est soumis à la signature du titulaire, puis à celle de la

⁶point 10 de l'article 3 du décret N°2014-551 du 24 Septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public

⁷décret N°2014 – 551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public

⁸ Point 3 de l'article 4 du décret N°2014 – 550 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de contrôle des marchés publics et des délégations de service public.

PRMP. Conformément aux dispositions de l'article 90 du CMPDSP, l'Autorité Contractante représentée par la PRMP dispose d'un délai de **sept (07) jours** pour la signature du marché à compter de la date de réception du projet de marché adopté par la commission de passation des marchés compétente et signé par l'attributaire.

Le projet de marché, une fois signé par la PRMP, est ensuite soumis au visa du Contrôleur Financier (CF) lorsque le marché est financé par le budget national ou la DNCMP (Budget Autonome) qui dispose d'un délai de **trois (03) jours**⁹ pour donner son visa.

Après visa, le projet de contrat est ensuite soumis à l'approbation de l'Autorité Compétente. Cette approbation doit intervenir dans le délai de validité de l'offre soit quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la date de dépôt des soumissions¹⁰ et l'autorité approbatrice dispose d'un (01) jour ouvrable à compter de la date de réception du marché Mais force est de constater dans la pratique, que les délais prévus pour la signature et l'approbation des marchés ne sont pas souvent respectés et certains marchés reçoivent l'approbation bien après le délai de validité de l'offre Après son approbation, le marché est retourné à la DNCMP où il reçoit un numéro d'enregistrement avant d'être transmis à l'Autorité Contractante, en vue de sa notification au titulaire.

Selon l'article 92 du CMPDSP la notification, consiste en un envoi par l'Autorité Contractante du marché signé au titulaire, *dans les **trois (03) jours calendaires*** qui suivent l'approbation, par tout moyen permettant de donner date certaine. Elle consacre la réception du marché par le titulaire. Elle est suivie de l'enregistrement du marché par le titulaire à la DGI.

b) Constat sur l'exécution des marchés publics

Le contrat ainsi conclu, signé et approuvé, peut entrer en vigueur. C'est la phase d'exécution. L'article 106 de la loi n°2009-02 du 07 Août 2009

⁹Instructions et Modalité d'exécution du Budget de l'Etat 2016 p.46

¹⁰ Article 91 du CMPDSP

portant **CMPDSP** : « **tout marché public doit être conclu, signé et approuvé avant tout début d'exécution** ». L'exécution des marchés publics commence donc à partir de la date d'entrée en vigueur qui peut être la date de notification du marché à l'attributaire ou celle de paiement de l'avance de démarrage.

L'exécution consiste pour le titulaire à réaliser les travaux, livrer les fournitures ou à fournir les prestations conformément aux clauses du marché et pour l'Autorité Contractante, à s'acquitter de ses obligations stipulées dans le contrat.

Le titulaire du marché doit exécuter le marché conformément aux spécifications techniques et dans le délai prescrit par le contrat. Cependant, force est de constater qu'il y a dans la majorité des cas le **dépassement des délais contractuels et la non application des pénalités de retard en cas de dépassement des délais contractuels**. Certains entrepreneurs vont jusqu'à l'abandon des chantiers. Si le titulaire du marché demande à avoir une avance de démarrage conformément aux CCAG et CCAP, le délai de paiement ne doit pas dépasser **soixante (60) jours** à compter de la réception de la facture¹¹.

Nous avons constaté au cours de notre stage que l'avance de démarrage n'est souvent pas libérée à temps pour permettre au titulaire du marché de commencer l'exécution des travaux dans le délai imparti. On note à ce niveau **la libération tardive de l'avance de démarrage** violant ainsi l'article 135 du CMPDSP.

Nous pouvons, à l'issue de nos observations, inventorier les forces et faiblesses du système des marchés publics au MCVDD.

Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique

Nous allons procéder à un inventaire de l'état des lieux pour cibler la problématique de l'étude.

¹¹ Alinéa 5 de l'article 135 du CMPDSP

A-Inventaire des éléments de l'état des lieux

Les éléments du diagnostic stratégique du système des marchés publics du MCVDD, peuvent être répartis en deux groupes: le groupe des atouts et celui des faiblesses.

1- Inventaire des forces

Après l'état des lieux de base, nous retenons un certain nombre de forces et opportunités que le système des marchés du MCVDD possède et qui convient de rappeler. Ce sont notamment:

- ✓ recherche accrue d'efficacité et de transparence
- ✓ effort de prévision des marchés à passer au cours d'une année à travers les PAPPMP;
- ✓ effort de production des rapports trimestriel et annuel sur les marchés passé par le MCVDD;
- ✓ mise en place de tous les organes de passation et de contrôle prévus par le CMPDSP ;
- ✓ effectivité de l'examen juridique et technique du marché avant son approbation ;
- ✓ l'assiduité et le dévouement du personnel au travail.

2- Inventaire des faiblesses

Il ressort également de l'état des lieux de base, des faiblesses qui se présentent comme suit :

- ✓ non-respect du délai imparti pour la transmission du PAPPMP;
- ✓ non maîtrise des textes régissant les marchés publics par certains membres de la PRMP;
- ✓ le retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation ;
- ✓ lenteur dans la procédure de passation des marchés publics ;
- ✓ inexistence d'une base de données fiable sur les marchés publics;
- ✓ long délai dans le processus de signature et d'approbation des contrats;

- ✓ libération tardive de l'avance de démarrage;
- ✓ quasi inexistence de suivi de l'exécution des marchés publics par la CCMP;
- ✓ absence de plan de suivi et d'exécution des marchés publics;
- ✓ application peu rigoureuse des dispositions réglementaires;
- ✓ absence de collaboration franche entre les directions techniques et les organes de passation et de contrôle des marchés Publics;
- ✓ absence d'un manuel de procédure pour un management de qualité.

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en trois (03) grands centres d'intérêts présentés dans le **tableau n°1** de regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt ci-après :

Tableau 1: Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Management ¹² des actions du système des marchés Publics	<ul style="list-style-type: none"> ✓ non maîtrise des textes régissant les marchés publics par certains membres de la PRMP ; ✓ inexistence d'une base de données fiable sur les marchés publics; ✓ application peu rigoureuse des dispositions réglementaires ; ✓ absence d'un manuel de procédure pour un management de qualité ; ✓ absence de collaboration franche entre les directions techniques et les organes de passation et de contrôle des marchés Publics; 	Mauvaise gestion du système des marchés publics du MCVDD	Amélioration de la gestion du système des marchés publics
2	Suivi de l'exécution des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> ✓ quasi inexistence de suivi de l'exécution des marchés publics par la CCMP ; ✓ absence de plan de suivi et d'exécution des marchés publics ; 	Mauvaise performance dans le suivi des marchés en exécution	Non optimisation du suivi des Marchés Publics
3	Respect des délais dans les Opérations	<ul style="list-style-type: none"> ✓ retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation ; ✓ non-respect du délai imparti pour la transmission du PAPPMP; ✓ lenteur dans la procédure de passation des marchés publics; ✓ long délais dans le processus de signature et d'approbation des contrats; ✓ exécution tardive des contrats 	Faible performance du système des marchés publics du MCVDD	Amélioration des délais dans les marchés publics

Source : Conçu par nous-même à partir des données de l'état des lieux

¹²Le management s'entend des conditions de mise en œuvre des choix stratégiques et l'organisation interne au système des Marchés Publics qui permettront d'obtenir la performance attendue.

B- Ciblage de la problématique du sujet

Les différents problèmes identifiés par centre d'intérêt dans le tableau n°1 sont regroupés en trois (03) problématiques qui se libellent comme suit :

- 1) problématique d'une amélioration de la gestion du système passation des marchés publics;
- 2) problématique de la non optimisation du suivi des Marchés Publics ;
- 3) problématique de l'amélioration des délais dans les marchés publics.

Toutes ces problématiques méritent une attention particulière et ont un point commun : les marchés publics. Le choix de notre problématique sera orienté non seulement par le souci d'essayer de mettre en application nos connaissances acquises dans le domaine des marchés publics, mais aussi par la nécessité de contribuer au respect des différents textes existants sur les marchés publics en République du Bénin et de contribuer à l'amélioration des délais en vue de rendre performants les organes chargés de passation et de contrôle des marchés publics au Bénin.

En effet, la problématique d'une amélioration de la gestion du système des marchés publics a un caractère organisationnel. Elle nécessite une démarche qualité qui peut être définie comme «la démarche qui fédère l'ensemble des actions de gestion de la qualité »¹³.

Quant à la problématique du non optimisation du suivi des marchés publics, elle peut être résolue par une simple volonté administrative des autorités du MCVDD. C'est un problème beaucoup plus organisationnel.

Enfin, la problématique concernant l'amélioration des délais dans les marchés publics est un sujet qui nous paraît beaucoup plus important. La gestion des deniers publics a toujours été une entreprise délicate dans tous les pays en général et dans les pays en développement en particulier. Le service public est souvent miné par des dysfonctionnements chroniques.

¹³ « La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils », François CABY, Claude JAMBART, *Economica* 2000, p 151

L'exécution des marchés publics n'a cessé d'engendrer de multiples problèmes malgré tous les efforts des autorités politico-administratives.

Le diagnostic posé plus haut a eu le mérite de ressortir un certain nombre de goulots d'étranglement du système des marchés publics au MCVDD. L'impact négatif de ces problèmes sur l'ensemble du système des marchés publics n'est plus à démontrer.

Pour notre part, nous pensons que bon nombre de ces problèmes pourraient trouver solutions par le renforcement de la performance des organes de passation et de contrôles. C'est pourquoi nous nous proposons de nous intéresser à cette problématique que nous aborderons sous la thématique : « **Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin** ».

L'objectif visé est de parvenir à optimiser les différents délais (délais d'élaboration, de passation, d'approbation et d'exécution des contrats, etc..) pour une amélioration des indicateurs de performances très souvent sollicités par les partenaires au développement et déterminant pour le renforcement du partenariat public/privé prôné par le pouvoir actuel. Les points recherchés sont surtout: le respect des délais impartis aux organes de contrôle et de passation, le respect des paiements, et l'exécution du contrat tel que prévu.

CHAPITRE II :

*CONCEPTION DU CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE
AMELIORATION DES DELAIS DANS LES
MARCHES PUBLICS*

Dans ce présent chapitre, nous allons à la première section présenter le cadre théorique de notre étude et, dans la deuxième section, la démarche méthodologique.

SECTION 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET REVUE DE LA LITTERATURE

Nous allons présenter dans le premier paragraphe la problématique, les objectifs et hypothèses de recherche, puis, dans le second paragraphe, nous ferons la revue de la littérature.

Paragraphe 1 : Problématique, objectifs et hypothèses de la recherche

A- Problématique

1- Justification du sujet

Nous sommes à l'ère de la mondialisation où les entreprises qu'elles soient nationales ou étrangères préfèrent opérer dans un environnement efficient qui garantit à leurs affaires, le profit, la rapidité, l'efficacité et la sécurité et tout ce ceci sous, bien entendu, la surveillance d'une administration performante et moderne, qui régule, fixe les règles d'une compétition saine et veille à une application rigoureuse de la réglementation relative aux marchés publics.

Les marchés publics constituent un enjeu majeur dans la lutte pour le développement socio-économique d'un pays. C'est grâce aux marchés publics que l'Administration publique acquiert des biens et services nécessaires non seulement à son fonctionnement, mais aussi et surtout pour la satisfaction de l'intérêt général des citoyens.

La gestion publique passe par la consommation des crédits affectés à chaque Ministère et le système de passation des marchés efficaces qui assure la transparence et la bonne gouvernance. Malheureusement, cette gestion a toujours été une entreprise délicate dans tous les pays en général et en particulier dans les pays en développement. Au Bénin, le service public est souvent miné par des dysfonctionnements chroniques qui s'expliquent

par de multiples motifs tels que la non application des textes ou leur imprécision, le retard dans le traitement des dossiers, etc.

Le système des marchés publics n'est pas du reste, il n'a cessé engendrer de multiples problèmes tels que : la qualité peu désirable des biens objets de la commande, le non-respect des délais impartis pour les organes de passation et de contrôle, le non-respect des délais d'exécution, malgré tous les efforts consentis par les autorités politico-administratives.

En choisissant de mener notre réflexion sur la thématique intitulée « **Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin** », notre ambition est de contribuer à réduire au maximum les délais de mise en œuvre des procédures de passation des marchés car ces délais sont très importants dans l'exécution des marchés parce que très déterminant pour la consommation des crédits. Ainsi, les résultats de notre recherche serviront de repère en matière de traitement des dossiers de marchés publics, de comportements financiers et du respect des engagements aussi bien par l'Administration Publique que par les prestataires.

Enfin, ces résultats seront accessibles à tous ceux qui sont préoccupés par la problématique des délais de passation et d'exécution des marchés publics. Cette étude se veut d'être une référence en matière de procédure de passation des marchés publics au Bénin et un appui pour un respect des délais d'exécution des marchés publics.

Quelles sont donc les spécificités de cette problématique ?

2- Spécification de la problématique

Les problèmes liés à la problématique sont multiples et variés et ne peuvent être entièrement étudiés dans le cadre de la présente recherche-diagnostic. Nous nous contenterons donc de sélectionner ceux qui nous paraissent les plus importants pour faire l'objet de notre étude.

Le critère de choix servant de base à cette sélection étant le degré de complexité du problème spécifique. Le problème énoncé concernant le long délai dans le processus de signature et d'approbation des contrats peut être facilement résolu grâce à la détermination des autorités à appliquer

rigoureusement les dispositions légales. Ce problème n'a donc pas retenu au nombre des problèmes à étudier.

Les problèmes spécifiques (PS) les plus complexes qu'il nous reste alors à résoudre pour apporter notre contribution à la résolution du problème général de **la faible performance du système des marchés publics du MCVDD** sont :

1) problème spécifique n°1 : retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation

2) problème spécifique n°2 : lenteur dans la procédure de passation

3) problème spécifique n°3 : exécution tardive des contrats.

3- Vision globale de résolution de la problématique

La problématique étant dégagée et spécifiée, il nous faut à présent préciser notre vision globale pour la résolution du problème en étude. Le problème général est la faible performance du système des marchés publics du MCVDD. La résolution de ce problème passe par celle des problèmes spécifiques qui lui sont liés.

Ainsi, pour résoudre le problème spécifique relatif à la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics, l'approche générique que nous allons utiliser sera basée sur la dynamisation de la PRMP en général et la CPMP en particulier à travers la mise en place d'une démarche qualité¹⁴.

Quant au problème spécifique du long délai dans le processus de signature et d'approbation des contrats, il rend compte des écarts négatifs, parfois très grands, observés entre les délais prévus par les textes en vigueur et ceux pratiqués par les acteurs de la chaîne de passation au MCVDD. En d'autres termes, ce problème met en exergue les difficultés d'adaptation par ces acteurs, du nouveau code des marchés et les décrets d'application y relatifs.

¹⁴ «Outil de management permettant de maîtriser le processus de passation des marchés publics au sein d'une administration»

Enfin, pour résoudre le problème spécifique relatif à l'exécution tardive des contrats, nous allons adopter une démarche participative impliquant aussi bien l'administration que le secteur privé.

Pour résoudre le problème général en étude, nous suivrons les séquences ci-après :

1. fixation des objectifs de la recherche ;
2. identification des causes supposées être à la base des différents PS ;
3. formulation des hypothèses de recherche ;
4. revue de la littérature ;
5. choix de l'outil de mobilisation de données ;
6. choix de l'outil d'analyse des données ;
7. vérification des hypothèses ;
8. établissement du diagnostic de l'étude ;
9. approches de solutions aux différents problèmes spécifiques étudiés ;
10. conditions de leur mise en œuvre ;
11. construction du Tableau de Synthèse de l'Etude (**Voir Annexe n° 2**).

Tel est notre vision globale de résolution de la problématique.

B- Objectifs et hypothèses de la recherche

1- Objectifs de la recherche

Avant de fixer les objectifs de l'étude, il convient de rappeler les problèmes à résoudre. Ces problèmes sont :

Problème général :

Faible performance du système des Marchés Publics.

Problèmes spécifiques :

- ✓ **problème spécifique n°1** : retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation ;

✓ **problème spécifique n°2** : lenteur dans la procédure de passation des marchés publics;

✓ **problème spécifique n°3** : exécution tardive des contrats.

Ainsi, se dégage de l'ensemble de ces problèmes un objectif général dont la réalisation dépend de la concrétisation d'un ensemble d'objectifs spécifiques.

1.1- Objectif général

L'objectif général de notre étude est d'analyser les délais dans les marchés publics pour une gestion efficiente des Finances Publiques gage d'un développement durable de notre pays.

1.2- Objectifs spécifiques

De l'objectif général de notre étude, ressortent les objectifs spécifiques qui sont formulés à partir des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour nous de :

➤ Objectif Spécifique n° 1

Apprécier le délai imparti pour l'élaboration des plans prévisionnels de passation;

➤ Objectif Spécifique n° 2

Apprécier le respect des délais de la procédure de passation des Marchés Publics;

➤ Objectif Spécifique n° 3

Déterminer les causes du non-respect des délais contractuels d'exécution des marchés publics par les attributaires.

1.3- Résultats attendus

Le résultat général attendu est qu'à l'issue de nos recherches, les conditions d'éradication des facteurs qui concourent au non-respect des délais dans les Marchés publics soient déterminées.

Les résultats spécifiques attendus sont :

- à la fin de l'étude, les modalités de transmission des PAPPMP dans le délai imparti sont évaluées ;

- à la fin de l'étude, les conditions nécessaires pour une attribution dans les délais impartis sont analysées ;
- à la fin de l'étude, les modalités d'une exécution dans les délais contractuels sont déterminées.

2- Hypothèses de recherche

En tant que proposition explicative d'un phénomène, d'une pratique ou d'une thématique, l'hypothèse se veut une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément de la problématique. Cette réponse dont on tirera des conséquences, concerne essentiellement le niveau spécifique du problème ciblé.

La formulation des hypothèses, passe par l'identification des causes probables de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

2-1- Causes et hypothèse liées au retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation

Le problème lié au retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation nous semble avoir trois causes possibles. Il s'agit de :

- mauvaise organisation de la PRMP;
- mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation ;
- manque de personnel au S/PRMP

La cause relative à la mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation nous paraît beaucoup plus pertinente pour expliquer le problème évoqué.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut donc être formulée de la façon suivante: la mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation.

2-2- Causes et hypothèse liées à la lenteur dans la procédure de passation des marchés

Le problème lié à la lenteur dans la procédure de passation des marchés nous semble avoir trois causes possibles. Il s'agit de :

- ✓ manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP ;
- ✓ retards ou absences non justifiées de certains membres de la CPMP ;
- ✓ non maîtrise de la procédure de passation par certains membres.

La cause relative au manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP nous paraît beaucoup plus pertinente pour expliquer le problème évoqué.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°2 peut donc être formulée de la façon suivante : Le manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP justifie la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics.

2-3- Causes et hypothèse liées à l'exécution tardive des contrats

Le problème lié à l'exécution tardive des contrats par les attributaires nous semble avoir trois causes possibles. Il s'agit de :

- paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes ;
- manque de rigueur dans l'application des textes relatifs aux pénalités de retard ;
- remise tardive de site.

La cause relative au paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes nous paraît beaucoup plus pertinente pour expliquer le problème évoqué.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°3 peut donc être formulée de la façon suivante : Le paiement tardif de l'avance de démarrage et des acomptes justifie l'exécution tardive des contrats par les attributaires.

Paragraphe 2 : Revue de littérature

La revue de la littérature nous permet de faire un point des connaissances acquises sur les problèmes en résolution. Il sera donc question d'exposer les contributions antérieures à la résolution des problèmes spécifiques de notre étude que sont :

- ✓ **problème spécifique n°1** : retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation;
- ✓ **problème spécifique n°2** : lenteur dans la procédure de passation des marchés publics;
- ✓ **problème spécifique n°3** : exécution tardive des contrats.

Mais avant d'exposer ces contributions antérieures, nous allons d'abord faire une revue de la littérature sur les marchés publics en général.

A- Approche conceptuelle des Marchés publics

Au terme de l'article 3 de la loi 2009-02 du 07 août 2009 portant CMPDSP, le marché public est : «*un contrat écrit, passé conformément aux dispositions de la présente loi, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par la présente loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération*».

Toutefois, l'expression « *marchés publics* » apparaît ambiguë d'une part, parce que la notion de marchés ne fait généralement pas l'objet de définition suffisamment étoffée, pas plus dans les droits nationaux. Le marché qui renvoie au commerce privé, s'introduit dans les instruments de l'intervention de l'état dès lors qu'il se qualifie de public. Tout marché public engendre l'interrogation sur sa nature administrative car, la théorie des contrats administratifs existe et est essentiellement formée des marchés et des concessions.

Lorsque les *marchés* engagent au moins une personne publique pour la réalisation des opérations des travaux, de fourniture ou de service, on s'interroge alors sur cette qualification. Depuis longtemps, le Tribunal des conflits et le Conseil d'Etat ont fait du caractère administratif de certains accords un préalable pour leur attribuer la qualité de *marché public*. La

plupart des marchés relatifs à un bien public sont administratifs parce qu'ils sont souvent des marchés de travaux publics.

Le droit positif sur les marchés publics est constitué de :

✓ la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public au Bénin, ses décrets d'application et les arrêtés ci-après :

- Décret N°2012-224 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;

- Décret N° 2015-270 du 22 mai 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;

- Décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics ;

- Décret n°2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de service public ;

- Décret n°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;

- Décret n°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés ;

- Décret n°2014-550 du 24 septembre 2014 portant délais impartis aux organes de contrôle des marchés publics et des délégations de service public ;

- Décret n°2014-551 du 24 septembre 2014 portant délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public ;

- Décret n°2014-546 du 12 septembre 2014 portant délégation partielle du pouvoir d'approbation des marchés publics aux ministres ;

- Arrêté n° 2014-1285/MEFPD/DC/SGM/DNCMP/SP du 22 décembre 2014 portant mise en application du manuel de procédures des organes de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;

- Arrêté n° 2015-0328/MEFPD/DC/SGM/DNCMP/DOIP/UGR du 29 janvier 2015 portant mise en exploitation du Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP) et du Portail Web des Marchés Publics ;

- Arrêté n° 2015-2813/MEFPD/DC/SGM/DNCMP du 03 juillet 2015 fixant les modalités d'application du décret n°2015-270 du 22 mai 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;

- Arrêté n° 2015-3223/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 3 août 2015 portant répartition des produits de vente des dossiers d'appel à concurrence ;

- Arrêté n° 2015-374-c/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 30 janvier 2015 portant modalités de recouvrement et de rétrocession des marchés publics et des délégations de service public.

✓ La loi n°2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public et celle n°2005-07 du 08 avril 2005 qui l'a modifiée et complétée ainsi que les décrets d'application ci-après :

- Décret n°2010-266 du 11 juin 2010 portant conditions d'exercice des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de conduite d'opération ;

- Décret n°2003-095 du 20 mars 2003 portant conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre.

Malgré cet arsenal juridique, un domaine important du processus des marchés publics a échappé pour l'essentiel à toutes ces réformes : l'exécution du contrat une fois conclu. A peine effleurée par le CMPDSP, elle soulève pourtant bon nombre de questions et le contentieux la concernant

va en s'accroissant¹⁵. Elle ne le pourrait à moins car cette exécution réunit, pour un laps de temps généralement beaucoup plus long que l'attribution, deux partenaires parfaitement dissemblables et obéissant à des logiques distinctes en ce qu'ils appartiennent respectivement à la sphère privée et publique, mais menant à bien une mission commune. Le titre V du CMPDSP porte sur « **l'exécution et le règlement des marchés** » mais malheureusement, sur les neuf (09) chapitres qui constituent ce titre, aucun n'est porté sur l'exécution aussi bien technique que financière.

B-Exposé des contributions antérieures sur les P S n°1 et 2

On ne peut pas parler de la passation sans aborder l'élaboration du plan annuel de prévisionnel de passation des marchés publics. Plusieurs textes existent sur les délais de passation, nous pouvons citer :

✓ Le décret N° 2014-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de services public ;

✓ la Lettre n°0033-c/MEF/DC/SGM/DGB du 11 janvier 2010, qui a prévu les délais de soixante (60) jours pour les marchés financés sur budget national et de quatre-vingt-dix (90) jours pour les marchés sur financement extérieur ;

✓ la loi 2009-02 du 7 août 2009 portant CMPDSP en République du Bénin qui a aussi consacré des délais raisonnables pour chaque étape de la passation.

Pour rendre l'administration encore performance en ce qui concerne les délais de passation et d'approbation, des dispositions sont prises dans la lettre de notification des crédits gestion 2016 pour réduire ces délais.

¹⁵Nohmana KHALID, « Marché public - Le contentieux de l'exécution ne cesse de se développer », site internet du Moniteur, Actualités, 4 décembre 2013 (<http://www.lemoniteur.fr/165-commande-publique/article/actualite/22978573marches-publics-le-contentieux-de-l-execution-ne-cesse-de-se-developper>).

M.-D. BARRE, R. AUBUSSON de CARVALAY, M. ZIMOLAG, « Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs, (1999-2004) ». Etude exploratoire. Note de synthèse (CESDIP/CNRS/Ministère de la justice), mars 2006

Les délais de passation diffèrent selon les seuils de compétence définis par le décret n°2011-479 du 08 Juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation de marchés publics.

Ainsi, Conformément aux dispositions des articles 1 et 2 de ce même décret, les seuils de passation des marchés publics se présentent comme suit :

Autorité contractante	Montant (Hors taxes) FCFA		
	Travaux	Fournitures et services	Prestation Intellectuelle
l'Etat, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, autres organismes, agences, offices créés par l'Etat et les personnes morales de droit privé agissant pour le compte d'une personne morale de droit public ou bénéficiant du concours ou de la garantie de l'Etat ou d'une personne morale de droit public et les Communes à statut particulier	60.000.000	20.000.000	10.000.000
les Collectivités locales autres que celles à statut particulier et leurs établissements publics, sociétés et offices	15.000.000	7.500.000	7.500.000

Conformément aux dispositions de l'article 4 du décret n°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics est compétente pour exercer un contrôle a priori sur les dépenses publiques d'un montant supérieur ou égal à :

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

	Montant (Hors taxes) FCFA			
Autorité contractante	Travaux	Fournitures et services	Prestation Intellectuelle des Bureaux	Prestation Intellectuelle Individuelle
Administrations publiques, Organismes publics et Collectivités Locales	200.000.000	80.000.000	60.000.000	40.000.000
Sociétés et Offices d'Etat, Etablissements publics exerçant une mission d'organisation ou d'exploitation de réseaux d'énergie, d'eau, de transport, de télécommunications et autres	450.000.000	350.000.000	100.000.000	60.000.000

Les délais de mise en œuvre des procédures de passation des marchés diffèrent selon que les montants des marchés sont supérieurs ou inférieurs aux seuils de compétences.

Les différents délais de passation des marchés publics se présentent comme suit :

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

Etapas de la procédure	Période budgétaires	Délai (jours ouvrables)
<i>Marchés Publics de montants supérieurs aux seuils de compétence financés sur Budget National et/ou Budget Autonome des Collectivités locales, Sociétés et Offices d'Etat</i>		
Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics	Septembre de l'année N-1	-
Transmission du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics à la DNCMP	Octobre de l'année N-1	-
Publication de l'Avis général des marchés publics par la DNCMP	Fin Janvier de l'année N	-
Elaboration du dossier d'appel à concurrence et transmission à la DNCMP	30 jours avant lancement	-
Traitement du dossier et avis de non objection de la DNCMP	N	04
Authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'Autorité Contractante	N	01
Publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux	N	30 – 45
Total délai : Préparation DAO - Dépôt des Offres		35-50
Réception, ouverture et analyse des offres et attribution provisoire du marché par la Commission	N	05
Transmission du rapport d'évaluation des offres à la DNCMP	N	01
Validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la DNCMP	N	04
Notification des résultats d'attribution définitive aux Soumissionnaires	N	01
Recours éventuels des soumissionnaires non retenus et élaboration du projet marché	N	15
Signature du projet de marché par l'attributaire définitif	N	01
Signature du projet de marché par la Personne Responsable, réservation de crédit	N	07
Visa du Contrôleur Financier (Budget National) /DNCMP (Budget Autonome)	N	03
Approbation de l'Autorité Compétente	N	01
Réception des offres-Approbation du marché		38

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

Etapas de la procédure	Période budgétaires	Délai (jours ouvrables)
<i>Marchés Publics de montants supérieurs aux seuils de compétence à financement sur ressources extérieures ou mixtes</i>		
Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics	Septembre de l'année N-1	-
Transmission du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics à la DNCMP	Octobre de l'année N-1	-
Publication de l'Avis général des marchés publics par la DNCMP	Fin Janvier de l'année N	-
Elaboration du dossier d'appel à concurrence et transmission à la DNCMP	30 jours avant lancement	-
Traitement du dossier et avis de non objection de la DNCMP	N	04
Avis de non objection du Partenaire Technique et Financier	N	07
Authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'AC	N	01
Publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux	N	30 – 45
Total délai : Préparation DAO - Dépôt des Offres		42-57
Réception, ouverture et analyse des offres et attribution provisoire du marché par la Commission	N	05
Transmission du rapport d'évaluation des offres à la DNCMP	N	01
Validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la DNCMP	N	04
Avis de non objection du Partenaire Technique et Financier	N	07
Notification des résultats d'attribution définitive aux Soumissionnaires	N	01
Recours éventuels des soumissionnaires non retenus et élaboration du projet marché	N	15
Signature du projet de marché par l'attributaire définitif	N	01
Signature du projet de marché par la Personne Responsable, réservation de crédit	N	07
Visa du Contrôleur Financier (Budget National) /DNCMP (Budget Autonome)	N	03
Approbation de l'Autorité Compétente	N	01
Réception des offres-Approbation du marché		45

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

Etapas de la procédure	Période budgétaires	Délai (jours ouvrables)
<i>Marchés Publics de montants inférieurs aux seuils de compétence à financement sur ressources extérieurs ou mixtes</i>		
Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics	Septembre de l'année N-1	-
Transmission du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics à la DNCMP	Octobre de l'année N-1	-
Publication de l'Avis général des marchés publics par la DNCMP	Fin Janvier de l'année N	-
Elaboration du dossier d'appel à concurrence et transmission à la CCMP	30 jours avant lancement	-
Traitement du dossier et avis de non objection de la CCMP	N	04
Avis de non objection du Partenaire Technique et Financier	N	07
Authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'AC	N	01
Publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux	N	30-45
Total délai : Préparation DAO - Dépôt des Offres		42-57
Réception, ouverture et analyse des offres et attribution provisoire du marché par la Commission	N	05
Transmission du rapport d'évaluation des offres à la CCMP	N	01
Validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la DNCMP	N	03
Avis de non objection du Partenaire Technique et Financier	N	07
Notification des résultats d'attribution définitive aux soumissionnaires	N	01
Recours éventuels des soumissionnaires non retenus et élaboration du projet marché	N	15
Signature du projet de marché par l'attributaire définitif	N	01
Signature du projet de marché par la Personne Responsable, réservation de crédit	N	07
Visa du Contrôleur Financier (Budget National) /DNCMP (Budget Autonome)	N	03
Approbation de l'Autorité Compétente	N	01
Réception des offres-Approbation du marché		44

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

Etapas de la procédure	Période budgétaires	Délai (jours ouvrables)
<i>Marchés Publics de montants inférieurs aux seuils de compétence financés sur Budget National et/ou Budget Autonome des Collectivités locales, Sociétés et Offices d'Etat</i>		
Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics	Septembre de l'année N-1	-
Transmission du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics à la DNCMP	Octobre de l'année N-1	-
Publication de l'Avis général des marchés publics par la DNCMP	Fin Janvier de l'année N	-
Elaboration du dossier d'appel à concurrence et transmission à la DNCMP	30 jours avant lancement	-
Traitement du dossier et avis de non objection de la DNCMP	N	04
Authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'AC	N	01
Publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux	N	30 – 45
Total délai : Préparation DAO - Dépôt des Offres		35-50
Réception, ouverture et analyse des offres et attribution provisoire du marché par la Commission	N	05
Transmission du rapport d'évaluation des offres à la CCMP	N	01
Validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la CCMP	N	03
Notification des résultats d'attribution définitive aux soumissionnaires	N	01
Recours éventuels des soumissionnaires non retenus et élaboration du projet marché	N	15
Signature du projet de marché par l'attributaire définitif	N	01
Signature du projet de marché par la Personne Responsable, réservation de crédit	N	07
Visa du Contrôleur Financier (Budget National) /DNCMP (Budget Autonome)	N	03
Approbation de l'Autorité Compétente	N	01
Réception des offres-Approbation du marché		37

Source : Conçu par nous-même sur la base du document accompagnant la lettre de notification des crédits pour la gestion 2016 P.60-65.

La question des délais de passation, de signature ou d'approbation ne souffre d'aucun vide juridique, ce qui pose problème c'est plutôt l'application des textes. L'inobservance des différents délais pourrait avoir comme source,

la planification des besoins. **Nicolas Jean**, traitant de la problématique de la gestion du temps dans les marchés publics, a, dans le **n°40 des Contrats publics (2005, p.55)** affirmé que : « *la personne responsable des marchés peut (ou doit) prendre le soin de planifier et d'anticiper toutes les phases de l'achat, du début de la définition des besoins à la fin complète de l'exécution du marché, en passant bien évidemment par la procédure* ». Cela suppose à la fois une organisation conséquente et la disponibilité des ressources nécessaires.

C- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°3

Comme tout contrat, le marché conclu entre l'entrepreneur et l'autorité contractante détermine une période (durée du marché) pendant laquelle les parties seront tenues réciproquement par un lien contractuel au terme duquel ne subsisteront que des obligations de moyens et de résultats.

La durée du contrat, encore appelé délai d'exécution des marchés court à compter de la date de notification du marché, sauf stipulations contraire. « *Le délai constitue l'une des clauses essentielles du marché public, il est donc très normal et légitime que le non-respect du délai par l'entrepreneur soit sanctionné par l'application des pénalités ou de la mise en régie aux frais et aux risques de l'entrepreneur* ». **René Allard, le Droit administratif de l'expropriation et des marchés de travaux publics (page 135)**. Les délais contractuels d'exécution varient d'un marché à un autre.

Si l'exécution financière constitue, à l'évidence, une question centrale dans les marchés publics, elle ne peut être traitée qu'en parallèle avec l'exécution technique qui, en définitive, la précède. Le point commun entre les deux réside dans le fait que les régimes juridiques considérés portent la marque de la puissance publique. Même si l'exécution des marchés publics n'ignore pas le principe posé par **l'article 1134 du code civil**, qui dispose que «les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites», force est de constater que leur régime est profondément marqué par les prérogatives que l'administration détient, même dans le silence du contrat, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs.

Le cocontractant de l'Administration, entrepreneur, fournisseur ou prestataire de service, se trouve enserré dans trois séries de contraintes. Une contrainte organique, d'abord, née du fait qu'il est tenu d'exécuter personnellement le marché. Une contrainte temporelle, ensuite, en ce qu'il est tenu de l'exécuter dans les délais prescrits. Une contrainte matérielle, enfin, dans la mesure où le marché doit être exécuté conformément aux prescriptions techniques et aux ordres de service de l'administration.

Le délai d'exécution est un élément essentiel de l'objet du contrat¹⁶, l'article **107** du CMPDSP dispose que « chaque marché doit contenir au moins les mentions suivantes : (...) le délai et le lieu d'exécution ».

Le délai convenu entre les parties comprend, sauf stipulations contraires, l'achèvement de tous les travaux prévus par le marché, y compris le repliement des installations et la remise en état des lieux.

Les délais d'exécution commencent à courir en principe à compter de la notification du marché. En cas de dépassement des délais contractuels fixés par le marché, le titulaire du marché est passible de pénalités après mise en demeure préalable (article 125 du CMPDSP). Pour être appliquées, les pénalités de retard doivent être prévues au cahier des charges.

Toutefois, si l'Administration a commis une faute ou n'a pas rempli sa part du contrat, le cocontractant de l'administration, ne peut pas se retrancher derrière l'«**exception non adimpleti contractus**» pour suspendre l'exécution de ses propres obligations, quelle que soit la faute de l'Administration, il ne peut que saisir, le juge du contrat d'une action en dommages-intérêts ou d'une demande en résiliation en cas de faute grave (CE, 5 déc. 1947, min. commerce c/petit Maire : Rec , table p.645.- CE , 7 Oct. 1988, OPHLM ville Have c/sté nouvelle de chauffage Sochan : RD publ. 1989, p.1816).

Le cocontractant de l'Administration n'a pas que des obligations, il a aussi des droits. Ainsi, si le marché prévoit le paiement d'une avance de

¹⁶ CE, 3 mai 1961, *Société Entreprise Thomas Kotland et OPHLM du Département de la Seine*, rec. p. 290.

démarrage, l'Administration doit payer. Le CMPDSP a fixé un délai inférieur ou égal à soixante (60) jours, à compter de la date de présentation des factures, sous peine d'intérêts moratoires au profit du titulaire du marché (article 135).

La lettre de notification des crédits gestion 2016, dans le but d'assurer une bonne exécution du budget général de l'Etat, a fixé les délais de paiements des dépenses qui se présentent comme suit :

❖ liquidation et établissement des titres	5 jours
❖ visa du Contrôleur Financier	6 jours
❖ ordonnancement	4 jours
❖ paiement	10 jours

Soit au total 25 jours. Il est recommandé dans cette même lettre de notification de crédit que ce délai soit ramené à **15 jours**

Il convient de signaler que ce délai court à compter de la date de réception de la demande de paiement du créancier de l'Etat.

SECTION 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET MOBILISATION DES DONNEES

Une recherche scientifique, qui est organisée suivant une méthodologie bien définie, garde sa vérité scientifique. La méthodologie de recherche a donc pour finalité l'obtention de réponses fiables aux questions préalablement posées. Elément décisif de tout travail scientifique, elle apparaît comme un outil dont se sert le chercheur pour mieux identifier l'outil d'analyse des données et produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

Dans cette section, nous expliquerons d'une part, la démarche méthodologique adoptée dans notre travail à travers deux types d'approches à savoir: une approche théorique (seuil de décision) et une approche empirique (recherches et enquêtes sur le terrain) d'une part et la manière de mobilisation des données d'autre part.

Paragraphe 1 : Approches théoriques et empiriques

Dans ce paragraphe, nous procéderons au choix de l'approche théorique qui convient à la résolution de chacun des problèmes spécifiques. Par la suite, nous présenterons la dimension empirique de notre travail.

A-Approches Théoriques

Les normes et repères d'observation d'amélioration retenus ainsi que les outils d'analyse de données collectées feront l'objet de ce titre.

a) Présentation des normes et repères d'observation

Nous présenterons pour chaque problème spécifique les normes et repères retenus pour sa résolution. Il s'agit de faire ressortir, à cette étape de notre étude, les aspects visibles qui montreront qu'il y a amélioration du problème en résolution.

1- Le problème du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation

En effet, le respect du délai d'élaboration du PPMP est aujourd'hui une préoccupation non moins importante pour la PRMP. Ce problème sera résolu, si l'ensemble des départements opérationnels de l'AC, les gestionnaires de crédit et les directions techniques et la PRMP prennent réellement conscience du rôle important de la planification des marchés et s'engagent à transmettre à la PRMP, dans le délai imparti, leurs différents plans de passation.

2- Le problème de la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics

Nous dirons que ce problème connaîtra une amélioration notable lorsque la PRMP sera plus dynamique en s'inscrivant dans une démarche qualité qui fédère tous les acteurs du système des marchés publics.

3- Le problème d'exécution tardive des contrats

Malgré la bonne volonté des entreprises attributaires, elles n'ont absolument aucun intérêt à prolonger le délai d'exécution des contrats, il en est de même pour l'Autorité Contractante. Ce problème sera donc résolu, si

les parties au contrat s'engageaient à respecter rigoureusement les clauses du contrat.

b) Outils d'analyse des données

Nous présenterons les seuils de décision qui nous permettent de vérifier chacune des hypothèses formulées. Ces seuils de décision sont relatifs aux données d'ordre spécifique recueillies au cours de notre enquête.

1- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°1

L'hypothèse n°1 sera vérifiée si plus de 70% des personnes enquêtées énoncent les mêmes causes que celles énoncées par cette hypothèse à la base du problème lié au retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation.

2- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°2

La cause réelle se trouvant à la base du problème de lenteur dans la procédure de passation des marchés publics sera celle qu'identifieront au moins 60% des personnes enquêtées.

De nos enquêtes, il apparaît que le manque de ressources humaines qualitatives et quantitatives au niveau de la CCMP et de la PRMP justifie la durée excessive de la procédure de passation des marchés publics. Le délai de 05 jours prévu pour l'ouverture, l'analyse des offres et l'attribution provisoire pour la commission de passation n'est souvent pas respecté. La CCMP aussi ne respecte pas souvent le délai de 03 jours prévus pour la validation du rapport d'évaluation des offres et de l'attribution définitive du marché.

3- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°3

La cause réelle se trouvant à l'origine du problème de l'exécution tardive des contrats sera identifiée lors de notre enquête par les réponses que donneraient plus de la majorité absolue des entreprises et personnes enquêtées.

B-Approche Empirique

Il s'agit pour nous de présenter les méthodes que nous comptons adopter pour réaliser notre enquête et les outils utilisés pour en exposer les résultats.

a) Vision et nature de l'enquête, identification de la cible

Nous identifierons, d'une part, les objectifs de notre enquête et, d'autre part, sa nature et la cible que nous comptons consulter.

1- Vision de l'enquête

La vision de notre enquête étant de déceler les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques de la problématique en résolution, nous aurons à apprécier la justesse des hypothèses émises.

Ainsi, de façon spécifique, nous aurons à vérifier si :

-la mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC, des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation serait la cause réelle du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation par la PRMP.

-Le manque de ressources humaines qualifiée au niveau de la CCMP et de la PRMP justifie la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics;

-l'exécution tardive des marchés publics par les attributaires est due au paiement tardif de l'avance de démarrage et des acomptes.

2- Nature de l'enquête et identification de la population cible

Nos recherches sont faites à partir d'un questionnaire et un guide d'entretien conçus sur la base de problèmes spécifiques en résolution. Si les entretiens nous ont permis de corriger les questionnaires, les questions posées lors des enquêtes ont permis de recenser des informations pour mieux déterminer les facteurs qui sont à la base des problèmes spécifiques déterminés et leurs modalités d'amélioration.

La collecte de données vise à réunir les éléments nécessaires à la vérification des hypothèses émises par rapport à nos problèmes spécifiques. Pour ce faire, nous serons amenés à faire des enquêtes et des entretiens avec des personnes ressources de la chaîne de passation des marchés publics.

Le questionnaire présenté en **annexe n°1**, a été soumis à certains responsables et cadres techniques du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) et certains soumissionnaires

Au niveau du MCVDD, nous avons effectué nos recherches à la CPMP, le S/PRMP, la CCMP, la DAF, la DPP, la DGHC, l'AFH, la DGDU, Certaines entreprises et sociétés ont été aussi enquêtées.

b) Echantillonnage et outils de présentation des données

Nous allons préciser l'échantillon de notre enquête et les outils à utiliser pour présenter les résultats.

1- Echantillonnage

Tous les acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics intéressent notre enquête. Mais ne pouvant questionner de façon exhaustive cette multiplicité d'acteurs, nous avons opté pour une enquête par sondage. Nous avons donc effectué notre enquête sur un échantillon de cette population mère identifiée. Cet échantillon est composé de **60** personnes réparties comme le présente le tableau ci-après :

Tableau 2: Effectifs de chaque catégorie de la population

Population enquêtée	Effectifs
AFH	5
DPP	5
DAF	6
DGDU	6
DGHC	6
CPMP	5
S/PRMP	5
CCMP	5
ENTREPRENEURS	6
FOURNISSEURS	6
PERSONNES RESSOURCES	5
TOTAL	60

Source : Conçu par nous même

2- Outils de Collecte des données

L'instrument de collecte des données sera **le questionnaire et le guide d'entretien** (cf. **annexe n°1**). Le questionnaire sera constitué de questions à choix multiples autour des problèmes spécifiques ci-après :

- Retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés;
- Lenteur dans la procédure de passation des marchés;
- Exécution tardive des contrats par les attributaires.

Par ailleurs, pour collecter des données secondaires, nous avons fait de la **recherche documentaire**. En effet, plusieurs études, notamment des mémoires de fin de formation en Administration des Finances, à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et en Gestion des Projets et Développement Local à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion ont déjà abordé certains aspects du système des marchés publics, qui nous ont intéressés, mais dans des contextes et structures qui diffèrent des nôtres. Ces études seront mises à contribution dans notre travail, afin d'intégrer les données communes ou transversales y relatives.

Paragraphe 2 : Mobilisation des données

Nous présenterons ici la préparation de l'enquête, la mobilisation des données et leur dépouillement.

A- La préparation de l'enquête

Notre enquête a été précédée d'une pré enquête qui a consisté à l'élaboration du questionnaire que nous avons d'abord testé sur un nombre restreint d'individus. Les résultats de cette pré enquête qui ont été dépouillés et analysés nous ont permis de corriger les imperfections du questionnaire et d'en assurer la cohérence. La pré enquête qui a duré trois jours nous a permis de nous familiariser d'avantage avec notre questionnaire.

B- Mobilisation et dépouillement des données

Nous avons effectué notre enquête proprement dite au cours du mois de Septembre 2016. Elle s'est déroulée au sein du MCVDD et autres structures techniques sous tutelle du MCVDD et au sein de certaines Entreprises et Sociétés. Le questionnaire a été soumis à des Chefs de services, des Chefs de

divisions et certains Directeurs techniques, gestionnaires de crédits et autres agents n'occupant pas des postes de responsabilité mais détenant des informations recherchées.

Aussi, en vue d'obtenir des résultats fiables pour notre enquête, nous avons renforcé la technique de sondage que nous avons adoptée par la technique de l'observation directe qui nous a permis de vérifier les informations recueillies par questionnaire à partir des faits et phénomènes observables directement.

Enfin, les données issues de notre enquête sont dépouillées de façon manuelle. Leur traitement quantitatif est fait au moyen du logiciel Excel. Ces données sont présentées et analysées dans le troisième chapitre.

CHAPITRE III :
PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS DE
L'ENQUÊTE ET SUGGESTIONS

Dans ce chapitre, nous allons présenter et analyser les résultats de notre enquête afin de vérifier les hypothèses de recherche et établir le diagnostic. Ensuite, nous donnerons des approches de solution aux problèmes spécifiques en résolution puis nous énoncerons les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1: PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES : ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Nous allons, d'une part, présenter et analyser les données issues de notre enquête et, d'autre part, vérifier les hypothèses et établir le diagnostic.

Paragraphe 1 : Présentation des données recueillies et grandes tendances

La réalisation de notre enquête a connu quelques limites. Mais celles-ci ne sauront remettre en cause les données que nous avons pu recueillir.

Avant de présenter les données recueillies sur le terrain, nous allons d'abord présenter quelques données issues des constats de stage.

A-Présentation des données issues des constats de stage

En parcourant des anciens dossiers traités par la CCMP nous avons fait quelques constats relatifs aux dépassements de délais impartis. Ces dépassements de délais sont aussi dénoncés par la CCPM, preuve qu'elle aimerait avoir au MCVDD un système de marché public qui respecte les délais.

Tableau n°3: Présentation des constats sur l'élaboration du PPMP

Objet	Date d'élaboration	Date imparti	Durée
Projet de PPMP du Ministère 2015	janvier 2015	Avril n-1	9 mois
Projet de PPMP 2015 de AFH	Juin 2015	Avril n-1	14 mois

Source : Elaboré par nous même à partir des informations recueillies auprès de la PRMP (Septembre 2016)

Conformément à l'article 4 du décret n°2011-480 du 08 Juillet 2011 portant procédures d'élaboration des Plans de Passation des Marchés Publics (PPMP) le PPMP de l'année n, est établi en année n-1, au plus tard, au premier mois suivant le premier trimestre de l'année. Ce qui veut dire que le PPMP de l'année 2015 doit être établi au plus tard en avril 2014.

Une étude du tableau n°3 montre que les deux PPMP sont établis hors délais par ricochet seront transmis hors délai imparti.

Tableau n°4: suivi des DAO : de l'ouverture à la transmission du rapport d'évaluation des offres

Objet	Date d'ouverture des plis	Date de jugement des offres	Date de transmission de rapport d'évaluation à la CCMP
Acquisition de deux véhicules 4x4 au profit de l'AFH	1 ^{er} Juin 2015	03 Juin 2015	26 Juin 2015
De l'ouverture des plis à la transmission du rapport d'évaluation à la CCMP, il s'est écoulé 19 jours calendaires ouvrables			
Sélection d'un bureau d'étude en vue de l'évaluation du Programme Spécial de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo (PSRPN)	26 mai 2015	03 Juin 2015	1 ^{er} Juillet 2015
De l'ouverture des plis à la transmission du rapport d'évaluation à la CCMP, il s'est écoulé 27 jours calendaires ouvrables			
Réalisation de l'expertise du chantier de construction du siège de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)	07 Octobre 2015	03 Novembre 2015	31 Décembre 2015
De l'ouverture des plis à la transmission du rapport d'évaluation à la CCMP, il s'est écoulé 60 jours calendaires ouvrables			
Travaux de pavage de la rue de l'école Avotrou à Akpakpa dans la commune de Cotonou	25 Octobre 2015	25 Octobre 2015	31 Décembre 2015
De l'ouverture des plis à la transmission du rapport d'évaluation à la CCMP, il s'est écoulé 62 jours calendaires ouvrables			

Source : Elaboré par nous même à partir des informations recueillies auprès de la CCMP (Septembre 2016)

Suivant le décret n°2014-551 du 24 Septembre 2014, *le délai imparti pour les opérations d'ouverture, d'évaluation et de classement des plis est de cinq (5) jours et le délai de transmission des résultats à l'organe de contrôle est d'un (01) jour.*

Les données du tableau n°4 montrent que les organes de passation ne respectent pas les délais à eux impartis pour la réception, l'ouverture l'analyse des offres et la transmission du rapport d'évaluation.

B-Présentation et analyse des données de l'enquête

Les données mobilisées au cours de l'enquête seront présentées et analysées par problème spécifique.

a) Présentation et analyse des données relatives au problème du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés

La majorité des personnes enquêtées reconnaissent que des textes existent impartissant un délai pour l'élaboration des plans prévisionnels de passation mais malheureusement dans la pratique, ces plans ne sont souvent pas élaborés dans les délais impartis par ricochet, le PAPPMP de l'année n n'est souvent pas transmis à la DNCMP en Octobre de l'année n-1 comme prévu dans les textes. Les divers avis énoncés se présentent ainsi qu'il suit :

Tableau n°5 : Données recueillies sur la cause du PS1

Réponses données	Effectifs	Fréquences relatives %
mauvaise organisation de la PRMP	15	25,00
mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation	42	70,00
manque de personnel au S/PRMP	3	5
Autres	0	0
Total	60	100

Source : Résultats de notre enquête (Septembre 2016)

Il ressort de l'analyse de ces résultats que 70% des personnes enquêtées estiment que c'est le retard dans la mise à disposition par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation qui justifie le retard observé dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation. 25% avancent la raison de l'mauvaise organisation de la PRMP et seulement 5% d'entre elles estiment que le problème est dû à un manque de personnel au S/PRMP.

b) Présentation et analyse des données relatives au problème à la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics

Le point fait des différentes réponses apportées par les enquêtés révèle que ces derniers ont conscience de la lenteur observée dans la passation des marchés. Tous reconnaissent que des décrets existent pour fixer des délais aux organes de passation et de contrôle, mais malheureusement ces délais, impartis à ces organes ne sont pas respectés.

Les réponses données par notre échantillon sont présentées dans le tableau ci-après :

Tableau n°6: Données recueillies sur la cause du PS2

Réponses données	Effectifs	Fréquences relatives %
manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP	45	75,00
retards ou absences non justifiées de certains membres de la CPMP	13	21,67
Non maîtrise de la procédure de passation par certains membres	2	3,33
Autres	0	0
Total	60	100

Source : Résultats de notre enquête (Septembre 2016)

Ces données montrent que 75% des personnes enquêtées retiennent la cause d'insuffisances de personnel qualifié comme étant à la base du problème d'attribution tardive des marchés. 21,67% d'entre elles pensent

que les retards ou les absences non justifiées de certains membres de la commission de passation sont à la base de ce problème. 3,33% déclarent que le problème est causé par la non maîtrise de la procédure par certains membres de la commission. Aucune autre cause n'a été identifiée.

c) Présentation et analyse des données relatives au problème l'exécution tardive des contrats

Par rapport à ce problème, les avis des personnes que nous avons enquêtées convergent tous vers le même point : paiement tardif des montants dus par l'Autorité Contractante. Le tableau suivant présente les données que nous avons recueillies lors de nos investigations.

Tableau n°7: Données recueillies sur la cause du PS3

Réponses données	Effectifs	Fréquences relatives %
paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes	43	71,67
manque de rigueur dans l'application des textes relatifs aux pénalités de retard	10	16,67
remise tardive de site	5	8,33
Autres	2	3,33
Total	60	100,00

Source : Résultats de notre enquête (Septembre 2016)

Il ressort de ces résultats que 71,67% des personnes interrogées déclarent que c'est paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes qui explique le problème de l'exécution tardive des marchés publics. 16,67% d'entre elles estiment plutôt que ce problème est dû au manque de rigueur dans l'application des textes relatifs aux pénalités de retard. 8,33% pensent que c'est la remise tardive de site qui constitue la cause de ce problème. 3,33% des enquêtés pensent que d'autres raisons sont à la base de ce problème. Pour ces derniers, c'est le suivi contrôle peut rigoureux des chantiers qui pourrait être la cause.

C-Limites des données recueillies

La conduite des enquêtes et la réalisation globale de ce travail ne se sont pas effectuées sans écueils. Plusieurs embûches ont parsemé la mobilisation des données influençant, par ricochet, le temps de recherche. Le succès de toutes les recherches dépend de la connaissance des travaux antérieurs effectués dans le même domaine. Or, la mobilisation des documents relatifs aux délais de passation et d'exécutions n'a pas été aisée dans la mesure où la thématique n'a pas fait l'objet de beaucoup d'études et peu de recherches scientifiques se sont penchées sur les problèmes spécifiques. Pour avoir les informations, nous avons dû nous rendre plusieurs fois à certains services et renouveler des rendez-vous avant de pouvoir obtenir certains renseignements utiles que nous avons exploités. De plus, nous avons effectué beaucoup de déplacements en raison de la multiplicité d'acteurs dans le système.

Nous avons bien voulu avoir à travers un cas pratique d'un projet déjà exécuté, comparer les différents délais réellement observés aux délais impartis. L'objectif visé était de présenter à travers les différentes étapes de la procédure de passation depuis la préparation de DAO jusqu'à l'approbation du marché d'une part et du démarrage de l'exécution à la réception d'autre part afin de montrer réellement combien de fois les délais dans les marchés publics ne sont pas respectés mais malheureusement toutes les personnes approchées souvent trop occupées par leur travail ou réservées à aborder le sujet de recherche. *Le Ministère ne dispose pas aussi d'un service Archive bien fonctionnel.*

Toutefois, nous pouvons affirmer que nous avons surmonté toutes ces difficultés, qui ne sont pas de nature à compromettre le caractère scientifique des résultats de notre recherche, grâce à notre patience et à notre détermination à contribuer efficacement à l'amélioration des délais d'exécution des marchés publics.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic

A- Vérification des hypothèses de l'étude

Les hypothèses de notre étude seront vérifiées à partir des résultats que nous avons obtenus à l'issue de notre enquête et des seuils de décision que nous nous sommes fixés au niveau du choix des outils de notre travail.

a) Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Les résultats de l'enquête montrent que 70% des personnes enquêtées ont identifié la même cause que celle que nous avons supposée être à la base du problème spécifique n°1. Ces résultats viennent confirmer l'hypothèse n°1 selon laquelle la mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation se trouve à l'origine du problème du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation. L'hypothèse n°1 est donc entièrement confirmée.

b) Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Selon le seuil de décision choisi, la cause identifiée par au moins 60% des personnes enquêtées sera retenue comme cause réelle se trouvant à la base du problème spécifique n°1. Or, 75% de ces personnes ont identifié la cause de manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP comme étant à la base du problème spécifique n°2. C'est cette même cause que nous avons supposée être à la base du problème de lenteur dans la procédure de passation des marchés publics. L'hypothèse n°2 est donc entièrement confirmée.

c) Degré de vérification de l'hypothèse n°3

Les résultats de l'enquête montrent que 71,67% des personnes enquêtées ont identifié la cause de paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes comme étant à la base de l'exécution tardives des contrats de marchés. C'est cette même cause que nous avons supposée être à la base du problème spécifique n°3. Ces résultats viennent confirmer l'hypothèse n°3.

B-Etablissement du diagnostic

Le diagnostic consiste pour nous à affecter à chaque problème la cause réelle se trouvant à sa base.

a) Elément de diagnostic n°1

La mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation est à la base du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation.

b) Elément de diagnostic n°2

Le manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP explique la lenteur observée dans la procédure de passation des marchés publics.

c) Elément de diagnostic n°3

Le paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes explique l'exécution tardive des contrats de marchés.

SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET SUGGESTIONS

Nous allons dans cette section, proposer des approches de solutions aux différents problèmes spécifiques et exposer les suggestions pour leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Les approches de solutions sont des mesures d'éradication des problèmes en étude.

A-Approche de solution au problème du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation

Le diagnostic a permis de savoir que le retard observé dans l'élaboration des plans de passation des marchés publics est dû à la mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration de ces plans par la PRMP.

Pour parer, à ce problème, il urge de:

✓ Faire obligation à l'ensemble des départements opérationnels de l'AC, les gestionnaires de crédit et les directions techniques de faire parvenir, à la PRMP, juste à la fin de période de pré arbitrage budgétaire, leur besoin pour l'année N ;

✓ organiser des rencontres périodiques entre l'ensemble des départements opérationnels de l'AC, les gestionnaires de crédit et les directions techniques et la PRMP pour leurs rappeler l'importance de la planification des marchés et le rôle important qu'ils ont à jouer en mettant à tant leurs PPMP respectifs à la disposition de la PRMP;

✓ mettre en place un système informatique reliant l'ensemble des départements opérationnels de l'AC, les gestionnaires de crédit et les directions, à la PRMP afin de permettre une centralisation rapide des informations nécessaires à l'élaboration des PPMP.

B-Approches de solutions au problème de lenteur dans la procédure de passation des marchés

La lenteur dans la passation des marchés publics entraîne un faible taux de consommation des crédits, un report de crédits et l'annulation des crédits.

De la vérification des hypothèses, il ressort que cette lenteur dans est beaucoup plus due au manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la PRMP et de la CCMP. Face à la multiplicité des tâches qu'occasionne la passation, nous recommandons à l'autorité contractante qui est le MCVDD de procéder:

✓ en fonction des profils et des aptitudes professionnelles des agents, au redéploiement du personnel existant pour parer au plus pressé;

✓ a des rencontres périodiques entre DNCMP, CCMP et PRMP pour éviter la redondance des rejets qui peuvent être abordés quant à leur fondement et résolus au fur et à mesure de l'apparition des observations et les "allée et retourne" entre CCMP, PRMP ou DNCMP et PRMP;

✓ au renforcement de capacité à travers des formations périodiques des acteurs du système de passation sur les questions de délais de passation des procédures nationales et des procédures des différents partenaires techniques et financiers qui sont un peu plus délicates.

En outre, les fonctions de passation et de contrôle doivent être effectivement séparées des autres fonctions administratives pour éviter les cumuls de poste et assurer une performance du système des marchés publics.

C-Approches de solutions au problème de l'exécution tardive des contrats

Afin de permettre une bonne exécution des marchés publics dans les délais contractuels, il faudrait :

✓ dynamiser les services de trésorerie afin de payer dans les meilleurs délais les avances de démarrage et les acomptes aux attributaires ;

✓ appliquer les dispositions de l'article 135 du CMPDSP relatives aux intérêts moratoires en cas de dépassement du délai de paiement de l'avance de démarrage,

✓ mettre en place un système électronique de facturation de la commande publique comportant des alertes pour le respect des délais et ajoutant automatiquement des pénalités de retard en faveur des entreprises;

✓ que les directions techniques soient encore plus objectives dans le calcul des délais d'exécution pour éviter de fixer des délais techniquement irréaliste;

✓ que les titulaires du marché mettent en place des suffisamment d'équipes par la réalisation des travaux dans le délai;

✓ appliquer les dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 141 du CMPDSP relatives aux pénalités de retard en cas de dépassement des délais contractuels par l'attributaire du marché;

- ✓ instaurer un cadre de confiance et de transparence ;
- ✓ insérer dans les contrats des clauses incitatives de performances.

Les solutions à elles seules ne peuvent résoudre efficacement les problèmes liés aux délais ; il est important de créer un environnement favorable à travers des conditions de mise en œuvre de ces solutions.

Paragraphe 2 : Suggestions

Les approches de solutions aux différents problèmes étant suggérées, nous allons à présent proposer aux acteurs du système des marchés publics, des mesures à prendre pour que ces solutions soient efficaces.

Ainsi, les suggestions ci-après sont formulées à l'endroit du MCVDD et de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

A- Suggestions à l'endroit du MCVDD

Les diverses solutions proposées relatives aux problèmes spécifiques ne seront efficaces qu'après la mise en place de certaines conditions favorables. Ainsi donc, pour rendre performante le système des marchés publics du MCVDD, nous recommandons aux autorités de ce Ministère, la mise en place d'une démarche qualité.

Cette démarche est caractérisée par la culture de l'écrit (a) et l'évaluation (b).

a) La culture de l'écrit

Le plus souvent les dysfonctionnements en matière de marchés publics proviennent d'une mauvaise définition des rôles entre les différents acteurs du processus. Toute démarche qualité passe par l'écrit, du fait de la nécessité de stabiliser et de maîtriser les procédures par la mise en place d'un système connu et commun à tous. La Culture de l'écrit est composée de trois étapes : « **dire ce que l'on fait, écrire ce que l'on dit et faire ce que l'on écrit** ».

Roselle CROS¹⁷ distingue cinq types de documents pouvant être développés pour la mise en place de la démarche qualité :

- Le manuel de qualité ;
- Les procédures générales ;
- Les procédures spécifiques ;
- Les documents d'enregistrement ;
- Les documents de communication.

Par la mise en place d'une démarche qualité au MCVDD, nous recommandons plutôt trois types de document que sont :

Le manuel de qualité peut être défini comme le document énonçant la politique et décrivant le système qualité¹⁸, c'est un guide pour faire connaître le système des marchés publics et donner une image, dynamique de son organisation et de ses objectifs.

Ce manuel de qualité peut être composé de deux parties : une première présentant les acteurs impliqués dans le système des marchés publics avec leurs missions. Dans une deuxième partie, les étapes de la procédure de passation de l'élaboration de PAPPMP à la notification du marché au titulaire, avec les différents délais impartis à chaque acteur. Un modèle de manuel de qualité est présenté en annexe n° 3

Les documents d'enregistrement sont les documents internes. Ce sont des documents utilisés en interne et adaptés à l'administration afin de suivre le respect des objectifs fixés. Ce sont des documents qui permettent de répertorier les données relatives à l'application de la démarche qualité afin de vérifier s'il y a adéquation entre le système voulu et ce qui est effectivement appliqué dans la pratique quotidienne des agents. Un modèle de document d'enregistrement est présenté en annexe n° 4

Les documents de communication constituent quant à eux la présentation en interne et en externe de la démarche et de ses outils.

¹⁷ «La qualité dans les collectivités territoriales», Roselle CROS, Edition Berger- Levrault, 2001

¹⁸ Le système qualité est en fait constitué des moyens mis en œuvre afin de parvenir à des objectifs fixés au préalable par la politique qualité de l'administration.

L'élaboration et la gestion de ces différents documents seraient possibles par la mise en place de logiciels adaptés accessible sur l'intranet. Ces logiciels permettront de savoir à tout moment qui fait quoi, à quel moment.

La démarche qualité que nous recommandons, ne serait efficace sans une évaluation périodique

b) L'évaluation

La démarche qualité a pour objectif de parvenir à une meilleure organisation en interne du processus de passation des marchés publics. Pour cela, elle fait appel aux différents acteurs de ce processus mais également à différents principes et outils. L'un des principes est l'amélioration constante de la démarche pour parvenir par ricochet à l'amélioration globale du processus.

L'évaluation permet d'une part de remettre en cause et corriger les dysfonctionnements avant que ceux-ci n'aient des conséquences irrémédiables et d'autre part, de développer la reconnaissance du travail accompli par les agents et la traçabilité. En effet, les services impliqués dans le système des marchés publics, ont l'obligation de reporter chaque tâche qui a été effectuée dans un tableau de type Excel représentant la fiche du suivi (annexe n°5) et présent sur le serveur commun de l'intranet. Cette fiche contiendra un minimum d'informations :

- L'intitulé du dossier ;
- Le nom de l'agent responsable du suivi de dossier;
- La date de l'opération ;
- L'étape à laquelle on se situe dans la procédure de passation;
- Etc ...

B-Suggestions à l'endroit de l'Autorité de régulation des Marchés Publics

Nous recommandons à l'Autorité de régulation dans sa mission de régulation de :

✓ assurer davantage, la formation et la sensibilisation des opérateurs économiques et des institutions concernées par les marchés publics sur leurs droits et devoirs ;

✓ mieux évaluer à des périodes bien déterminées et conformément au point "i" de l'article 2 du décret N° 2012-22 du 13 Aout 2012 portant AOF de l'ARMP, les capacités humaines, logistiques et financières des institutions en charge des marchés publics, ainsi que les procédures et les pratiques du système de passation des marchés publics aux fins d'améliorer et renforcer l'efficacité du système ;

✓ établir et publier régulièrement la liste des personnes physiques et morales ayant bien exécuté dans le délai contractuel leur marché,

✓ préciser désormais dans les contrats de marché le délai de paiement sur lequel elles s'engagent.

✓ mener une politique de paiement dynamique en s'engageant contractuellement à respecter des délais plus courts que le délai réglementaire. Attention, toute clause stipulant un délai supérieur au délai réglementaire serait nulle.

✓ insérer dans les marchés des clauses incitatives aux fins d'améliorer les délais d'exécution, de rechercher une meilleure qualité des prestations « *Si les documents particuliers du marché prévoient des primes d'avance, leur attribution est faite sans que le titulaire soit tenu de les demander, qu'il s'agisse de primes relatives à l'exécution de l'ensemble des travaux ou de primes concernant certains ouvrages, parties d'ouvrages ou ensembles de prestations faisant l'objet de délais particuliers ou de dates limites fixés dans le marché* ».

✓ veiller à l'application rigoureusement les dispositions de l'article 141 de CMPDSP relatives aux pénalités de retard.

✓ prévoir, pour toutes les catégories de marchés, une clause stipulant la désignation d'un médiateur, dès notification du marché, une personne physique, de préférence sans lien hiérarchique avec les personnes chargées du suivi du dossier, qui sera habilitée à le représenter auprès du titulaire du marché. La médiation des marchés publics, placée auprès du ministre chargée des Finances, a pour mission de faciliter les relations entre les autorités contractantes et les entreprises. Elle peut être sollicitée pour toute entreprise ou tout donneur d'ordre en cas de problème rencontré en cours d'exécution d'un marché public, notamment en cas de retard de paiement.

CONCLUSION

Les marchés publics constituent l'un des défis majeurs et un véritable enjeu de la gouvernance économique. Préoccupation mondiale pour une gestion transparente des deniers publics, les marchés publics sont de plus en plus considérés comme un instrument de politique publique et un levier pour un développement durable. Tels sont des motifs qui ont milité en faveur de la mise en place d'un cadre juridique des marchés publics au Bénin ainsi que des réformes successives dans ce domaine.

Malgré ces réformes, le système des marchés publics continue toujours d'être accusé comme étant la cause des retards dans la mise en œuvre des projets, de dépassement de coûts ainsi que des délais d'exécution et de sérieux retard dans les décaissements.

En effet, la réalisation de notre étude nous a permis de découvrir que malgré toutes les dispositions du Code des Marchés Publics et Délégations du Service Public et tous les efforts consentis par l'Etat, certains problèmes continuent de miner le domaine des Marchés Publics que sont :

- le non-respect du délai imparti pour la transmission des PAPPMP;
- l'inexistence d'une base de données fiable sur les marchés publics ;
- la libération tardive de l'avance de démarrage;
- l'exécution tardive des contrats par les attributaires ;
- la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics;
- la signature hors délai et l'approbation tardive des contrats de marchés publics;

Les problèmes spécifiques, abordés dans la présente étude sont les suivants :

- ✓ le retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés publics;
- ✓ la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics;
- ✓ l'exécution tardive des contrats

La conséquence évidente qui découle des problèmes spécifiques est la faible performance du système des marchés publics du MCVDD.

Du problème général, la problématique qui en découle est **l'amélioration des délais dans la passation des marchés publics.**

Le choix de cette thématique n'est pas innocent à côté des innombrables problèmes qu'accuse le système des marchés publics au Bénin. La nécessité de proposer des remèdes à ces problèmes s'avère indispensable. C'est alors dans ce cadre que nous avons réalisé des enquêtes pour vérifier les hypothèses préalablement formulées dans le cadre de notre étude. Les causes réelles de ces problèmes spécifiques ont été repérées. Ainsi donc, nous avons :

- ✓ la mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation
- ✓ Le manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP ;
- ✓ Le paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes.

Afin de rendre plus performante le système des marchés publics, nous avons fait un aperçu sur les étapes de la procédure de passation: de la préparation du DAO à l'approbation du marché et de la notification à la réception en nous attaquant aux différents délais impartis pour chaque étape. C'est dans cette logique que nous avons choisi apporter notre modeste contribution à l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin. Cette ambition nous a permis de proposer des solutions ainsi que les conditions de leurs mise en œuvre pour pouvoir éradiquer le problème général et par ricochet les trois (03) problèmes spécifiques. Toutefois, nous n'avons nullement pas la prétention d'avoir fait un travail exempt de toute imperfection. Cette étude pourra être complétée par une autre sur le rôle des CCMP, DNCMP et PRMP à travers la CPMP dans le processus de passation des marchés publics. C'est pourquoi nous espérons que d'autres recherches auront le mérite d'approfondir d'autres aspects du système des marchés publics. Aussi souhaitons-nous que d'autres études abordent les aspects que ce mémoire n'a pu traiter.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- Mémoires :

1. Sylvestre J. GNASSOUNOU et Aristide A. EDAH SOHOU (2008) « **Problématique de la contribution à l'optimisation des délais d'exécution des contrats de marchés publics au Bénin** », mémoire de Maîtrise en Science de Gestion option : Management des Organisations.

II- Documents (décrets et lois) :

2. Décret **N°2014 – 550 du 24 septembre 2014** fixant les délais impartis aux organes de contrôle des marchés publics et des délégations de service public.

3. Décret N° **2104-551 du 24 septembre 2014** fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public

4. Directive n° **04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005** relatives aux procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'espace UEMOA.

5. Document accompagnant la lettre de notification des crédits pour la gestion 2016, « **Instructions et modalités d'exécution du budget de l'état** ». (Annexe n°2 à la circulaire portant notification des crédits)

6. Loi n° **2009-02 du 07 août 2009** portant code des marchés publics (CMPDSP).

7. Décret n° **2012-224 du 13 août 2012** portant AOF de l'ARMP.

8. Décret n° **2011-479 du 08 juillet 2011** fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

9. Décret n° **2011-480 du 08 juillet 2011** portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés.

10. Décret n° **2010-495 du 26 novembre 2010** portant AOF de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

11. Décret **n° 2010-496 du 26 novembre 2010** portant AOF de la Personne Responsable des Marchés Publics, des Commissions de Passations des Marchés Publics et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics.

12. MCVDD, Décret **n° 2016-501 du 11 Aout 2016** portant AOF du MCVDD.

13. Arrêté **n°018/MUHA/DC/SGM/DRH/SA du 25 Février 2016** portant délégation de compétences du Ministre au Secrétaire Général du Ministère en qualité de Personne Responsable des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.

14. Arrêté **N°051/MCVDD/DC/SGM/DAF/CCPM/SA013SGG16 du 21 Octobre 2016** portant attributions, organisation et fonctionnement de la CCMP du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD).

III- Principaux Ouvrages :

15. Bernard Castaing, Rozen Noguellou, Cathérinr Prebidy-Schnall « **Les Marchés publics – Notion, Modalités de gestion, Exécution** ».

16. Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France « **Pour un management performant de l'exécution des marchés publics** » Rapport présenté par Alain BUAT.

17. Cyrille EMERY « **Passer un Marché public** ».

18. François CABY, Claude JAMBART, « **La qualité dans les services : fondements, témoignages, outils** », Economica 2000, p 151.

19. Jérôme Michon, « **Les Marchés Publics en 100 questions** ».

20. LEGOUGE, Dominique, « **Le guide de qualité dans les achats publics** », Editions des Organisations, 1998.

21. M.-D. BARRE, R. AUBUSSON de CARVALAY, M. ZIMOLAG, « **Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs, (1999-2004)** ». Etude exploratoire. Note de synthèse (CESDIP/CNRS/Ministère de la justice), mars 2006

22. Nohmana KHALID, « **Marché public - Le contentieux de l'exécution ne cesse de se développer** »,

23. Roselle CROS, Edition Berger- Levrault, « **La qualité dans les collectivités territoriales** », 2001.

24. Thierry KIRAT, Laurent VIDAL, André DELION, Dyonisos KELESIDIS, Frédéric MARTY, Didier URI « **De l'analyse juridique à l'évaluation économique comparée des contrats publics** ».

25. Samson Igor B. GUEDEGBE, « **Gouvernance en République du Bénin : droit et pratique des marchés publics de l'Etat** », HORID PRESS, 2007.

IV- Site parcourus :

26. www.cci-paris-idf.fr/sites/default/files/marches-publics-management-performant.pdf (Consulté le 02/10/2016 à 21h 20 min).

27. site internet du Moniteur, Actualités, 4 décembre 2013 (<http://www.lemoniteur.fr/165-commande-publique/article/actualite/22978573-marches-publics-le-contentieux-de-l-execution-ne-cesse-de-se-developper>) (Consulté le 03/10/2016 à 03h 05 min).

28. <http://www.boamp.fr/Espace-entreprises/Comment-repondre-a-un-marche-public/Questions-de-reglementation/Avant-de-repondre-a-un-marche-public/Procedures-de-marches-publics>, (Consulté le 03/10/2016 à 03h 15 min).

29. http://www.uprt.fr/mesimages/fichiers-uprt/av-achats-vente/ma-marches-publics/ma-pimenta-demarche-qualite_a.pdf (Consulté le 04/10/2016 à 10h 20 min).

30. www.kpratique.fr/attachment/413190 (Consulté le 08/10/2016 à 00h 15 min).

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- 1. Questionnaires de l'enquête**
- 2. Guide d'entretien**
- 3. Tableau de synthèse de l'étude (TSE)**
- 4. Liste des Graphiques**
- 5. Modèle d'un manuel de qualité**
- 6. Modèle d'un document d'enregistrement**
- 7. Modèle de la fiche de suivi**

Annexe n° 1

QUESTIONNAIRE

(Adressé aux acteurs de la chaîne de passation et d'exécution des Marchés Publics)

Monsieur/Madame,

Auditeur en Gestion des Projets et Développement Local, nous entreprenons dans le cadre de notre mémoire de fin de formation, des recherches sur : « **Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin** ». Nous vous remercions à l'avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce questionnaire.

Identité de l'enquêté

(facultatif) :.....

Qualification de l'enquêté (facultatif) :

Adresse : (facultatif)

1. Qu'est-ce qui selon vous se trouve à l'origine de l'attribution tardive des appels d'offres ?

- le manque de personnel qualifié
- les retards ou absences non justifiées de certains membres de la commission de passation
- la non maîtrise de la procédure par certains membres de la commission
- Autres.....
.....
.....
.....

2. A votre avis, qu'est ce qui explique l'inobservance des délais légaux et réglementaires de passation des marchés publics ?

- le retard dans la préparation des dossiers d'appel à la concurrence par les acteurs du système ;

la mauvaise organisation du travail et l'indisponibilité des cadres ;

Autres (à préciser) :.....

.....
.....
.....

3. A votre avis qu'est ce qui justifie le retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés ?

mauvaise organisation de la PRMP ;

mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation ;

manque de personnel au S/PRMP

Autres.....

.....
.....
.....

4. A votre avis qu'est ce qui justifie l'exécution tardive des contrats de marchés publics par les attributaires?

le paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes ;

le manque de rigueur dans l'application des textes relatifs aux pénalités de retard;

la remise tardive de site ;

Autres.....

.....
.....
.....

5. Entre 2013 et 2015, avez-vous eu connaissance des cas de chantiers abandonnés ou exécutés hors délais ?

Oui :

Non :

Si oui, donner les causes réelles ?

.....
.....
.....
.....

GUIDE D'ENTRETIEN

Les plans prévisionnels annuels de marchés publics sont-ils élaborés et déposés dans réglementaires prévus?

.....
.....
.....
.....

Si non, quelles en sont les causes ?

.....
.....
.....
.....

Les délais d'exécution, fixés dans les DAO sont- ils calculés selon une base objective ?

.....
.....
.....
.....

Qu'est-ce qui expliquent les nombreux rejets des dossiers de la PRMP par les organes de contrôle (CCMP et DNCMP) ?

.....
.....
.....
.....

Qu'est-ce qui bloque le traitement à temps des projets de marchés publics ?

.....
.....
.....
.....

Qu'est-ce qui explique la livraison ou l'exécution tardive des contrats ?

.....
.....
.....
.....

Les avances de démarrage ou les acomptes sont ils vite payés?

.....
.....
.....

Si non, quelles en sont les causes ?

.....
.....
.....

.....Que préconisez-vous pour optimiser les délais dans les marchés publics?

.....
.....
.....

En cas d'exécution tardive, les pénalités de retard sont –ils appliquées ?

Oui Ou Non

Si non

pourquoi ?.....

.....
.....
.....

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

Annexe n°2 : Tableau de Synthèse de l'Etude

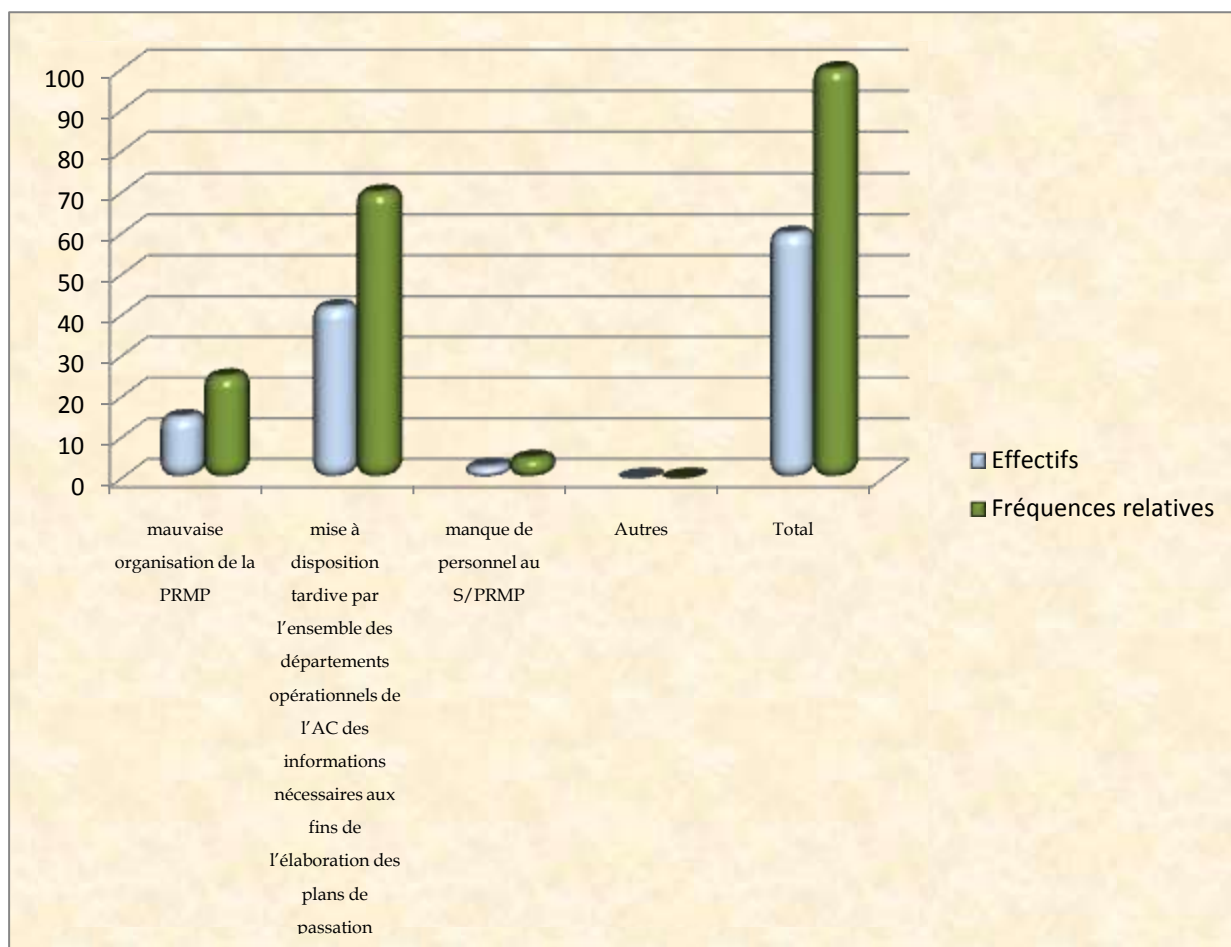
Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		Problème général Faible performance du système des marchés publics du MCVDD	Objectif général Déterminer les conditions à l'optimisation des délais dans les marchés publics	Cause générale -----	Elément de diagnostic général -----	Solution générale
Niveaux spécifiques		PS n°1	Objectif spécifique n°1	Cause spécifique n°1	Elément de diagnostic n°1	Solution n°1
		Retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés publics	Contribuer à faire respecter le délai imparti pour l'élaboration des plans prévisionnels de passation.	mise à disposition tardive par l'ensemble des départements opérationnels de l'AC des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation	Retard dans la mise à disposition de la PRMP des informations nécessaires aux fins de l'élaboration des plans de passation	mettre en place un système informatique reliant à la PRMP afin de permettre une centralisation rapide des informations nécessaires à l'élaboration des PPMP
		PS n°2	Objectif spécifique n°2	Cause spécifique n°2	Elément de diagnostic n°2	Solution n°2
		Lenteur dans la procédure de passation des marchés publics	Contribuer à l'optimisation des délais de procédure d'attribution des marchés	Manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la CCMP et de la PRMP	Le manque de ressource humaine qualifiée au niveau de la CCMP et de la PRMP est à la base de la lenteur de la procédure d'attribution	redéploiement du personnel existant pour parer au plus pressé
		PS n°3	Objectif spécifique n°3	Cause spécifique n°3	Elément de diagnostic n°3	Solution n°3
		Exécution tardive des contrats de marché	Analysez les causes du non-respect des délais contractuels par les attributaires	Paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes	Le paiement tardif des avances de démarrage et des acomptes est la cause de l'exécution tardive des contrats	Le respect des délais légaux de paiement

Source : Conçu à partir des données de nos travaux

Annexe n°3

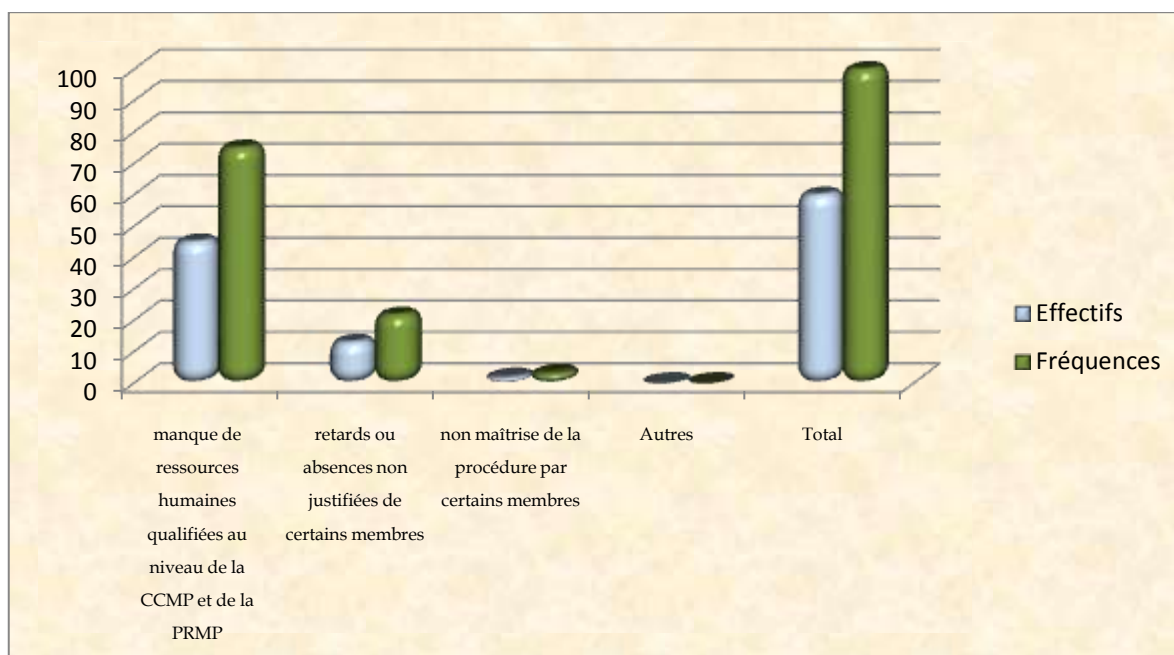
LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique N°1: Répartition des causes relatives à l'hypothèse n°1 selon l'effectif.



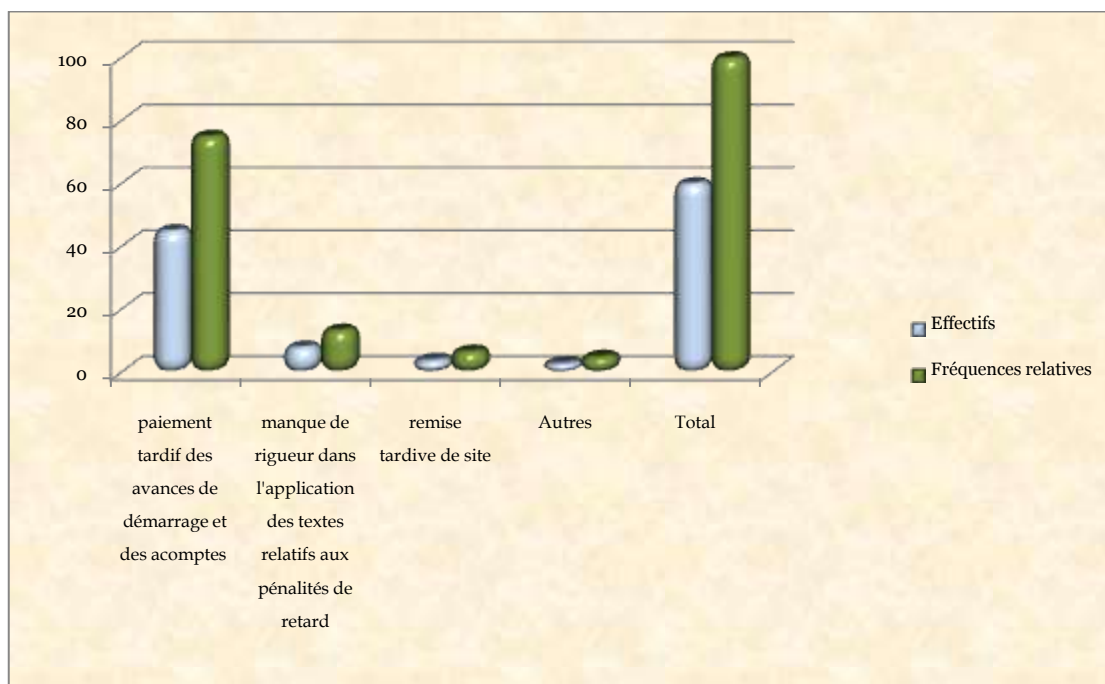
Source : Réalisé à partir du tableau n°5 (Septembre 2016)

Graphique N°2 : Répartition des causes relatives à l'hypothèse n°2 selon l'effectif.



Source : Réalisé à partir du tableau n°6 (Septembre 2016)

Graphique N°3 : Répartition des causes relatives à l'hypothèse n°3 selon l'effectif.



Source : Réalisé à partir du tableau n°7 (Septembre 2016)

Annexe n°4

Modèle d'un manuel de qualité

Première partie :

Présentation des acteurs impliqués dans le système des marchés publics avec leurs missions.

- a) DNCMP
- b) PRMP
- c) CCMP
- d) Contrôle Financier

Présentation du système qualité.

Deuxième partie :

Les étapes de la procédure de passation de l'élaboration de PAPPMP à la notification du marché au titulaire, avec les différents délais impartis à chaque acteur

Etapas de la procédure	Période budgétaires	Délai (jours ouvrables)
Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics		
Transmission du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics à la DNCMP		
Publication de l'Avis général des marchés publics par la DNCMP		
Elaboration du dossier d'appel à concurrence et transmission à la DNCMP		
Traitement du dossier et avis de non objection de la DNCMP		
Authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'AC		
Publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux		
Réception, ouverture et analyse des offres et attribution provisoire du marché par la Commission		
Transmission du rapport d'évaluation des offres à la CCMP		
Validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la CCMP		
Notification des résultats d'attribution définitive aux soumissionnaires		
Elaboration du projet de marché		
Signature du projet de marché par l'attributaire définitif		
Signature du projet de marché par la Personne Responsable, réservation de crédit		
Visa du Contrôleur Financier (Budget National) /DNCMP (Budget Autonome)		
Approbation de l'Autorité Compétente		

Analyse de l'amélioration des délais dans les marchés publics au Bénin

Authentification du marché par la DNCMP et sa transmission à l'Autorité Contractante		
Notification du marché au titulaire		
Transmission de l'avis d'attribution définitive à la DNCMP pour publication		
Restitution de la garantie de soumission aux soumissionnaires non retenus		

Annexe n°4

Modèle d'un document d'enregistrement au niveau de la PRMP

Intitulé du dossier	Identification de l'opération effectuée	Date de réception	Date de validation
Titre du DAO	Réception, ouverture et analyse des offres		
	Transmission du rapport d'évaluation à la CCMP		

Visa du S/PRMP

Modèle d'un document d'enregistrement au niveau de la CCMP

Intitulé du dossier	Identification de l'opération effectuée	Date de réception	Date de validation
Titre du dossier	PV et rapports d'évaluation des offres		
	Avis sur le dossier d'appel à concurrence		

Visa du C/CCMP

Annexe n°5

Modèle d'une fiche de suivi des dossiers

Intitulé du dossier :	N°	Nom de l'agent responsable du suivi de dossier	Date de l'opération
Etape à laquelle on se situe dans la procédure de passation	1	Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics	
	2	Transmission du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics à la DNCMP	
	3	Elaboration du dossier d'appel à concurrence	
	4	Transmission à la DNCMP pour authentification (BON A LANCER)	
	5	Publication de l'avis d'appel à concurrence	
	6	Réception, ouverture et analyse des offres et attribution provisoire du marché	
	7	Transmission du rapport d'évaluation des offres à la CCMP	
	8	Validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la CCMP	
	9	Notification des résultats d'attribution définitive aux soumissionnaires	
	10	Elaboration du projet marché	
	11	Signature du projet de marché par l'attributaire définitif	
	12	Signature du projet de marché par la Personne Responsable	
	13	Visa du Contrôleur Financier (Budget National) /DNCMP (Budget Autonome)	
	14	Approbation de l'Autorité Compétente	
	15	Authentification du marché par la DNCMP	
	16	Notification du marché au titulaire	
	17	Transmission de l'avis d'attribution définitive à la DNCMP pour publication	
	18	Restitution de la garantie de soumission aux soumissionnaires non retenus	
	19	Démarrage de l'exécution	
	20	Réception de la facture de l'avance de démarrage	
	21	Païement de l'avance de démarrage	
	22	Réception des travaux ou de la fourniture	

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES GRAPHIQUES	viii
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I:CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	5
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL	6
Paragraphe 1 : Présentation du MCVDD	6
A- Historique institutionnelle	6
B- Mission et Attributions du MCVDD	7
C- Organisation et fonctionnement	9
Paragraphe 2 : Présentation de la PRMP et de la CCMP du MCVDD	10
A- Présentation de la PRMP du MCVDD	10
a) Mission et attributions de la PRMP du MCVDD	10
b) Organisation et fonctionnement de la PRMP	11
B- Présentation de la CCMP du MCVDD	12
a) Mission et attributions de la CCMP de la MCVDD	12
b) Organisation et fonctionnement de la CCMP de la MCVDD	13
SECTION 2 :OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	14
Paragraphe 1 : Observation de stage : Etats des lieux du système des marchés publics du MCVDD	14
A- Etats des lieux sur la passation des marchés publics du MCVDD	14
a) Détermination des besoins à satisfaire	14
b) Etudes des dossiers d'appel à concurrence	15
c) Contrôle de la procédure de passation	17
B- Etat des lieux sur l'approbation et l'exécution des marchés publics	18
a) Constats sur la signature etl'approbation du contrat	18
b) Constats sur l'exécution des marchés publics	19

Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique	20
A- Inventaire des éléments de l'Etat des lieux	21
1) Inventaire des forces	21
2) Inventaire des faiblesses	21
B- Ciblage de la problématique du sujet	24
CHAPITRE II :CONCEPTION DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR UNE AMELIORATION DES DELAIS DANS LES MARCHES PUBLICS	26
SECTION 1 :OBSERVATION DE L'ETUDE ET REVUE DE LA LITTERATURE	27
Paragraphe 1 : Problématique , objectifs et hypothèses de la recherche	27
A- Problématique	27
1) Justification du sujet	28
2) Spécification de la problématique	29
3) Vision globale de résolution de la problématique	30
B- Objectifs et hypothèses de la recherche	30
1) Objectifs de la recherche	31
1.1-Objectif général	31
1.2-Objectifs spécifiques	31
1.3-Résultats attendus	32
2) Hypothèses de recherche	32
2.1-Causes et hypothèse liées à la lenteur dans la procédure de passation des marchés	33
2.2-Causes et hypothèse liées à l'approbation tardive des contrats	33
2.3-Cause et hypothèse liées à l'exécution tardive des contrats	33
Paragraphe 2 : Revue de la littérature	34
A- Approche conceptuelle de Marchés publics	34
B- Exposé des contributions antérieures sur les problèmes spécifiques n°1 et 2	37
C- Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°3	44
SECTION 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET MOBILISATION DES DONNEES	46
Paragraphe 1 : Approches théoriques et empiriques	47

A- Approches Théoriques	47
a) Présentation des normes et repères d'observation	47
1- Le problème de la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics	47
2- Le problème du long délai d'approbation des contrats	47
3- Le problème d'exécution tardives des contrats	47
b) Outils d'analyse des données	48
1- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°1	48
2- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°2	48
3- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°3	48
B- Approches Empiriques	48
a) Objectifs et nature de l'enquête, identification de la cible	49
1- Objectifs de l'enquête	49
2- Nature de l'enquête et identification de la population cible	49
b) Echantillonnage et outils de présentation des données	50
1- Echantillonnage	50
2- Outils de collecte des données	51
Paragraphe 2 : Mobilisation des données	51
A- La préparation de l'enquête	51
B- Mobilisation et dépeuillement des données	51
CHAPITRE III :PRESENTATION, ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUÊTE ET SUGGESTIONS	53
SECTION1 :PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC	54
Paragraphe1 :Présentation des données recueillies et grandes tendances	54
A- Présentation des données issues des constats de stage	54
B- Présentation et analyse des données de l'enquête	56
a) Présentation et annalyse des données recueillies relatives au problème du retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés	56
b) Presentation et analyse des données recueillies relatives au problème de la lenteur dans la procédure de	57

passation des marchés	
c) Présentation et analyse des données recueillies relatives au problème de l'exécution tardive des contrats	58
C- Limites des données recueillies	59
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic	60
A- Vérification des hypothèses de l'étude	60
a) Degré de vérification de l'hypothèse n°1	60
b) Degré de vérification de l'hypothèse n°2	60
c) Degré de vérification de l'hypothèse n°3	60
B- Etablissement du diagnostic	61
a) Elément de diagnostic n° 1	60
b) Elément de diagnostic n° 2	61
c) Elément de diagnostic n° 3	61
SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	61
Paragraphe 1 : Approches de solutions	61
A- Approches de solution au problème de retard dans l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés	61
B- Approches de solutions au problème de lenteur dans la procédure de passation des marchés	62
C- Approches de solutions au problème de l'exécution tardive des contrats	63
Paragraphe 2 : Condition de mise en œuvre des solutions	64
A- Recommandations à l'endroit du MCVDD	64
a) La culture de l'écrit	64
b) L'évaluation	66
B- Recommandations à l'endroit de l'Auturité de Régulation des Marchés Publics	67
CONCLUSION	69
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	a
ANNEXES	d
TABLE DES MATIERES	x