

REPUBLIQUE DU BENIN

@@@

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE (MESRS)

@@@

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

@@@

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

@@@



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DU CYCLE II DE L'ENAM

Option : **Administration des Finances**

Filière : **Administration des Finances et du Trésor**

ANNEE ACADEMIQUE : 2010-2011

**CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DU
RÔLE DE LA DIRECTION NATIONALE DE
CONTRÔLE DES MARCHES PUBLICS
DANS LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES
MARCHÉS PUBLICS AU BÉNIN**

Réalisé et soutenu par :

Nicole SEMONDE

Sous la Direction de:

Maître de stage :

M. Horace ADOUKONOU

Chef Service de l'Exécution des Conventions de Maîtrise
d'Ouvrage Délégué et Délégations de Service Public

Maître de mémoire :

M. Rigobert KODONON

Enseignant à l'ENAM

MARS 2012

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Dr GOUNOU Abdoulaye

VICE PRESIDENT : AKABA Félicien

MEMBRE : MEDO Herbert

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.

DEDICACE

Je dédie ce travail :

- A toi mon père **Victor SEMONDE HOUNNOU**, qui n'as que pour ambition de voir tes enfants réussir, sache que ton rêve continue de se réaliser. Reçois ce mémoire comme un témoignage de ma reconnaissance et de mon amour filial.
- A toi ma très chère et tendre mère **Sophie Yédégo HONVOU**, qui as consenti tant de sacrifices dans le but de nous assurer une bonne éducation. Trouve en ce travail l'accomplissement de tes prières quotidiennes et le couronnement de tes efforts.
- A toi **Eric Avocè KOTIN**, pour ton soutien et ton attention. Puisse ce mémoire être pour toi un signe de profonde gratitude.

REMERCIEMENTS

Avec un grand plaisir, nous adressons nos sincères remerciements à :

- Monsieur **Rigobert KODONON**, notre maître de mémoire qui n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail avec son esprit de rigueur et de précision nonobstant ses multiples occupations ;
- Monsieur **Horace ADOUKONOU**, notre maître de stage qui, en dépit de ses multiples contraintes administratives et professionnelles a su faire preuve de disponibilité constante à mon égard;
- Monsieur Pierre ADAMMADO pour sa contribution ;
- Monsieur **Nicaise MEDE** pour ses précieux conseils ;
- tout le personnel de la DNCMP, pour son aide ;
- tous ceux qui nous ont aidés à obtenir la documentation et les renseignements nécessaires à la réalisation de ce mémoire ;
- toutes les personnes qui nous ont apporté leurs contributions et conseils ;
- tous les professeurs de l'ENAM et tout le personnel administratif pour avoir contribué à notre formation ;
- tous les membres du jury qui ont voulu accorder leur temps pour apprécier ce travail ;
- tous les lecteurs et tous ceux qui apporteront leurs critiques et suggestions pour l'amélioration du présent travail.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

- AGETIP** : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêts Publics
- CCAG** : Cahier des Clauses Administratives Générales
- CCAP** : Cahier des Clauses Administratives Particulières
- CCMP** : Cellule de Contrôle des Marchés Publics
- CNMP** : Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
- CPMP** : Commission de Passation des Marchés Publics
- DAO** : Dossier d'Appel d'Offres
- DER** : Direction des Etudes et de la Réglementation
- DGID** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- DIAS** : Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques
- DNCMP** : Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
- DSEM** : Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés
- FONAC** : Front des Organisations Nationales contre la Corruption
- JMP** : Journal des Marchés Publics
- OCDE** : Organisation pour la Coopération et le Développement
- PPAPMP** : Plan Prévisionnel Annuel de Passation des Marchés Publics
- PPMP** : Plan de Passation des Marchés Publics
- PRMP** : Personne Responsable des Marchés Publics
- PV** : Procès Verbal
- SIGFiP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
- SIGMAP** : Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics
- TBE** : Tableau de Bord de l'Etude
- TSE** : Tableau de synthèse de l'Etude
- UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

| N° | Titre | page |
|----|---|------|
| 1 | regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt | 31 |
| 2 | Synthèse des approches génériques par problème. | 36 |
| 3 | objectifs spécifiques | 40 |
| 4 | Tableau de Bord de l'Etude sur : «contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. | 45 |
| 5 | Résultat de l'enquête par sondage | 60 |
| 6 | Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)liée à la «Contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin» | 70 |
| 7 | CANEVAS TYPE DU PLAN PREVISIONNEL ANNUEL DES MARCHES PUBLICS (PPAMP) | 84 |

LISTE DES FIGURES

| N° | TITRE | PAGE |
|----|--|------|
| 1 | Identification de la cause supposée du problème spécifique 1 | 78 |
| 2 | Identification de la cause supposée du problème spécifique 2 | 79 |
| 3 | Identification de la cause supposée du problème spécifique 3 | 79 |

GLOSSAIRE

Autorité contractante : Personne morale de droit public ou de droit privé agissant pour le compte de l'Etat ou de ses démembrements.

Attributaire du marché : c'est le soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant l'approbation du marché.

Avenant : acte contractuel modifiant certaines clauses du marché de base pour l'adapter à des événements survenus après sa signature.

Cahier des charges : Cahier qui énonce les obligations administratives ou techniques, générales ou particulières des parties au contrat de Marché Public.

Cocontractant : Toute personne physique ou morale, partie au contrat en charge de l'exécution des prestations prévues dans un marché public.

Contrôle : Il s'agit de la vérification et de la surveillance de l'exécution du Marché Public.

Corruption : C'est l'action d'offrir, de donner, de solliciter ou d'accepter un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public au cours de l'attribution ou de l'exécution du marché.

Maître d'ouvrage : Personne morale de droit public ou de droit privé, propriétaire de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché.

Maître d'œuvre : Personne physique ou morale de droit public ou droit privé chargée par l'autorité contractante, dans le cadre de la réalisation d'un ouvrage, de mission de conception et d'assistance à l'exécution et à la réception des prestations objet d'un marché aux termes d'une convention de maîtrise d'œuvre.

Maître d'Ouvrage Délégué : Personne morale de droit public ou de droit privé qui reçoit du maître d'ouvrage, délégation d'une partie de ses attributions.

Le dossier d'appel d'offres : document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son exécution.

Le marché public : est un contrat écrit, passé conformément aux dispositions de la loi n°2009-02 du 07 Août 2009, 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.

Prix du marché : Prix contractuel payable au titulaire du marché pour l'exécution complète et satisfaisante de ses obligations contractuelles.

Résiliation : C'est la rupture du contrat de marché et l'exclusion définitive du titulaire du marché.

Seuil : montant estimé hors taxe à partir duquel les dispositions du code des marchés publics et des délégations du service public s'appliquent.

RESUME

Véritable outil de développement, les marchés publics constituent un ensemble de procédures animées par différents organes et acteurs en synergie avec le secteur privé, qui est souvent la partie cocontractante dans les marchés publics. Les marchés publics engagent d'importantes ressources publiques en vue de la satisfaction des missions d'intérêt général. Leur attribution et leur exécution devraient faire l'objet de procédures bien organisées, transparentes et suivies pour garantir leur exécution efficace.

L'étude des maux qui entravent le suivi de l'exécution des marchés publics par la DNCMP, nous a permis de déceler qu'il s'agit d'un suivi peu performant qui connaît beaucoup de difficultés dont quelques unes ont retenu notre attention à savoir: l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication, la quasi inexistence de suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP et la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics par la DNCMP.

Le constat fait nous a amenée à choisir de réfléchir sur le thème **«contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin»**.

Dans le but de contribuer à la résolution de ces différents problèmes spécifiques, nous nous sommes fixés l'objectif général qui est de contribuer à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin à travers les objectifs spécifiques suivants :

- déterminer les stratégies et moyens pour une vérification effective des Chantiers et des matériels en cours de fabrication ;
- identifier à la DNCMP les dispositions nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution financière des marchés publics au Bénin ;

- suggérer les conditions favorables à l'application des pénalités lors du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

A cet effet, nous avons formulé les hypothèses suivantes: l'insuffisance des agents compétents de la DNCMP explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication; l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics; le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

Ainsi, pour une étude efficace, nous avons réalisé une enquête en nous servant d'un guide d'entretien et un questionnaire (**cf. Annexe**) adressés aux acteurs de la chaîne de passation et d'exécution des Marchés Publics, puis à quelques entrepreneurs. Le questionnaire et le guide d'entretien ont été utilisés pour bien cerner les causes réelles de ces problèmes. Les réponses reçues des enquêtés nous ont permis d'établir les éléments de diagnostic (ED) suivants :

ED 1 : L'inexistence de moyens matériels et financiers explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

ED 2 : L'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP.

ED 3 : Le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

Pour pallier ces problèmes, nous avons proposé des solutions parmi lesquelles, nous pouvons citer l'opérationnalisation de la Direction du Suivi

de l'Exécution des Marchés de la DNCMP en la dotant de matériel roulant suffisant et d'un budget de fonctionnement conséquent en vue de lui permettre d'avoir effectivement un droit de regard sur l'exécution physique des marchés publics, l'élaboration et la mise en œuvre d'un chronogramme de suivi de l'exécution des marchés publics ;

- ✓ l'opérationnalisation du SIGMAP pour établir une interface entre le SIGFIPet le SIGMAP ;
- ✓ prendre des dispositions pour appliquer rigoureusement les textes de pénalités afin d'éviter le non respect des clauses contractuelles.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE PRELEMINAIRE :cadre institutionnel et physique de l'étude, observation de stage et ciblage de la problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin | 4 |
| SECTION 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations de stage. | 5 |
| Paragraphe 1 Cadre institutionnel et physique de l'étude | 5 |
| Paragraphe 2 Observation de stage à la DNCMP..... | 13 |
| SECTION II : Du choix de la problématique aux séquences de résolution de la problématique spécifiée | 27 |
| Paragraphe I: Inventaire des atouts et problèmes, et regroupement des problèmes par centre d'intérêt..... | 27 |
| Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin | 32 |
| CHAPITRE PREMIER :cadre theorique et methodologique de l'etude | 36 |
| SECTION I : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude sur «contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin » | 37 |
| Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude | 37 |
| Paragraphe 2 : Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) | 41 |
| SECTION II : revue de la litterature et methodologie de l'etude..... | 43 |
| Paragraphe 1 : Revue de la littérature | 43 |
| Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée | 49 |
| CHAPITRE DEUXIEME :de la mobilisations des donnees aux conditions de mise en oeuvre des solutions..... | 54 |
| SECTION I : Mobilisation des données relatives à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin..... | 55 |
| Paragraphe 1 : Collecte et présentation des données | 55 |
| Paragraphe 2 : vérification des hypothèses et établissement du diagnostic..... | 59 |
| SECTION 2: Approches de solutions aux problèmes identifiés et conditions de leur mise en oeuvre | 61 |
| Paragraphe 1 : Approches de solutions aux problèmes identifiés | 61 |
| Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions..... | 63 |
| CONCLUSION | 66 |
| TABLE DES MATIERES | 66 |



INTRODUCTION

D'une réforme à l'autre, le droit des marchés publics ne cesse d'évoluer. Irrigué par des sources multiples, il est à la recherche d'un improbable équilibre entre intérêt général et intérêts économiques. En raison de son poids dans l'économie des Etats et des liens créés entre politique, agents publics et entreprises, la commande publique est au cœur d'enjeux considérables. Il n'en demeure pas moins que les marchés publics représentent le moyen pour l'administration d'acheter des fournitures, des services ou d'exécuter des travaux, afin d'être à même d'assurer les missions qui lui sont confiées. Ainsi, dans leurs plans ou programmes d'actions, les gouvernants promettent de satisfaire les besoins des citoyens en acquérant des biens et services. Ces acquisitions constituent des dépenses de fonctionnement et d'investissement du Budget Général de l'Etat. Le mécanisme d'acquisition de ces biens et services donne naissance à des contrats que l'Etat passe avec les fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services.

Les marchés publics sont définis aux termes de l'article 3 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, comme étant «des contrats par lesquels 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». Il s'agit donc de contrats administratifs entre des organismes publics et des fournisseurs ou les prestataires de services.

Depuis lors, le domaine des marchés publics est réglementé au Bénin par l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996. Ce texte a connu une évolution dans le temps du fait des insuffisances constatées dans son application lors d'un atelier en 2002. Ainsi, la loi n°2004-18 du 27 Août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des

marchés publics applicables en République du Bénin a été voté et ses décrets d'applications sont pris. Les faiblesses de ce nouveau dispositif et la nécessité d'harmoniser la réglementation nationale avec les standards régionaux et internationaux, ont conduit à l'adoption et à la promulgation de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations du service public en République du Bénin.

La mise en œuvre de ces réformes vise une meilleure gestion et un suivi plus efficace des marchés publics au Bénin. Mais, force est de constater que le secteur des marchés publics au Bénin présente des maux qui minent dangereusement sa bonne exécution. Quand bien même les procédures de passation et d'exécution des marchés publics reposent sur les principes de transparence, d'égalité de traitement des candidats et de la liberté d'accès à la commande publique. C'est pour diagnostiquer ces maux qui empêchent l'exécution correcte des marchés publics, et proposer des mesures correctives pour son suivi que nous avons choisi de réfléchir sur le thème intitulé «**Contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin**».

Les résultats de nos recherches s'articulent autour de trois chapitres : le chapitre préliminaire sera consacré à la présentation du cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage, et au ciblage de la problématique de l'étude. Le premier chapitre traitera la conception et la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude. Enfin, nous proposerons dans le dernier chapitre, des approches de solutions pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE PRELEMINAIRE :

**CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE
L'ETUDE, OBSERVATION DE STAGE ET
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE
L'ETUDE.**

Dans ce chapitre, nous allons présenter dans un premier temps, le cadre de l'étude et les observations de stage, puis dans un second temps, nous partirons de l'organisation des enquêtes pour aboutir à l'établissement du diagnostic.

SECTION 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations de stage.

Il s'agira ici de présenter le cadre institutionnel et physique de l'étude et de faire un état des lieux de la structure où nous avons effectué notre stage.

Paragraphe 1: Cadre institutionnel et physique de l'étude

L'Administration publique est composée de plusieurs départements ministériels auxquels sont assignés des objectifs généraux relevant de leurs compétences respectives. Chaque département ministériel est subdivisé en directions ou unités auxquelles sont confiés des objectifs spécifiques.

C'est dans ce schéma que le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), département qui abrite la DNCMP, a été structurée. Ce ministère a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du gouvernement et de l'Etat.

Le Ministère de l'Economie et des Finances est composé d'un Cabinet, des structures directement rattachées au Ministre, d'un Secrétariat Général, des Directions Centrales, des Directions Générales ou Techniques, des Organismes et Etablissements sous tutelle et de ses démembrements au niveau départemental et communal.

Les Directions techniques comprennent :

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP);
- la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;

- la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) ;
- la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML) ;
- la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) ;
- la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).

La DNCMP est l'organe central de contrôle des marchés publics. A ce titre, elle assure notamment le contrôle a priori des opérations de passation de marchés au-delà du seuil mentionné à l'alinéa 1^{er} de l'article suivant (Article 11 de la loi n°2009-02).

La création de cette direction est l'aboutissement d'un long processus de la réforme du système de passation des marchés publics observé dans le temps. Pour ce faire, nous proposons de faire son historique au Bénin.

I. Historique des marchés publics au Bénin

La préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics avant l'indépendance étaient régis par des textes coloniaux en la forme de l'arrêté n°4042 du 31 mai 1954 rendant applicable en Afrique Occidentale Française le cahier des clauses et conditions générales relatives aux marchés de fournitures et services de toute espèce. Pendant cette période, les décisions d'achat de biens, travaux et services de toute nature étaient exclusivement prises par le colonisateur et la grande partie de ces achats provenait de la métropole.

Cet arrêté prévoit des dispositions relatives à l'obligation de faire appel à la concurrence pour toute prestation dont le montant dépasse un certain

seuil non précisé. Il prévoit également les modes que sont : l'appel d'offres, l'adjudication, le gré à gré.

Au lendemain de notre indépendance, les autorités politico administratives se sont rendues compte du vide juridique qui existe dans le domaine des marchés publics. Cherchant alors à combler ce vide, la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) fut créée par décret 189/PR/MF/AE/AP/9-06-1967. Cette commission n'ayant pas pour fonction de rédiger un code des marchés publics, le Bénin continuait de s'inspirer de l'arrêt 4042 du 31/05/1954 mais aussi des codes des pays amis pour résoudre tant bien que mal les problèmes liés à la passation, à l'exécution et au règlement des marchés publics. Cet état de choses favorisait l'anarchie dans ce domaine et entraînait aussi l'existence de beaucoup d'initiateurs des marchés publics et la pluralité des centres de décisions. Ainsi, il existait des tares comme le laxisme, le népotisme, le détournement, la corruption, l'incompétence, la gabegie.

Mais fort heureusement, l'évolution du contexte socio politique au Bénin depuis l'historique conférence des forces vives de la nation de février 1990 et sur les prescriptions des institutions de brettons Wood à savoir le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM), la nécessité de l'assainissement des finances publiques a conduit les pouvoirs publics à régler l'important domaine des marchés publics. C'est ce qui a motivé la prise de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin. L'avènement de ce texte législatif vient ainsi combler le vide juridique qui a longtemps porté préjudice au développement socio-économique de notre pays. Ainsi, fut énuméré le fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) et des Commissions Départementales des Marchés Publics (CDMP) ; également ont été fixés les seuils des

procédures de gré à gré et enfin, il fut introduit un code d'éthique et de moralisation des marchés publics.

Malgré tout cet arsenal juridique dont les objectifs étaient entre autres, l'efficacité, la promotion des nationaux, une véritable concurrence, l'intégrité, l'équité et la transparence dans les marchés publics, il existait toujours des ratés et des imperfections dans les procédures des marchés publics et cela se percevait à travers les nombreux retards constatés dans la passation et l'exécution des marchés publics. C'est alors dans le souci de réduire les délais et de permettre un contrôle plus accru de la procédure de passation des marchés publics que fut votée la loi 2004-18 du 24 Août 2004 ainsi que la prise de décrets d'application qui a profondément modifié l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996, surtout en ce qui concerne le cadre institutionnel, notamment les organes de passation des marchés publics.

Cependant la nécessité d'une part, de coller à l'évolution du droit des marchés publics à travers l'insertion dans le corpus juridique de concepts nouveaux tels que les délégations du service public, la formalisation des trois principes généraux des marchés publics (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures) et d'autre part, les directives 2005 de l'UEMOA¹ relatives au contrôle des marchés publics ont permis au législateur d'instituer un texte nouveau devant régir les marchés publics et délégations du service public. C'est fort de cela que la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations du service public en République du Bénin fut votée et promulguée.

¹ La directive N°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures, de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans L'UEMOA. La directive N°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

Il est à noter que le 26 novembre 2010 et le 08 juillet 2011 les premiers textes d'application de cette loi ont été pris. Il s'agit :

- du décret N°2010-494 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- du décret N°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- du décret N°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable, de Commissions de Passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CPMP et CCMP);
- du décret N°2011-478 du 08 juillet 2011 portant Code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de service public ;
- du décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- du décret N°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés.

En plus d'autre projet de décret sont en cours d'élaboration.

II. Présentation de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)

Créée par le décret n°2010-495 du 24 novembre 2010 portant ses attributions, son organisation et son fonctionnement, la DNCMP est l'organe central de contrôle des marchés publics et des délégations de service public. Elle est placée sous l'autorité directe du Ministère en charge des Finances, ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat.

A. Mission et attributions de la DNCMP

Conformément à l'article 2 du décret n°2010-495 du 24 novembre 2010 portant ses attributions, son organisation et son fonctionnement, la DNCMP effectue un contrôle a priori sur la procédure de passation des Marchés Publics et délégations de service public pour les dépenses d'un montant hors taxes supérieur ou égal à :

- ❖ En ce qui concerne les Administrations Publiques et Organismes publics :
 - 200.000.000 de Francs CFA pour les travaux ;
 - 80.000.000 de Francs CFA pour les fournitures et services ;
 - 60.000.000 de Francs CFA pour les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants et ;
 - 40.000.000 de Francs CFA pour prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.

- ❖ En ce qui concerne les sociétés et offices d'Etat, les Etablissements publics qui exercent une mission d'organisation ou d'exploitation de réseaux d'énergie, d'eau, de transport, de télécommunications et autres services publics :
 - 450.000.000 de Francs CFA pour les travaux ;
 - 350.000.000 de Francs CFA pour les fournitures et services ;
 - 100.000.000 de Francs CFA pour les prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants et ;
 - 60.000.000 de Francs CFA pour prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.

➤ A ce titre, elle :

- émet un avis de non objection sur les dossiers d'appel d'offres et avis d'appel d'offres, avant le lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante, ainsi que sur leurs modifications éventuelles lorsque les montants des marchés sont supérieurs ou égaux au seuil marquant la limite de compétence ;
- accorde à la demande des autorités contractantes des autorisations et dérogations nécessaires prévues par le code des marchés publics ;
- émet un avis de non objection sur le rapport d'analyse comparative des offres et le procès-verbal d'attribution provisoire du marché, élaborés par la commission de passation des marchés lorsqu'elle se trouve dans son domaine de compétence;
- procède à un examen juridique et technique du dossier de marché avant son approbation et, au besoin, adresse à l'autorité contractante toute demande d'éclaircissement et/ou de modification, de nature à garantir la conformité du marché avec le dossier d'appel d'offres et la réglementation en vigueur ;
- émet un avis de non objection sur le projet d'avenant ;
- assure le contrôle de la conformité des réalisations par rapport aux marchés conclus.

L'article 3 du même décret prévoit que la DNCMP exerce également un contrôle a posteriori sur les procédures de passations en dessous dudit seuil ainsi que les modalités d'exécution des marchés et délégations de service public.

Elle veille à ce que, sur chaque année budgétaire et pour chaque Autorité Contractante, le montant additionné des marchés de gré à gré ne dépasse pas dix pour cent (10%) du montant total des marchés publics passés en République du Bénin.

B. Organisation et fonctionnement de la DNCMP

La DNCMP est placée sous l'autorité d'une Directrice Nationale. Elle est nommée par décret pris en conseil des ministres parmi les cadres de réputations morale et professionnelle établies, ayant au moins dix(10) années d'expériences dans les domaines juridique, technique, économique ou financier et maîtrisant la réglementation et les procédures de passation des marchés publics et délégations de service public.

Elle, à son tour, nomme les Chefs de Services et coordonne les activités de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics. La Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics est assistée dans ses fonctions par un Adjoint répondant au même profil qu'elle. Le Directeur National Adjoint est nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances.

La DNCMP est composée de :

- ✓ un Secrétariat Particulier (SP) ;
- ✓ une Direction de la Gestion des Ressources et des Archives (DGRA) ;
- ✓ une Direction de Règlementation et de la Formation (DRF) ;
- ✓ une Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS).
- ✓ une **Direction du Suivi et de l'Exécution des Marchés** qui est chargée :
 - des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;

- du suivi de l'exécution du marché sur la base du planning de l'opération et des délais contractuels ;
- de la formation d'avis sur la pertinence des modifications pouvant intervenir dans l'exécution d'un contrat des marchés publics ;
- de l'application des pénalités prévues par les contrats ;
- de la participation à la réception des prestations ;
- de l'étude des dossiers de marchés publics qui lui sont soumis par la Directrice Nationale ;
- de toutes autres tâches qui lui sont confiées par la Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics.
- Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

Un arrêté du Ministre chargé des Finances précise l'organisation des services de chaque Direction. Cet arrêté est en cours d'élaboration pour le fonctionnement de ces services dans le cadre de la nouvelle loi.

Hormis la DNCMP, d'autres organes sont impliqués dans le système de passation des marchés publics au Bénin. Nous pouvons citer, entre autres l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), les Cellules de Contrôle des Marchés Publics(CCMP) et les Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP).

Suite à la présentation de la structure d'accueil du stage, nous passerons aux observations de stage.

Paragraphe 2 : Observations de stage

Bien que l'objectif de notre étude soit de contribuer à l'amélioration du rôle de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin , nous aborderons d'abord le contrôle de l'attribution d'un marché car, de l'attribution dépend l'exécution.

I. Etat des lieux sur l'attribution d'un marché public

Il sera question de passer en revue toutes les étapes de la procédure afin d'identifier tous les contrôles qui y sont effectués. A cet effet, la passation d'un marché obéit à une procédure qui est soumise aux principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de la transparence des procédures et ce à travers la rationalité, la modernité, et la traçabilité des procédures². La procédure de passation des Marchés Publics actuelle suit les différentes étapes suivantes.

A. Constats sur l'établissement du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics

Le plan de passation des marchés publics est un document qui décrit les intentions de commande publique et est assorti d'un chronogramme pour l'exécution de chaque commande.

Les autorités contractantes doivent réaliser en début de la période budgétaire leurs plans de passation des Marchés Publics et les transmettre à la DNCMP pour étude et validation. En principe, pour les plans de passations de l'année N par exemple, ils doivent être envoyés au plus tard le 31 décembre N -1.

Mais en réalité, cette disposition n'a été jamais respectée; certaines Autorités contractantes n'envoient leur dossier qu'après le premier trimestre de l'année N. Cette situation engendre un retard dans le dépôt des plans prévisionnels annuels de passation des Marchés Publics.

Parfois, certaines autorités contractantes ne confectionnent même pas les plans, rendant ainsi difficile leur suivi et leur mise en œuvre.

Ce n'est qu'après l'élaboration des plans annuels que les DAO sont élaborés.

² Article 04 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

B. Constats sur l'élaboration des Dossiers d'Appel d'offres et leur publication

➤ Elaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) et sa transmission à la DNCMP

Les autorités contractantes à travers les Personnes Responsables des Marchés Publics sous tutelle élaborent le DAO, auquel elles incluent le devis quantitatif, qui mentionne le réel besoin des bénéficiaires. En principe, le DAO devrait être élaboré avec toute la transparence requise de manière à offrir à tous les candidats les mêmes chances. Cependant, nous déplorons malheureusement que **certains DAO sont souvent orientés** avec des spécifications techniques qui favorisent certains candidats par rapport à d'autres.

Après l'élaboration du DAO, il est établi en trois (03) exemplaires et transmis à la DNCMP pour étude et avis.

➤ Etude du DAO par la DNCMP et transmission du Procès Verbal (PV) aux autorités contractantes.

Dès lors que les DAO parviennent à la DNCMP, ils sont enregistrés au Secrétariat Particulier puis présentés à la directrice pour être affectés à une direction technique. Les DAO sont affectés dans les différentes directions, selon leur nature. Chaque directeur technique affecte à son tour les DAO aux agents pour étude et avis.

Au vu de l'étude du DAO, l'agent vérifie si les éléments nécessaires à la constitution d'un dossier d'appel à la concurrence sont produits par l'autorité contractante. A l'issue des divers contrôles effectués, l'agent chargé de l'étude fait ses observations sur une fiche prévue à cet effet, transmet avec le dossier à son directeur technique, qui après contrôle le transmet à son tour à la Directrice Nationale qui le programme après un dernier contrôle pour le comité de validation. Après cette séance, les membres du comité et la Directrice Nationale procèdent à la signature des

PV. Cette dernière les transmet à l'autorité contractante pour prise en compte des observations afin de garantir la transparence et l'équité. Nous remarquons le sens de partage de la connaissance et l'ambiance conviviale de travail qui règnent entre collaborateurs, chef service et directeurs. **On note qu'il existe alors une bonne ambiance de travail à la DNCMP.**

Nos attentions ont été focalisées sur l'exercice du contrôle a priori auquel la DNCMP se consacre beaucoup, notamment les délais dans lesquels les documents de marchés sont étudiés et renvoyés aux autorités contractantes. Conformément à la Lettre de Notification 2011 susvisée la DNCMP dispose de sept (07) jours pour donner son avis sur tout DAO qui lui est transmis. Les entretiens avec certains agents de la DRF et de la DSEM nous ont permis de nous rendre compte qu'au vu de la quantité des DAO à étudier par jour, du personnel insuffisant et de l'inexistence d'une norme permettant d'évaluer la qualité d'un DAO, les DAO séjournent beaucoup plus que prévu à la DNCMP avant d'obtenir le "BON A LANCER". Et si elle émettait un avis réservé sur les DAO, les allers-retours des dossiers entre elle et les autorités contractantes rendent non maîtrisables les délais de leur étude. Ce qui induit un long délai dans l'obtention des avis de la DNCMP. **Ainsi, le «BON A LANCER » est souvent établi hors délai.**

La DNCMP à travers la Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques élabore des bases de données des marchés publics à travers l'informatisation de tout le circuit des marchés publics. Il faut remarquer à ce niveau une innovation car le traitement des informations relatives aux marchés publics qui se faisait de façon manuelle est désormais informatisé. Il y a donc possibilité de reconstituer les bases de données. Cela constitue **une avancée progressive dans le traitement des informations à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics.**

En revanche, il se pose le problème de conservation des nombreux dossiers que la DNCMP reçoit. Le chef du Service des Affaires Financières est le responsable hiérarchique chargé de l'archivage et de la documentation. Force est de constater que ce chef de service est un comptable dont les notions en archivage sont limitées. Nous pouvons donc dire qu'il y a **absence d'archiviste à la DNCMP.**

➤ **Publication de l'avis d'appel d'offres**

Lorsque l'autorité contractante reçoit le PV, il procède à la mise en conformité du DAO en y intégrant les éventuelles observations, le DAO est retourné à la DNCMP pour l'obtention de l'autorisation de publication appelée « bon à lancer ». Une fois le bon à lancer reçu, l'autorité contractante procède à la publication de l'avis d'appel d'offres dans le Journal des Marchés Publics(JMP) contre le paiement d'une somme forfaitaire de cinquante mille (50.000)francs CFA ou dans la presse écrite, sur les chaînes de radio et de télévision. Le journal des marchés publics est le journal officiel et légal de publication des informations relatives aux marchés publics, il publie notamment les avis d'appel d'offres, les avis de la DNCMP sur les rapports de dépouillement et de jugement des offres. C'est le seul qui vulgarise les Procès Verbaux d'attribution. Malheureusement l'organisation de cet important outil de vulgarisation devant garantir la transparence de la procédure, rencontre un certain nombre de difficultés qui ne lui permettent pas de bien jouer son rôle. Parmi tant d'autres on note une quasi-absence de canaux de distribution et de politique de marketing. Ceci traduit **une mauvaise organisation du JMP par rapport à la mission qui lui est assignée.**

En effet, la date de lancement de l'avis d'appel d'offres est une date très importante car c'est à partir de cette dernière que court le délai de préparation des offres pour les candidats. Il est donc absolument nécessaire

que ces avis soient publiés le jour même de leur lancement. Or le JMP est un hebdomadaire, ce qui fait qu'un avis qui a le malheur d'être lancé le lendemain de la publication de ce journal, il devra attendre près d'une semaine pour y figurer. Parfois il arrive même qu'au cours d'une semaine un seul avis soit envoyé à la DNCMP. Ne pouvant faire paraître le JMP pour publier un seul avis, la parution est reportée pour la semaine suivante avec tous les désagréments que cela pourrait causer au soumissionnaire qui n'a recours qu'à ce journal pour s'informer sur les marchés publics. Ce dernier risque de ne pas avoir assez de temps pour préparer sa soumission. Il est donc remarqué que le journal des marchés publics ne paraît pas à temps. **Ce qui pose le problème de retard dans la parution des numéros du journal des marchés publics.**

C. Constats sur la réception des soumissions et la conduite de l'ouverture publique des offres

A la suite du lancement de l'avis d'appel d'offres, les candidats intéressés par le marché achètent les dossiers d'appel d'offres au secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), préparent leurs offres puis les déposent aux jour et heure indiqués dans l'avis. Cependant, la consultation d'un certain nombre de soumissions nous a amené à relever que certains entrepreneurs ne fournissent pas toutes les informations nécessaires, surtout la fiche de qualification. Nous remarquons **le caractère incomplet de certaines soumissions.**

Une fois les offres reçues, l'ouverture des plis est faite par la sous commission mise sur pied par la PRMP à la date et à l'heure indiquées dans le DAO, en présence des soumissionnaires ou de leurs représentants qui le désirent. Elle consiste à ouvrir l'enveloppe contenant les offres techniques et les offres financières des soumissionnaires. Quant aux marchés de prestation intellectuelle, les offres sont présentées dans deux enveloppes contenant séparément les offres techniques et les offres financières. Il est lu

à haute voix les noms des soumissionnaires, les pièces administratives et techniques produites, le montant de la caution de soumission et le nom de la banque qui l'a délivrée. Un tableau de vérification de la présence matérielle des pièces contenues dans les offres est établi. On note à ce niveau **la transparence de l'ouverture des plis.**

La fin des travaux est sanctionnée par un PV d'ouverture des offres. Ce dernier mentionne le nombre de dossiers vendus, le nombre de plis déposés dans le délai, les noms des soumissionnaires qui ont fourni toutes les pièces exigées dans le DAO, les soumissionnaires qui n'ont pas fourni toutes les pièces et éventuellement les noms des soumissionnaires éliminés pour non fourniture de pièces éliminatoires. De même, les déclarations et observations faites par les soumissionnaires sont mentionnées au procès-verbal d'ouverture.

D. Constats sur le dépouillement, l'analyse des offres et l'attribution des marchés.

L'article 78 la loi n°2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations du service public en République du Bénin dispose que : « les copies des offres reçues sont confiées à une sous-commission d'analyse désignée par le président de la commission de passation des marchés compétente, pour évaluation et classement». Ainsi, conformément à cette disposition, les membres de la commission après ouverture procèdent au dépouillement, à l'analyse et au jugement provisoire des offres. L'évaluation des offres se fait conformément aux dispositions du DAO et se présente en deux volets. Le premier volet concerne l'analyse des offres et le second est relatif au jugement provisoire des offres.

En ce qui concerne l'analyse des offres, la sous-commission procède à la vérification de la conformité et de la validité des pièces administratives et financières conformément aux dispositions exigées dans le DAO. A

l'issue de cette vérification, l'absence ou la non-conformité ou encore la non validité des pièces éliminatoires entraîne le rejet pur et simple de l'offre. Les pièces éliminatoires sont citées dans le DAO. Les offres dont les pièces sont conformes sont retenues pour l'évaluation. La commission procède ensuite à l'évaluation des offres des soumissionnaires retenues. Sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux marchés de prestations intellectuelles, l'évaluation des offres se fait sur la base de critères économiques, financiers et techniques, mentionnés dans le DAO afin de déterminer l'offre conforme évaluée la moins disante.

Le second volet qui est relatif au jugement des offres consiste à déclarer attributaire du marché le soumissionnaire le mieux disant dont l'offre est déclarée conforme évaluée la moins disante suivant le mode d'évaluation des offres. Un procès-verbal de jugement des offres signé de tous les membres est établi pour sanctionner la fin des travaux.

Pour les montants des marchés supérieurs et égaux à la limite de compétence de la DNCMP, l'autorité contractante après la réception des offres, l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement provisoire des offres soumet à la DNCMP pour étude et validation, le procès-verbal d'ouverture des plis, le rapport de dépouillement et d'analyse des offres, le procès-verbal de jugement provisoire des offres, une copie du dossier d'appel d'offres qui a reçu le « bon à lancer », les quittances de versement du produit de vente des dossiers d'appel à la concurrence.

Une étude minutieuse du dossier est effectuée par la DNCMP qui, soit entérine les résultats d'attribution provisoire effectuée par la commission en prononçant une attribution définitive, ou soit réserve son avis et demande à l'autorité contractante la reprise des travaux en prenant en compte les observations formulées par elle.

Après étude, la DNCMP établit le procès verbal de jugement définitif des offres qu'elle publie au journal des marchés publics. Il convient de

constater à ce niveau que les soumissionnaires n'attendent pas la publication officielle des résultats de l'évaluation par la DNCMP pour s'informer du sort qui leur est réservé. Ce qui fait qu'on assiste parfois à des recours précoces de la part des soumissionnaires. On note **le non respect du principe de confidentialité de l'évaluation.**

L'attribution est notifiée au soumissionnaire retenu après validation de la DNCMP. Les autres soumissionnaires sont informés du rejet de leur offre, et dans le cas échéant, leur caution leur est restituée. La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) communique par écrit à tout soumissionnaire écarté, les motifs du rejet de son offre, le montant du marché attribué, le nom de l'attributaire, ainsi qu'une copie du procès-verbal d'attribution, à la demande du candidat dont l'offre n'a pas été retenue.

Une fois le marché attribué, il faut l'exécuter. Il importe alors d'effectuer un certain nombre de contrôles relatifs à l'exécution des marchés publics

II - Etat des lieux sur l'exécution des marchés publics

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

A. Constats sur la signature et l'approbation du contrat de marché

Lorsque la DNCMP entérine les résultats de dépouillement et de jugement provisoire des offres, elle prononce l'attribution définitive. A la réception du Procès verbal de la DNCMP qui consacre cette attribution, l'autorité contractante notifie à la société retenue l'attribution du marché. Ensuite la PRMP élabore le projet de marché et le transmet à l'attributaire

pour signature. Après la signature du projet de contrat, l'attributaire le transmet à l'autorité contractante qui le signe à son tour.

Après la signature du contrat par ces derniers, Les gestionnaires de crédits procèdent à l'engagement de la dépense dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) en vue de l'édition de la fiche d'engagement de la dépense et l'autorité contractante soumet le contrat au visa :

- ✓ du Contrôleur Financier lorsque le marché est financé par le budget national ;
- ✓ du Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement lorsque le marché est sur financement extérieur ;
- ✓ du Directeur National des Marchés Publics lorsque le marché est sur financement des budgets autonomes.

Dans la pratique, pour le visa des marchés financés par le Budget National, le Contrôle financier procède à la vérification des projets de contrat en s'assurant de :

- la présence, la conformité et la validité des pièces justificatives jointes au projet de contrat;
- la disponibilité de la dotation budgétaire et l'imputation correspondante conformément à la nomenclature budgétaire ou l'origine des fonds qui supportent la dépense ;
- l'exactitude des devis ou facture pro forma avec les montants figurant dans la lettre de contrat ;
- l'engagement de la dépense dans le SIGFIP ;
- le respect de la procédure d'attribution en exigeant le PV de la DNCMP.

Au cours de cette vérification, il peut arriver que le Contrôle Financier décèle des irrégularités. Dans ce cas, il réserve son visa, au cas

contraire, il appose son visa et transmet le projet de contrat au Ministre de l'Economie et des Finances pour approbation.

L'approbation d'un marché est la reconnaissance de sa légalité par l'autorité compétente. Le ministre en charge des finances est compétent pour l'approbation des marchés financés par le budget national et pour les marchés à financement extérieur dont la convention l'autorise à procéder à leur attribution. Conformément à la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisations des communes en République du Bénin, les contrats de marché des communes sont approuvés par le préfet du département.

L'approbation d'un marché doit intervenir pendant le délai de validité des offres dont la durée ne peut excéder quatre vingt dix (90) jours à compter de la date de dépôt des soumissions. Mais force est de constater que les délais prévus pour la signature et l'approbation du marché ne sont pas respectés.

B. Constats sur l'enregistrement du marché à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID)

Cette tâche incombe principalement à l'adjudicataire du marché. Après approbation du MEF, les contrats sont envoyés à la DNCMP pour authentification. L'authentification consiste à apposer un timbre (hologrammes) sur le marché. Il reçoit un numéro d'enregistrement de la DNCMP avant d'être transmis à l'autorité contractante pour notification au titulaire du marché ; qui se charge de les enregistrer aux services d'enregistrement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) contre le paiement des droits de timbre et d'enregistrement représentant 1% du montant du marché et d'en déposer copies à la Cellule de Contrôle des marchés Publics du Ministère concerné. L'autorité contractante transmet une copie du marché enregistré à la DNCMP pour suivi de l'exécution. L'enregistrement doit s'accomplir dans les trente (30)

jours suivant l'approbation du marché par le MEF sous peine de pénalités (art 372 al 7 du CGI).

C. Constats sur l'exécution et la réception des marchés publics

L'exécution des marchés publics commence à partir de la date d'entrée en vigueur qui peut être la date de notification du marché ou celle de paiement de l'avance. L'article 106 de la loi n°2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations du service public en République du Bénin stipule que : « tout marché public doit être conclu, signé et approuvé avant tout début d'exécution ». Dans cette phase, des contrôles sont aussi effectués par des organes de contrôle. Au cas où l'entreprise titulaire n'a pas reçu d'avance de démarrage, elle doit commencer l'exécution des travaux dans les sept (07) jours qui suivent l'approbation. Si l'entrepreneur demande à avoir une avance de démarrage conformément aux CCAG et CCAP, le délai passe à trente (30) jours. Nous avons constaté au cours de notre stage que l'avance de démarrage n'est pas libérée à temps pour permettre au titulaire du marché de commencer l'exécution des travaux dans le délai raisonnable. On note à ce niveau **la libération tardive de l'avance de démarrage.**

Aux termes de l'article 17 du décret 2010-495 du 26 novembre 2010 portant AOF de la DNCMP, la DSEM est chargée :

- des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;
- du suivi de l'exécution du marché sur la base du planning de l'opération et des délais contractuels ;
- de la formulation d'avis sur la pertinence des modifications pouvant intervenir dans l'exécution d'un contrat des marchés publics ;
- de l'application des pénalités prévues par les contrats ;

- de la participation à la réception des prestations ;
- de l'étude des dossiers de marchés publics qui lui sont soumis par la DNCMP ;
- de toutes autres tâches qui lui sont confiées par la Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

Il convient de noter qu'en dépit de toutes les attributions ci-dessus énoncées, la DNCMP n'effectue pas de son propre chef une vérification ni des chantiers, ni des matériels. Si cette vérification il y a, elle est du fait de l'autorité contractante qui l'organise et invite la DNCMP à cet effet. Cet état de choses enlève à la vérification des chantiers et des matériels son caractère inopiné. Nous notons donc **une absence des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication.**

Par ailleurs, il ressort de nos entretiens que le suivi de l'exécution financière échappe complètement à la DSEM. La DNCMP ignore totalement le niveau d'exécution financière des marchés en cours d'exécution. En effet, la DNCMP n'a mis en place aucun dispositif lui permettant de suivre l'exécution financière desdits marchés. Nous notons donc **une quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics à la DNCMP.**

En ce qui concerne la réception des marchés publics, nous distinguons trois(3) cas :

- la réception des fournitures ;
- la réception des travaux ;
- la réception des services.

A la réception des fournitures et/ou des services, le fournisseur remet à l'Administration un bordereau de livraison qui précise la nature, la quantité de chaque matière, le nom du bénéficiaire et la date de livraison. La réception ne peut se faire sans ce bordereau de livraison. La commission

de réception, après avoir vérifié la conformité du bordereau avec les fournitures livrées et la commande effectuée, prononce la réception.

A l'expiration du délai d'exécution d'un Marché Public, les travaux ou les fournitures ayant fait l'objet dudit marché sont réceptionnés et inspectés avant leur mise en consommation. Ce contrôle est fait par la commission de réception.

Notons qu'il existe deux (2) formes de réception des marchés de construction d'infrastructures et d'équipements lourds que sont la réception provisoire et la réception définitive.

La réception provisoire est précédée d'une visite technique qui consiste essentiellement à :

- vérifier si les opérations contractuelles ont été effectuées conformément aux clauses du marché ;
- procéder aux essais devant permettre de constater la bonne réalisation des prestations ;
- relever les imperfections et malfaçons éventuelles faisant l'objet de réserve à faire lever par le titulaire du marché avant la réception provisoire.

A cette étape, nous avons remarqué que certains titulaires de marché, pour des raisons diverses, modifient les clauses contractuelles ayant trait aux prix et qualités des fournitures et prestations relatives au marché.

La réception est faite par une commission ad-hoc mise sur pied par l'autorité contractante. Force est de constater que la plupart des marchés sont réceptionnés après les délais contractuels sans que la DNCMP ne leur applique des pénalités de retard. On note **la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés**. Après la réception provisoire, l'autorité contractante procède à la réception définitive du marché un an après la réception provisoire avec libération de la garantie de bonne exécution.

Après ces observations de stage, intéressons-nous à présent au choix de la problématique de notre étude.

SECTION II : Du choix de la problématique aux séquences de résolution de la problématique spécifiée

A travers cette section, nous présenterons la liste des forces et des faiblesses relevées au cours de notre stage. Nous procéderons ensuite à l'énumération des problématiques identifiées afin de procéder au choix de celle qui est la plus indiquée. Enfin, nous annoncerons la démarche méthodologique à adopter pour résoudre les divers problèmes mentionnés.

Paragraphe I: Inventaire des atouts et problèmes, et regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Il sera question dans ce paragraphe de faire l'inventaire des éléments de l'état des lieux et de regrouper les problèmes spécifiques en problématique puis cibler la problématique de l'étude.

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux et liste des problématiques possibles

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux

1. Inventaire des forces

L'état des lieux nous a permis d'identifier les forces suivantes :

- 1-bonne ambiance de travail à la DNCMP ;
- 2-une avancée progressive dans le traitement des informations ;
- 3-transparence dans l'ouverture des plis.

2. Inventaire des faiblesses

Les obstacles au bon fonctionnement des marchés publics sont les suivants :

- 1- Retard dans le dépôt du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics (PPAPMP);
- 2- Le difficile suivi de la mise en œuvre des PPMP ;
- 3- Orientation des DAO;
- 4- Absence d'archiviste à la DNCMP ;
- 5- Absence du modèle type des dossiers d'appel à la concurrence ;
- 6- BON A LANCER souvent établi hors délai ;
- 7- Mauvaise organisation du JMP ;
- 8- Retard dans la parution des numéros du JMP ;
- 9- Le non respect du principe de confidentialité de l'évaluation ;
- 10- Caractère incomplet de certaines soumissions ;
- 11- Long délai dans le processus de signature et d'approbation du contrat ;
- 12- Libération tardive de l'avance de démarrage ;
- 13- Absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;
- 14- Quasi-inexistence du suivi de l'exécution des marchés publics par la DNCMP ;
- 15- Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics ;

B- Liste des problématiques identifiées

Le regroupement des problèmes, nous a permis de déceler quelques problématiques, parmi lesquelles nous ferons notre choix. Le résumé de ces problématiques est contenu dans le tableau suivant :

Tableau 1: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.

| N° | Centre d'intérêts | Problèmes spécifiques | Problèmes généraux | Problématiques |
|----|--|---|--|--|
| 01 | Planification des marchés publics | <ul style="list-style-type: none"> - Retard dans le dépôt du Plan Prévisionnel Annuel des marchés publics (PPAMP) ; - Le difficile suivi de la mise en œuvre des PPMP ; | la planification non rigoureuse des marchés publics | La problématique de la planification rigoureuse des marchés publics |
| 02 | Rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin | <ul style="list-style-type: none"> - Absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication ; - Quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP ; - Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. | Défaillance de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin | Problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. |
| 03 | Organisation des structures intervenant dans la passation et le règlement des marchés publics au Bénin | <ul style="list-style-type: none"> - Orientation des DAO; - Absence de modèle type des dossiers d'appel à la concurrence ; - BON A LANCER souvent établi hors délai - Retard dans la parution des numéros du JMP - Absence d'archiviste à la DNCMP ; - Mauvaise organisation du JMP ; - Le non respect du principe de confidentialité de l'évaluation des offres; - Caractère incomplet de certaines soumissions ; - Long délais dans le processus de signature et d'approbation du contrat ; - Libération tardive de l'avance de démarrage ; | Mauvaise Organisation des structures intervenant dans la passation et le règlement des marchés publics au Bénin. | Problématique de l'Organisation optimale des structures intervenant dans la passation et le règlement des marchés publics au Bénin |

Source : Résultats de nos propres investigations

II- Ciblage de la problématique et spécification du sujet

Toutes les problématiques relevées constituent des insuffisances qui occasionnent des contre-performances dans la gestion des Marchés Publics.

Leur résolution aura à coup sûr une grande influence sur l'amélioration du rôle de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics dans le suivi de l'exécution des Marchés Publics.

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centre d'intérêt, les problématiques possibles dégagées, il nous faut à présent procéder au choix de la problématique de notre étude et à la formulation du sujet.

A. Choix de la problématique et justification du sujet

Dans la description des étapes de fonctionnement de la procédure d'appel d'offres, nous avons identifié des problèmes spécifiques regroupés par centre d'intérêt et fait apparaître trois différentes problématiques à savoir :

- ✓ la problématique de la planification rigoureuse des marchés publics;
- ✓ la problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin ;
- ✓ la problématique de l'organisation optimale des structures de la chaîne de passation des marchés publics au Bénin.

Toutes ces problématiques méritent une attention particulière. Mais 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 du suivi de l'exécution des marchés publics en vue de rendre performants les organes chargés de contrôle des marchés publics au Bénin.

En effet, la problématique N°1 relative à la planification rigoureuse des marchés publics a beaucoup trait à la volonté des acteurs du système. Or, notre objectif est de contribuer à l'amélioration du suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin.

Quant à la problématique N°3 relative à l'organisation optimale des structures de la chaîne de passation des marchés publics au Bénin, nous paraît importante dans la gestion des marchés publics. Nous ne nous sentons pas suffisamment outillée pour l'aborder. Nous préférons laisser cette problématique au profit d'autres chercheurs.

Enfin, la problématique concernant l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin est un sujet qui nous paraît beaucoup plus important car les marchés publics font aujourd'hui l'objet d'une grande préoccupation du fait des problèmes qu'ils soulèvent. Pour notre part, nous pensons que bon nombre de ces problèmes pourraient trouver solutions par le renforcement des différents contrôles effectués par la DNCMP. C'est pourquoi nous nous proposons de nous intéresser à cette problématique que nous aborderons sous le thème : « **Contribution à l'amélioration du rôle de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin** ».

A travers la spécification de la problématique se rapportant à ce sujet, nous allons présenter les différents problèmes spécifiques identifiés.

B. Spécification de la problématique choisie

Le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin se trouve confrontée à une multitude de difficultés. C'est pour apporter notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes que nous jugeons opportun de proposer dans ce cadre des solutions aux problèmes liés à la problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin.

Les problèmes spécifiques y relatifs sont les suivants :

- 1- absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;

2- quasi inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP ;

3- non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

De ces problèmes spécifiques, nous pourrions retenir comme problème général, la défaillance de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin.

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la Problématique

Avant d'aborder les différentes étapes que nécessitera le processus de résolution des problèmes spécifiques (II), nous précisons la vision globale susceptible de résoudre lesdits problèmes (I).

I – Vision globale de résolution de la problématique

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence le problème général identifié.

A cet effet, notre vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics, sera présentée d'une part par rapport au problème général et, d'autre part, au regard des problèmes spécifiques s'y rapportant. Ensuite, nous ferons une synthèse des approches génériques identifiées.

A. Vision globale de résolution du problème général

La résolution du problème général de la défaillance de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin doit se traduire selon une vision prospective pour le suivi optimal de l'exécution des

marchés publics. L'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication, la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP et la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics constituent des entorses à l'exécution des marchés publics. Il importe d'envisager des approches de solutions visant à résoudre les problèmes spécifiques identifiés.

B. Approches génériques liées aux problèmes spécifiques

Il est question ici de déterminer les approches génériques permettant la résolution de chaque problème spécifique.

1. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1

En ce qui concerne ce problème spécifique, la vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication est indispensable pour espérer la bonne performance des marchés. En effet, pour parvenir à la résolution de ce problème, nous nous appuyerons sur l'approche générique qui repose sur **les visites trimestrielles des chantiers**.

2. Approche générique liée au problème spécifique n°2 :

Concernant le problème spécifique relatif à la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP qui à coup sûr, constitue un outil efficace de l'exécution financière des marchés publics, il est opportun pour notre part et surtout pour des raisons de prospective que la DNCMP suive rigoureusement l'exécution des marchés publics. Pour cela, c'est l'approche sur **le suivi de l'exécution axé sur la tenue d'un tableau de bord de gestion** que nous avons retenue pour résoudre spécifiquement ce problème.

3. Approche générique liée au problème spécifique n°3 :

La non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics est un phénomène qui annihile les efforts de recherche d'efficacité et d'efficience des marchés publics. Le non respect des clauses contractuelles doit être sévèrement puni. C'est pourquoi Nous préconiserons que le non-respect du délai par l'entrepreneur soit sévèrement sanctionné par **l'application des pénalités ou de la mise en régie aux frais et aux risques de l'entrepreneur.**

4. Synthèse des approches génériques identifiées

Les différentes parties de la théorie générale de l'efficacité de la DNCMP dans la gestion des marchés publics peuvent être résumées chacune dans un tableau de synthèse des approches par problème.

Tableau 2: Synthèse des approches génériques par problème.

| Niveau spécifique | Problèmes spécifiques | Approches génériques |
|-------------------|---|--|
| 1 | Absence de vérification périodique inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication | Les visites trimestrielles des chantiers. |
| 2 | Quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP | Le suivi de l'exécution axé sur la tenue d'un tableau de bord de gestion. |
| 3 | Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics | L'application des pénalités ou de la mise en régie aux frais et aux risques de l'entrepreneur. |

Source: Résultats de nos propres investigations

II- Démarche de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux (2) grandes phases composée chacune de cinq (5) étapes.

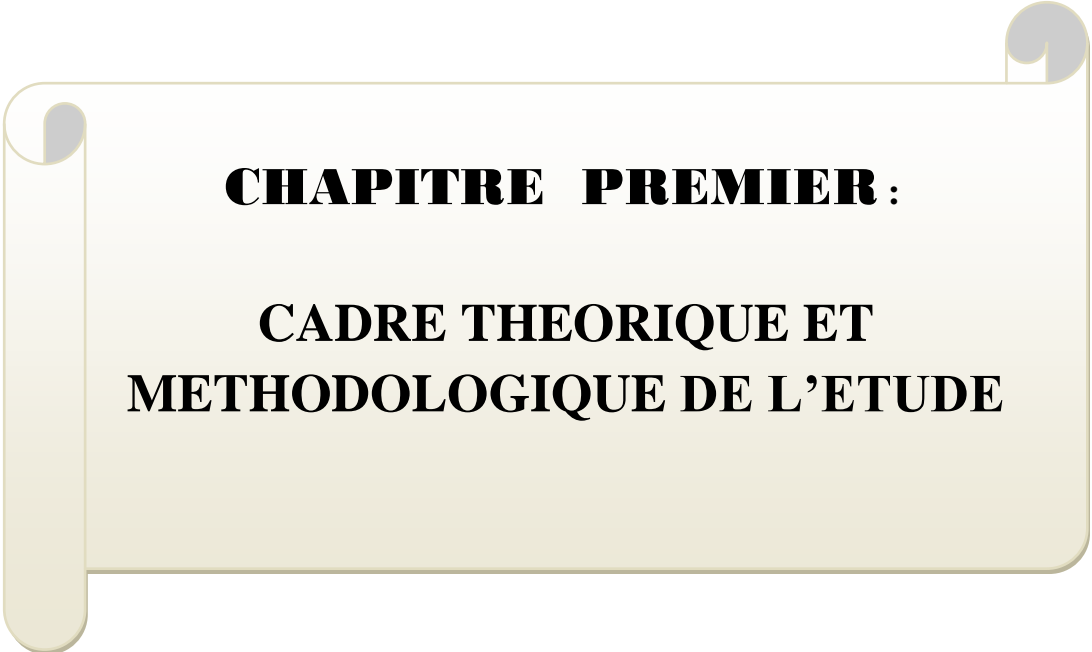
Phase1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- a. Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- b. Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes en résolution ;
- c. Présentation du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- d. Revue de littérature ;
- e. Méthodologie adoptée

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

- a. Collecte et traitement des données ;
- b. Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- c. Approches de solutions ;
- d. Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- e. Présentation du tableau de synthèse de l'étude.

Cette première partie de notre étude nous a permis en définitif, de partir d'une présentation sommaire de l'organisation et du fonctionnement de la DNCMP, pour établir, suite à un état des lieux approfondi, le constat d'une contre efficacité de cette structure dans le suivi de l'exécution des marchés publics. D'une telle problématique ciblée, la spécification, les approches génériques et les séquences de la résolution ont été déterminées. Ce dernier exercice démontre que l'efficacité de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin reste possible.



CHAPITRE PREMIER :

**CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Cette partie sera consacrée à la démarche méthodologique que nous comptons adopter pour résoudre la problématique en étude. Dans un premier temps, nous fixerons les objectifs, formulerons les hypothèses de

l'étude (section I) pour enfin présenter la méthodologie de recherche à utiliser dans le cadre de cette étude (section II).

SECTION I : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

Dans un premier paragraphe nous aborderons les objectifs et les hypothèses (paragraphe I) puis dans un deuxième paragraphe, l'élaboration du tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

I- Objectifs de l'étude

Les objectifs de la présente recherche seront fixés en raison des problèmes à résoudre. Aussi, étant entendu qu'un objectif est une déclaration d'intention et qu'il consiste à prendre position par rapport à un problème, l'objectif général sera présenté avant les objectifs spécifiques de l'étude.

A. Objectif général

L'objectif essentiel de notre étude est de contribuer à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin.

B. Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Et sont libellés comme suit :

Tableau 3: Objectifs spécifiques

| | |
|--------------------------------|---|
| Objectif spécifique n°1 | Déterminer les stratégies et moyens pour une vérification effective des Chantiers et des matériels en cours de fabrication. |
|--------------------------------|---|

| | |
|--------------------------------|---|
| Objectif spécifique n°2 | Identifier à la DNCMP les dispositions nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution financière des marchés publics au Bénin. |
| Objectif spécifique n°3 | suggérer les conditions favorables à l'application des pénalités lors du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. |

Source : Résultats de nos propres investigations

II- Causes et hypothèses de l'étude

Une hypothèse est une explication plausible d'un problème, provisoirement admise et destinée à être soumise au contrôle méthodique de l'expérience. Les hypothèses de l'étude concernent essentiellement les niveaux spécifiques et le niveau général de l'analyse et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

A-Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Au sujet de l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication, trois causes ont été identifiées. Ce sont :

- a) Mauvaise organisation des tâches ;
- b) l'inexistence de moyens matériels et financiers ;
- c) L'insuffisance des agents compétents à la DNCMP.

La mauvaise organisation des tâches n'est pas la véritable cause parce que les autorités de la DNCMP ont conscience des tâches qui leur sont confiées et s'organisent pour les accomplir.

S'agissant de l'absence de moyens matériels et financiers, il pourrait justifier le problème de l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels. Toutefois cette cause ne semble pas être la plus plausible.

Par contre, l'insuffisance des agents compétents à la DNCMP explique en grande partie l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication. En effet la DNCMP dispose d'un effectif de 48 agents dont un ingénieur en Travaux Publics (TP), quatre (4) techniciens en TP et un contrôleur en TP. Au vu de l'immensité des marchés de travaux à contrôler, ce nombre de spécialistes en TP est dérisoire pour contrôler la totalité des marchés en l'occurrence des marchés de travaux.

Nous pouvons alors formuler notre hypothèse comme suit :

Hypothèse spécifique n°1 : L'insuffisance des agents compétents à la DNCMP explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

B-Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2

En ce qui concerne la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics, trois (3) causes ont été identifiées :

- a) Le manque de personnel ;
- b) Le manque de volonté de la part de la DNCMP de mettre en application les attributions de la DSEM par les dirigeants de la DNCMP;
- c) l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics.

Le manque de personnel ne semble pas expliquer ce problème spécifique car l'effectif de la DSEM est largement suffisant pour suivre l'exécution financière des marchés publics si on met en œuvre une bonne stratégie de suivi. Cette cause n'est donc pas la plus plausible.

Quant au manque de volonté de la part de la DNCMP de mettre en application les attributions de la DSEM par les dirigeants de la DNCMP, il pourrait justifier le problème de la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière. Cependant, il ressort de nos entretiens avec le Directeur du

Suivi de l'Exécution des marchés publics à la DNCMP et les agents de la DSEM qu'ils sont tous conscients et n'ignorent aucune de leurs attributions en l'occurrence celle du suivi de l'exécution financière des marchés. Cette cause n'est donc pas la plus plausible.

En considérant l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics comme la cause étant à la base de ce problème, nous pensons être plus proches de la réalité. En vérité, en l'absence d'un support qui retrace toutes les étapes de l'exécution financière des marchés, ces derniers ne seraient pas contrôlés et exécutés dans les délais.

Notre hypothèse pourrait être formulée de la manière suivante:

Hypothèse spécifique n°2: l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics.

C- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3:

En ce qui concerne la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics nous avons ciblé deux (03) causes possibles classées comme suit :

- a) Non maîtrise des textes ;
- b) Ignorance des autorités de la DNCMP;
- c) Manque de rigueur dans l'application des textes.

Avant toute chose, les textes législatifs constituent la base de toutes procédures. Ainsi donc la non maîtrise des textes pourrait justifier la non application des pénalités lors du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. Cependant, elle ne nous paraît pas la vraie cause en ce sens que la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics est la principale conseillère en marchés publics du Ministre chargé des Finances et de toutes les autorités contractantes et doit être le premier à s'approprier des textes en marchés public. Les autorités de la DNCMP

maitrisent correctement tous les textes des marchés publics. Par conséquent cette cause n'est pas la plus plausible.

Cependant, l'ignorance des autorités de la DNCMP en matière des textes qui régissent les pénalités en cas du non respect des délais contractuels pourrait justifier la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. Toutefois elle n'est pas la cause la plus plausible.

C'est pour cela que nous pensons que le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base ce problème.

Notre hypothèse pourrait être formulée de la manière suivante:

Hypothèse spécifique n° 3: le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

D- Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et hypothèses des problèmes spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, il ne nous a pas été possible de donner une cause générique qui englobe toutes les causes spécifiques identifiées. Ainsi, nous ne pouvons pas formuler une cause générale de même qu'une hypothèse générale.

Paragraphe 2 : Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Le tableau de bord de l'étude (TBE) est un outil récapitulatif des grands centres d'intérêt de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution future de l'étude en ce qui concerne la méthodologie à adopter, la revue de littérature, le diagnostic puis les solutions à proposer. Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs formulés, des causes supposées être à la base des problèmes et des hypothèses de l'étude. Le tableau de bord se présente comme suit :

Tableau 4: Tableau de Bord de l'Etude sur : «contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin.

| | | Problématique | Objectifs | Causes supposées | Hypothèses |
|----------------------------|----------|--|--|--|---|
| Niveau général | | <u>Problème général</u> Défaillance de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin | <u>Objectif général</u> Contribuer à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. | ----- | ----- |
| Niveaux spécifiques | 1 | <u>Problème spécifique n°1</u> Absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication | <u>Objectif spécifique n°1</u> Déterminer les stratégies et moyens pour une vérification effective des Chantiers et des matériels en cours de fabrication. | <u>Cause spécifique n°1</u> L'insuffisance des agents compétents à la DNCMP. | <u>Hypothèse spécifique n°1</u> L'insuffisance des agents compétents à la DNCMP explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication. |
| | 2 | <u>Problème spécifique n°2</u> Quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP | <u>Objectif spécifique n°2</u> Identifier à la DNCMP les dispositions nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution financière des marchés publics au Bénin. | <u>Cause spécifique n°2</u> l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés | <u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics. |
| | 3 | <u>Problème spécifique n°3</u> Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics | <u>Objectif spécifique n°3</u> suggérer les conditions favorables à l'application des pénalités lors du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. | <u>Cause spécifique n°3</u> le manque de rigueur dans l'application des textes | <u>Hypothèse spécifique n°3</u> le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. |

Source : Résultats de nos propres investigations

SECTION II : REVUE DE LA LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Nous aborderons dans cette partie la revue de littérature (paragraphe 1) puis nous préciserons la méthodologie à adopter (paragraphe 2)

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

Comme l'indique son nom, la revue de littérature est un exercice qui permet, dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

Ainsi, dans le cadre de cette partie du travail, nous allons faire le point des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée au cours de nos recherches, des informations issues de nos investigations en mettant en exergue les approches théoriques des auteurs qui ont abordé d'une certaine façon les problèmes identifiés dans notre étude.

I- Contributions antérieures apportées à l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

L'entrepreneur a la responsabilité de l'organisation de ses chantiers et du recrutement de ses ouvriers, mais l'administration possède cependant un droit de regard.

C'est dans cette optique, qu'au cours d'un atelier de formation en 2009 la notion de gestion des contrats a été abordé à travers : le suivi du marché, le suivi technique des travaux et l'outil post-activité qui permet d'apprécier la qualité des services ou des travaux exécutés par chaque prestataire ; de vérifier le respect des normes techniques par les prestataires ; d'apprécier la présence effective des prestataires sur le terrain ainsi que

l'exécution effective des plannings des prestataires notamment la démarche et la durée.

La dynamisation du processus de gestion des marchés publics dans les pays en voie de développement passe selon le Comité d'Aide au Développement (CAD) par :

- l'intégration et le renforcement de la passation des marchés publics;
- le renforcement des capacités des acteurs de gestion des marchés publics;
- le suivi et l'évaluation des performances en matière de gestion des marchés publics.

La performance de la gestion des marchés publics suppose la limitation des effets de la corruption, la recherche de la transparence, l'implication de la société civile et la performance du secteur public.

M. VILLARD et Y. BACHELOT (1981), affirment : « les cahiers des charges fixent la provenance et la qualité des matériaux. Ils ne peuvent être employés qu'après avoir été vérifiés et acceptés par les agents de l'administration »

De même, la théorie du manuel de procédure de l'AGETIP, qui est maître d'ouvrage délégué stipule que : les visites des chantiers doivent s'opérer une fois par mois et par trimestre.

Dans le cadre de la rédaction de son mémoire de fin de formation, l'étudiant Abbas SAMBIENI TONGA (ENAM1, 2008) a mis en exergue le retard dans la visite des chantiers. Pour remédier à ce problème, il a proposé que la DNCMP soit dotée de matériels roulant afin de faciliter un contrôle rigoureux des chantiers. Ensuite, il a suggéré que des sanctions tant disciplinaires que pécuniaires soient prises à l'encontre des agents fautifs.

II- Contributions antérieures sur la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics

Le suivi est une opération permettant de surveiller et de contrôler la mise en œuvre d'un processus. L'ouvrage de COLLINS Lionel et VALIN Gérard, intitulé « Audit et contrôle » définit l'audit comme « une démarche ou une méthodologie menée de façon cohérente par des professionnels utilisant un ensemble de technique d'informations et d'évaluation afin de porter un jugement motivé et indépendant faisant référence à des normes sur l'évaluation, l'appréciation, la fiabilité ou l'efficacité des systèmes et procédures d'une organisation ». L'auteur définit également l'audit interne comme suit « c'est une activité indépendante d'appréciation du contrôle des opérations, il est au service de la direction ».

Il estime que son objectif est d'assister les membres de la direction dans l'exercice efficace de leurs responsabilités en leur fournissant des analyses, des appréciations, des recommandations et des commentaires pertinents concernant les activités examinées. L'auditeur doit vérifier la conformité des plans et les procédés établis, l'exactitude des informations utilisées par la direction, évaluer la qualité de l'action et assurer la réalisation des objectifs et des buts attribués à une activité. Pour effectuer ce contrôle, il faut mettre en œuvre des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. Ces moyens ne sont rien d'autres qu'une bonne organisation. L'organisation est la coordination des activités et des tâches en vue d'améliorer les conditions de travail.

Pour mieux accomplir cette mission de contrôle efficace de l'exécution financière des marchés P. VOYER (1994) pour sa part, pense que le responsable doit disposer d'un tableau de bord. Pour lui, le tableau de bord permet de façon régulière et même constante, de suivre, de contrôler et d'évaluer. Le contrôleur doit donc désormais procéder à

l'analyse des résultats, des écarts et des tendances ; procéder à un contrôle de gestion, puis faire l'évaluation du travail accompli.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) soulève le problème du suivi de la gestion des contrats. Elle estime aussi, que l'entité contractante a intérêt à disposer pour la passation d'un marché public, d'un plan adéquat l'aidant à analyser ses besoins et à sélectionner le mode d'achat le plus approprié pour prévenir une mauvaise gestion, voire des actes de corruption. L'avis de marché peut comporter des précisions sur la manière dont le contrat sera géré ainsi que sur l'échéancier et le mode de paiement.

Le module de formation en passation des marchés publics des acteurs de la chaîne budgétaire aborde la nécessité du suivi de l'exécution financière des marchés publics. Le suivi consiste ici en la vérification de la conformité de l'exécution par rapport aux descriptifs techniques, la constatation de l'exécution des prestations et la gestion des délais.

Dans cet élan, le **Docteur Abdoulaye S. GOUNOU**, Inspecteur Général du Ministère de l'Industrie et du Commerce, dans le cadre des formations déléguées de l'UEMOA organisées du 22 au 26 Novembre 2010 à Cotonou, mettra un accent particulier sur la gestion des chaînes de contrats dans l'esprit du nouveau code des marchés publics. Il se fera ainsi un défenseur de l'obligation du suivi des marchés publics notamment des chaînes de cotraitances et de sous-traitances.

La loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin a apporté des innovations très importantes, dans le sens d'une amélioration du système. La nouvelle réglementation poursuit en effet trois objectifs principaux :

- accroître la concurrence ;
- rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique ;

- développer les contrôles et réduire l'arbitraire.

Accroître la concurrence suppose, l'existence du champ d'application de la réglementation ; la transparence des procédures ; l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et enfin, l'instauration de préférences communautaires.

Rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique, fait appel à l'intégration des marchés publics dans le circuit de la dépense publique ; la responsabilisation des autorités contractantes ; l'ouverture aux nouvelles technologies de l'information et enfin, le développement des outils de gestion des procédures de passation.

III - Contributions antérieures relatives au problème de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

La lenteur selon le dictionnaire Larousse est le manque de rapidité, d'activité et de vivacité. « Comme pour tout contrat, le marché conclu entre l'entrepreneur et l'autorité contractante détermine une période pendant laquelle les parties seront tenues réciproquement par un lien contractuel au terme duquel ne subsisteront que des obligations résultant d'engagement de garantie du travail fait ou de responsabilités. Il constitue l'une des clauses essentielles du marché public de travaux et il est donc très normal et légitime que le non-respect du délai par l'entrepreneur soit sévèrement 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. Les éléments pouvant être dissuasifs sont : les pénalités de retard prévues dans le nouveau code (article 125) et la résiliation après le dépassement d'un certain montant des pénalités (article 126). Et pour équilibrer les droits et obligations des parties contractantes, ce nouveau code a fixé un

délai inférieur ou égal à soixante jours, à compter de la date de présentation des factures, sous peine d'intérêts moratoires au profit du titulaire du marché (article 135). Toutes ces dispositions doivent être complétées et renforcées par d'autres mesures d'accompagnement telles que la tenue systématique des tableaux de bord sur les délais de passation et le suivi de l'exécution pour situer les responsabilités et sanctionner les acteurs indéliçats.

Ainsi, le retard par l'une des parties dans l'exécution du marché est source de lenteur. « Pour la personne publique, le non-respect des obligations contractuelles par le titulaire, délais non tenus, refus d'exécution d'une prestation ou de reprise de prestations mal exécutées, l'incapacité de celui-ci à réaliser tout ou partie du marché (par exemple à la suite d'une décision judiciaire ne lui permettant pas de poursuivre son activité) ou, de façon générale, tout manquement grave aux clauses du contrat peut être de nature à entraîner la résiliation du marché s'il s'avère impossible de trouver une autre issue. Le maître de l'ouvrage quant à lui occasionne la lenteur par le retard dans le délai de paiement entre les acomptes » **Berger-levrault** (page 208) Guide pratique des marchés publics.

Par ailleurs, « le pouvoir de direction de l'Administration se manifeste par les ordres de services envoyés par le maître d'ouvrage à l'entrepreneur qui sont des injonctions que doit suivre scrupuleusement ce dernier. Ces ordres de service seront pris par exemple pour ordonner le démarrage des travaux, ou la réalisation de travaux supplémentaires, pour une décision de poursuivre. Les ordres de service revêtent pour l'entrepreneur un caractère obligatoire. L'absence d'exécution d'un ordre de service est constitutive d'une faute qui expose l'entrepreneur à des sanctions et engage sa responsabilité contractuelle», (Christophe LAJOYE, 2008).

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée

Toute recherche ne garde sa vérité scientifique que lorsqu'elle est organisée suivant une méthode ou une procédure bien définie. La méthodologie de recherche a pour finalité l'obtention de réponses fiables aux questions préalablement posées. Élément crucial 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 le cadre de notre étude, la démarche sera fondée sur deux types d'approches à savoir : une approche empirique (recherches et enquêtes sur le terrain) et une approche théorique.

I - Approches empiriques

Les approches empiriques constituent des outils qui facilitent la mise en relief de la méthode d'investigation envisagée et qui se fondent sur l'expérience.

Elles s'articuleront autour de plusieurs étapes qui sont :

- la détermination des objectifs de la collecte des données ;
- la nature de la collecte des données et l'identification des structures ayant rapport avec la gestion des marchés publics au Bénin ;
- la détermination de l'outil de collecte des données ;
- la présentation des techniques de dépouillement des données ;
- l'exposé des outils de présentation des données.

A- Les objectifs de la collecte des données

L'objectif de cette étude est de réunir les éléments nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées. Ainsi, les données recueillies nous permettront de savoir si :

- L'insuffisance des agents compétents à la DNCMP explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication;
- l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics.
- le manque de rigueur est à la base du problème de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

B- Nature de la collecte des données

Pour vérifier nos hypothèses, nous avons été amené à faire des enquêtes. La population mère comprend les structures ciblées que sont :

- ✓ la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics ;
- ✓ les Cellules de Contrôle de Passation des Marchés Publics ;
- ✓ Les entrepreneurs et/ou fournisseurs ;
- ✓ la division des marchés du Contrôle Financier ;
- ✓ la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Ces structures ont été ciblées car les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se trouvaient pas uniquement à la DNCMP. L'enquête est faite par sondage sur le terrain à l'aide d'un questionnaire (annexe 1) et d'un guide d'entretien (annexe n°2). La taille représentative de l'échantillon est de cinquante (50) personnes: trente (30) au niveau de la DNCMP ont été interrogées à l'aide du questionnaire et vingt (20) par le biais du guide d'entretien. L'échantillon utilisé est celui du choix raisonné car les structures identifiées sont susceptibles de nous apporter des réponses fiables pouvant nous aider à vérifier nos hypothèses émises. L'échantillon typique est celui qui se fonde sur le choix raisonné en fonction de l'orientation que le chercheur veut donner à ses investigations.

C- Outils de collecte des données

Les instruments de collecte des données sont le questionnaire et le guide d'entretien.

Le questionnaire est constitué de questions à choix multiples et de questions ouvertes autour des problèmes spécifiques ci- après :

- 1- Absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication;
- 2- Quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP ;
- 3- Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

Le guide d'entretien comporte des questions ouvertes qui nous ont permis de mieux comprendre les problèmes spécifiques.

D-Techniques de dépouillement des données

Les informations recueillies du questionnaire ont subi un traitement manuel et sont récapitulées de façon synthétique par catégorie. Les informations recueillies du guide d'entretien nous ont servi à apporter des approches de solutions aux problèmes spécifiques et à suggérer des recommandations.

E-Outils de présentation des données

Les données collectées à partir des investigations menées sont restituées par tableaux et par graphiques.

II- Approches théoriques

Nous présenterons, dans cette partie, les théories et règles existantes relatives à chaque problème spécifique et leur seuil de décision.

A. Choix théorique lié au problème d'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et matériels en cours de fabrication

1. Présentation de la théorie retenue

Pour la résolution de ce problème spécifique, nous allons retenir d'une part, l'approche théorique du manuel de procédure de l'AGETIP qui stipule que les visites des chantiers doivent s'opérer une fois par mois et par trimestre.

2. Seuil de décision

Si nous supposons que le poids total des causes est de 100%, nous retiendrons comme cause réelle celle qui obtiendra au moins 50% des avis exprimés de la part des enquêtés.

B. Choix théorique lié au problème de la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue pour déterminer la cause se trouvant à la base de ce problème est celle élaborée par les auteurs du module de formation des acteurs de la chaîne budgétaire sur la passation des marchés publics du 22 au 26 Novembre 2010 à Cotonou. Selon ces auteurs, le suivi de l'exécution financière du marché public consiste à s'assurer que les travaux ; sont réellement exécutés, conformément aux dispositions du contrat, à établir des constats d'exécution ou d'état d'avancement. Il permet de donner au maître d'ouvrage la garantie de la livraison des travaux dans les délais prévus.

2. Seuil de décision

Si nous supposons que le poids total des causes est de 100%, nous retiendrons comme cause réelle celle qui obtiendra au moins 50% des avis exprimés de la part des enquêtés.

C. Approche théorique liée au problème de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche retenue pour la résolution de ce problème est celle de **René Allard** qui stipule que le non-respect du délai par l'entrepreneur soit sévèrement sanctionné par l'application des pénalités ou de la mise en régie aux frais et aux risques de l'entrepreneur.

2. Seuil de décision

Si nous supposons que le poids total des causes est de 100%, nous retiendrons comme cause réelle celle qui obtiendra au moins 50% des avis exprimés de la part des enquêtés.

CHAPITRE DEUXIEME :

**DE LA MOBILISATIONS DES
DONNEES AUX CONDITIONS DE
MISE EN OEUVRE DES
SOLUTIONS**

Dans ce deuxième chapitre, nous allons procéder dans un premier temps à la mobilisation des données et dans un second temps suggérer des approches de solutions et condition de leur mise en œuvre.

SECTION I : Mobilisation des données relatives à la problématique choisie

Il sera question de procéder à la collecte des données et à leur présentation (paragraphe 1) puis nous procéderons à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic (paragraphe 2)

Paragraphe 1 : Collecte et présentation des données

I- Organisation de la collecte et limites des données

Dans un premier temps, nous procéderons à l'organisation de la collecte (A) puis nous énumérons les limites des données liées à notre enquête (B)

A- Organisation de la collecte des données

Dans le but de mieux appréhender les problèmes et leurs sources, nous avons réalisé une enquête sur le terrain à travers un guide d'entretien et un questionnaire avant d'aborder la revue documentaire. Notons que pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce que les questions posées soient limitées aux informations recherchées.

Nous avons pu obtenir auprès des différentes personnes rencontrées et acteurs du système de passation des marchés publics, des données pour la vérification de nos hypothèses.

B- Limites des données

Nos enquêtes se sont effectuées à Cotonou et ont couvert une période de deux semaines allant du 1^{er} au 16 décembre 2011. A l'instar de toutes

recherches, les nôtres se sont heurtées à d'énormes difficultés dans la recherche de certaines informations notamment :

- l'indisponibilité de certaines autorités ;
- l'accès difficile à certains documents ;
- le manque de collaboration de certaines personnes lors de la collecte des données ;
- L'absence de statistiques officielles et surtout
- La méfiance dans la communication des informations.

Ces difficultés n'ont pas bloqué nos recherches, elles ont plutôt permis de constater le caractère très sensible du sujet et de l'obligation de confidentialité des dossiers et du secret professionnel dont les agents doivent faire preuve. De ce qui précède, il ressort que la collecte des informations ne fut pas aisée.

II- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

A cette étape, nous procéderons à la présentation des données (A) puis à leur analyse (B)

A. Présentation des données de l'enquête

Nous présentons les résultats de notre enquête sous forme de tableau. Rappelons tout d'abord les problèmes spécifiques en résolution.

Problème 1: l'absence de vérification périodique inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

Problème 2: la quasi-inexistence de suivi de l'exécution financière des marchés publics.

Problème 3: la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

Tableau 5: Résultat de l'enquête par sondage

| Problèmes | Causes supposées | Effectifs | Fréquences |
|-----------|----------------------------------|-----------|------------|
| 1 | Mauvaise organisation des tâches | 03 | 6% |

| | | | |
|---|--|----|-----|
| | L'inexistence de moyens matériels et financiers | 35 | 70% |
| | Insuffisance des agents compétents à la DNCMP | 12 | 24% |
| | Autres | 0 | 0% |
| 2 | Le manque de personnel | 10 | 20% |
| | Le manque de volonté des autorités pour mettre en application les attributions de la DSEM par les dirigeants de la DNCMP | 07 | 14% |
| | l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics | 33 | 66% |
| | Autres | 0 | 0% |
| 3 | Non maîtrise des textes ; | 06 | 12% |
| | Ignorance des autorités de la DNCMP; | 14 | 28% |
| | manque de rigueur dans l'application des textes | 30 | 60% |
| | Autres | 0 | 0% |

Source: Résultats de nos propres investigations

Nombre de personnes enquêtés : 50

B. Analyse des données

Nous présenterons sous formes d'histogrammes, les informations relatives à chaque item, puis nous les analyserons successivement.

➤ Absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et matériels en cours de fabrication

L'analyse des résultats de notre enquête nous permet de constater que :

6% des enquêtés pensent que c'est la mauvaise organisation des tâches qui entraîne l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication,

24% pensent que c'est plutôt l'insuffisance des agents compétents à la DNCMP et,

70% pensent que cela est dû à l'inexistence de moyens matériels et financiers.

En définitive, il ressort de cette analyse que l'inexistence des moyens matériels et financiers est la raison fondamentale qui justifie l'absence de

vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

➤ **Quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP**

La grande majorité des enquêtés a épousé notre avis, en ce sens que 66% ont confirmé le problème de l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics.

Quant à la méconnaissance des attributions de la DSEM par les dirigeants de la DNCMP, elle n'est pas la cause la plus plausible car, elle n'a reçu que 14% d'approbation des enquêtés. Il en est de même pour le manque de personnel qui n'a été approuvé que par 20% de notre échantillonnage.

➤ **Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics**

Les résultats de l'enquête montrent clairement que la non maîtrise des textes et l'ignorance des autorités de la DNCMP ne sont pas les causes réelles car elles n'ont reçu respectivement que l'approbation de 12% et 28% de nos enquêtés.

Par contre, le manque de rigueur dans l'application des textes a été approuvée par 60% des enquêtés.

A l'issue de ces analyses, il est nécessaire de procéder à la vérification des hypothèses émises.

Paragraphe 2 : vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

I- Vérification des hypothèses

Il s'agira d'apprécier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des résultats de nos enquêtes.

A- Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°1

Hypothèse n°1 : l'insuffisance des agents compétents à la DNCMP explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

En ce qui concerne cette hypothèse, les résultats de l'enquête se présentent comme suit :

- ✓ 6% pour la mauvaise organisation des tâches
- ✓ 24% pour l'insuffisance des agents compétents à la DNCMP;
- ✓ 70% pour l'inexistence de moyen matériels et financiers.

Ainsi, l'analyse faite des réponses obtenues par rapport à la cause se trouvant à la base de ce problème spécifique et par rapport au seuil de décision fixé, nous amène alors à retenir comme cause réelle, l'inexistence de moyens matériels et financiers. **L'hypothèse n°1 préalablement formulée n'est alors pas vérifiée.**

B- Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°2

Hypothèse n°2: l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics.

L'analyse des données recueillies dans le cadre des enquêtes liées au problème spécifique n°2 se présente comme suit :

- ✓ 20% pour le manque de personnel ;

- ✓ 14% pour la méconnaissance des attributions de la DSEM par les dirigeants de la DNCMP ;
- ✓ 66% pour l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics.

Nous pouvons conclure que **l'hypothèse n°2 est entièrement vérifiée** puisque, seule la cause que nous avons supposée s'est révélée préoccupante avec un pourcentage de 66%.

C- Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°3

Hypothèse n°3: le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

Concernant l'hypothèse n°3, les enquêtes donnent les pourcentages suivants :

- ✓ 12% pour la non maîtrise des textes
- ✓ 28% pour l'ignorance des autorités de la DNCMP;
- ✓ 60% pour le manque de rigueur dans l'application des textes

En nous fondant donc sur ces résultats d'enquêtes, nous pouvons affirmer que l'hypothèse n°3 est entièrement vérifiée car la cause que nous avons supposée s'est révélée préoccupante avec une fréquence supérieure à 50%.

II - Etablissement du diagnostic

La vérification des hypothèses nous a permis d'identifier les causes réelles se trouvant à la base de nos différents problèmes spécifiques.

Nous pouvons alors formuler les éléments de diagnostic suivants:

A .Elément de diagnostic n°1

L'inexistence de moyens matériels et financiers explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication.

B .Elément de diagnostic n°2

L'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP.

C .Elément de diagnostic n°3

Le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics.

SECTION 2: Approches de solutions aux problèmes identifiés et conditions de leur mise en œuvre

Cette section sera consacrée à la proposition des solutions (paragraphe1) et à des recommandations à l'endroit de la DNCMP pour la mise en œuvre des solutions proposées (paragraphe2).

Paragraphe1 : Approches de solutions aux problèmes identifiés

Eu égard à la situation peu reluisante que nous venons de remarquer, il importe de proposer des mesures d'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés.

I - Approches de solutions au problème spécifique n°1

La cause se trouvant à la base de l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication est

l'inexistence des moyens matériels et financiers. Pour résoudre ce problème, nous préconisons :

- l'acquisition de matériels roulants au profit de la DNCMP pour faciliter un contrôle rigoureux des personnes responsables des activités sur les chantiers. A défaut, procéder à une réparation de certains véhicules administratifs en attendant l'acquisition de nouveaux ;
- l'opérationnalisation de la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés de la DNCMP en la dotant de matériel roulant suffisant et d'un budget de fonctionnement conséquent en vue de lui permettre d'avoir effectivement un droit de regard sur l'exécution physique des marchés publics.
- la déconcentration de la DNCMP afin qu'il y ait des démembrements de la DNCMP dans toutes les communes. Cela peut résoudre le problème de l'éloignement des sites à vérifier.
- l'augmentation du budget de fonctionnement de la DNCMP pour permettre d'assurer les frais d'entretien aux techniciens chargés d'assurer le contrôle ;
- des motivations à l'endroit des personnes qui sont obligées de faire des kilomètres de routes au prix de leur vie pour opérer des visites de chantiers ;
- les agents chargés du contrôle doivent suivre des formations périodiques dans les divers domaines concernés par les marchés publics;
- les sanctions soient prises à l'encontre des agents de contrôle qui, du fait de la recherche plus accrue de profit, font preuve de laxisme lors des contrôles et réceptions des marchés publics.

II- Approches de solutions au problème spécifique n°2

De la vérification des hypothèses ayant rapport à ce problème, il ressort que la quasi-inexistence de suivi de l'exécution financière des marchés publics est liée à l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics.

Comme approche de solutions nous proposons à la DNCMP d'élaborer et de mettre en œuvre un chronogramme de suivi de l'exécution des marchés publics qui prend en compte les statistiques de paiement de toutes les dépenses relatives aux Marchés publics (Avance de démarrage, décomptes etc....) qui doit être connu de toutes les

autorités contractantes. En outre, il faudrait que le SIGMAP soit opérationnel et que l'on établisse une interface entre le SIGFIP et le SIGMAP. Cela permettra à la DNCMP de suivre sur sa plate forme l'évolution de l'exécution financière des marchés.

III - Approches de solutions au problème spécifique n°3

La cause du problème de la non application des pénalités en cas du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics est le manque de rigueur dans l'application des textes.

Compte tenu de l'importance économique que revêtent les marchés publics les textes d'application des pénalités doit être une préoccupation majeure pour les autorités de la DNCMP. Il importe alors qu'elles prennent des dispositions pour être rigoureuses sur ces textes afin d'éviter le non respect des clauses contractuels.

La grande question est comment amener les dirigeants à prendre des mesures nécessaires pour sanctionner la personne fautive car l'Etat même a sa part de responsabilité dans le non respect des clauses contractuelles. Il revient à la Directrice Nationale de Contrôle des Marchés Publics d'attirer constamment l'attention des autorités contractantes sur le sujet afin de définir les stratégies pratique de l'application des textes de pénalités. Il faudrait donc que l'Etat de son côté respect les délais des divers paiements comme prévu dans le contrat. Le délai est l'une des clauses essentielles des marchés publics et il est donc très normal et légitime que le non-respect du délai par l'entrepreneur soit sévèrement sanctionné par l'application des pénalités.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Elles constituent les préalables pour que les objectifs définis soient atteints. L'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées. Ceci n'est possible que si certaines dispositions sont prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre.

I- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°1

En ce qui concerne le premier problème spécifique relatif à l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication, sa mise en œuvre pourrait passer par :

- la mise à disposition des matériels roulants à la DNCMP pour qu'elle puisse effectuer correctement sa mission de contrôle ;
- l'augmentation du budget de fonctionnement de la DNCMP par les responsables du Ministère en charge des Finances en vue d'assurer les frais d'entretien aux techniciens chargés d'assurer le contrôle ;
- la responsabilisation des agents chargés de contrôle pour l'utilisation rationnelle desdits matériels.
- Le redéploiement ou le recrutement par le Ministère en charge des Finances de cadres spécialisés dans différents domaines des marchés publics au profit de la DNCMP ;
- l'application effective des sanctions aux agents ayant fait preuve de laxisme lors des vérifications ;
- la mise en application des dispositions du code relatives à la création dans chaque département d'une Direction de Départementale de Contrôle des Marchés Publics qui assure le contrôle opéré par la Direction Nationale au niveau du département.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°2

La DNCMP doit bien s'organiser pour la réussite de sa mission de suivi de l'exécution financière des marchés publics. Pour ce faire, elle doit :

- doter la DSEM d'agents de compétences avérées en matière d'élaboration de planning de suivi;
- mettre en place un dispositif pour le suivi de l'exécution financière ; ce dispositif doit se faire en collaboration avec les autorités contractantes pour permettre une harmonisation du contrôle administratif de l'exécution des marchés publics ;
- mettre effectivement en œuvre le projet de réalisation d'interface entre le SIGMAP, le SIGFIP et l'ASTER.

III- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°3

Pour réussir à mettre en œuvre les solutions proposées par rapport au problème de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics, la DNCMP devra :

- redéfinir les critères de base du contrat en vue de rendre plus transparent son exécution pour éviter des litiges entre entrepreneurs en cas de non respect des délais contractuels d'exécution des marchés publics ;
- engager résolument la lutte contre l'impunité en systématisant les sanctions administratives, en faisant engager les poursuites pénales quels que soient la coloration politique, l'origine ethnique, l'appartenance religieuse ou les liens de parenté avec l'entrepreneur indélicat ;
- faire appliquer les dispositions du code d'éthique et de la moralisation dans les marchés publics et délégations de service public;
- sensibiliser les entreprises intervenant dans les marchés publics sur les dispositions pratiques d'application des pénalités ;
- responsabiliser les parties au contrat par rapport à leurs obligations contractuelles.

Avant de conclure notre réflexion sur l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics, nous passerons en revue (à travers un tableau), toutes les informations liées à sa bonne compréhension. Nous nous servirons à cet effet du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Tableau 6: Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE) liée à la «Contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin»

| Niveau d'analyse | Problématique | Objectifs | Causes réelles | Diagnostics | Approches de solutions | |
|---------------------|--|---|--|--|---|---|
| Niveau général | Problématique de l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. | Contribuer à l'amélioration de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. | ----- | ----- | ----- | |
| Niveaux spécifiques | 1 | Absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication | Déterminer les stratégies et moyens pour une vérification effective des Chantiers et des matériels en cours de fabrication. | L'inexistence de moyens matériels et financiers explicites et financiers | L'inexistence de moyens matériels et financiers explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication. | <ul style="list-style-type: none"> - acquérir des matériels roulants au profit de la DNCMP pour faciliter un contrôle rigoureux des personnes responsables des activités sur le chantier. A défaut, procéder à une réparation de certains véhicules administratifs en attendant l'acquisition de nouveaux ; - faire doter la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés de la DNCMP des matériels roulants suffisant et d'un budget de fonctionnement conséquent en vue de lui permettre d'avoir effectivement un droit de regard sur l'exécution physique des marchés publics - déconcentrer la DNCMP afin qu'il y ait des démembrements de la DNCMP dans toutes les communes. - augmenter le budget de fonctionnement de la DNCMP ; - former les agents chargés du contrôle périodiquement dans les divers domaines concernés par les marchés publics; - prendre des sanctions à l'encontre des agents de contrôle qui, du fait de la recherche plus accrue de profit, font preuve de laxisme lors des contrôles et réceptions des marchés publics ; |
| | 2 | Quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP | Identifier à la DNCMP les dispositions nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution financière des marchés publics au Bénin. | L'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés | L'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés justifie la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP. | <ul style="list-style-type: none"> - élaborer et mettre en œuvre un chronogramme de suivi de l'exécution des marchés publics ; - faire fonctionner le SIGMAP - établir une interface entre le SIGFIP et le SIGMAP. |
| | 3 | Non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics | suggérer les conditions favorables à l'application des pénalités lors du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics | Le manque de rigueur dans l'application des textes. | Le manque de rigueur dans l'application des textes est à la base de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. | <ul style="list-style-type: none"> - prendre des dispositions pour être rigoureuses sur les textes de pénalités afin d'éviter le non respect des clauses contractuelles. - attirer constamment l'attention des autorités contractantes sur le sujet afin de définir les stratégies pratique de l'application des textes de pénalités. - faire que l'Etat de son côté respect les délais des divers paiements comme prévu dans le contrat. |

Source : Résultats de nos propres investigations



CONCLUSION

Les marchés publics constituent l'un des défis majeurs et un véritable enjeu de la gouvernance économique. Devenus de ce fait, une préoccupation mondiale pour une gestion transparente des deniers publics, ils sont de plus en plus considérés comme un instrument de politique publique et un levier pour impulser un développement économique, social et environnemental. 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. Il résulte donc que la passation et l'exécution des marchés publics sont soumises à des règles importantes.

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 :

- BON A LANCER souvent établi hors délai à la DNCMP;
- absence d'archiviste à la DNCMP;
- mauvaise organisation du JMP ;
- absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels par la DNCMP;
- quasi inexistence de suivi de l'exécution financière des marchés publics.

Comme problèmes spécifiques, nous avons retenu d'abord l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication, ensuite la quasi inexistence de suivi de l'exécution financière des marchés publics et enfin la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. La conséquence évidente qui en découle est l'inefficacité du suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. Nous avons regroupé ces problèmes spécifiques en un problème général qui s'intitule: **Défaillance de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au**

Bénin. Le choix de cette thématique n'est pas innocent à côté des innombrables problèmes qu'accuse le système de passation et d'exécution 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, nous avons :

- l'inexistence de moyens matériels et financiers ;
- l'absence d'un chronogramme de suivi d'exécutions financière des marchés publics ;
- le manque de rigueur dans l'application des textes.

Pour sortir l'exécution des marchés publics de cette ornière, nous avons fait un aperçu sur les problèmes relatifs à la chaîne de passation des marchés publics avant de nous attaquer aux problèmes qui minent l'exécution des marchés publics. C'est dans cette logique que nous avons choisi apporter notre modeste contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des 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 pas la prétention d'avoir épuisé tous les contours du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics. C'est pourquoi nous espérons que d'autres recherches auront le mérite d'approfondir les aspects du contrôle de l'exécution des marchés publics. Aussi souhaitons-nous que d'autres études abordent les aspects que ce mémoire n'a pu traiter. Il s'agit du contrôle de la prise des avenants et de la gestion des garanties dans les marchés publics.



BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

1. ALLARD R. (1974) « Droit administratif de l'expropriation et des marchés de travaux publics » édition Ayrolles, 3ème édition, Paris.
2. CAUDEN J. (1994) : « Gestion des ressources humaines », Edition; LEVRAULT B.
3. LAJOYE C. (2008) : « Droit des marchés publics », 3ème édition, Paris.
4. M.VILLARD, Y. BACHELOT et J.MICHEL (1981) « Droit et pratique des marchés publics de travaux » Collection juridique, édition du Monéteur, Paris.
5. VOYER, P. (1994) « Tableau de bord de gestion », édition, Revue et corrigée ; presse de l'université de Québec.

II. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. La directive N°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures, de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans L'UEMOA.
2. La directive N°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.
3. Loi organique n° 86-021 du 26 Septembre 1986 relatives aux lois des finances.
4. Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations du service public en République du Bénin.
5. du décret N°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).
6. du décret N°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable, de

Commissions de Passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CPMP et CCMP).

7. du décret N°2011-478 du 08 juillet 2011 portant Code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de service public.
8. du décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.
9. du décret N°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés.

III. SITE WEB

www.ocde.org ;

www.watercouncil.org

IV. PUBLICATIONS DIVERSES

1. CHIDIKOFAN Y. et SOTIKON Y. (2007) «Eléments essentiels de gestion des marchés publics ».
2. Code Civil Français, 2010 ;
3. Code Pénal Français, 2010 ;
4. Dictionnaire Petit Larousse 2010.
5. GOUNOU A. « La gestion des chaînes de contrats » Communication présentée lors de la formation de l'UEMOA sur les marchés publics tenu à Cotonou en Novembre 2010;

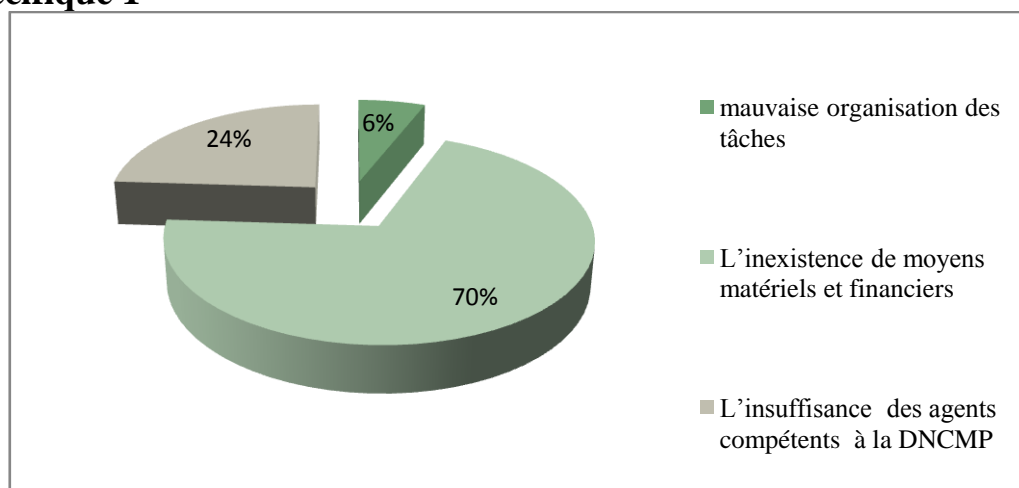


ANNEXES

ANNEXE I

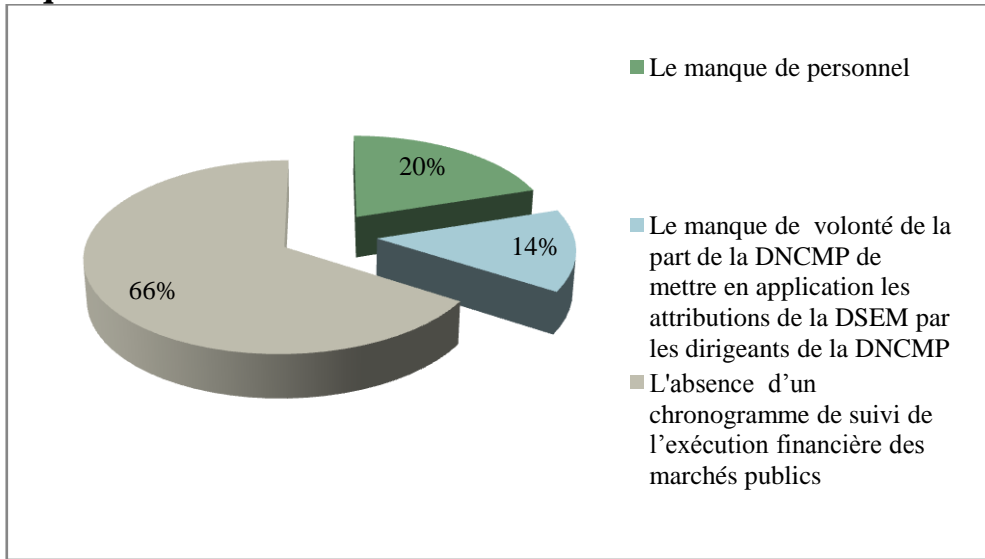
Les figure ci-contre présente l'identification de la cause supposée des problèmes spécifiques

Figure 1: Identification de la cause supposée du problème spécifique 1



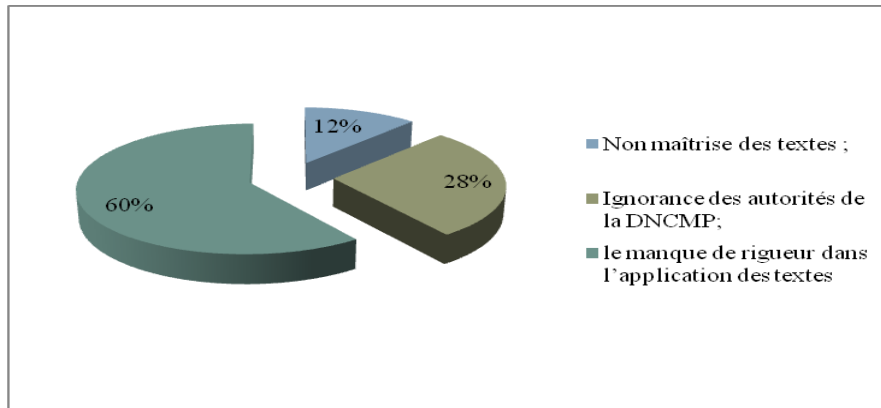
Source : Résultats de nos propres investigations

Figure 2: Identification de la cause supposée du problème spécifique 2



Source : Résultats de nos propres investigations

Figure 3 : Identification de la cause supposée du problème spécifique 3



Source : Résultats de nos propres investigation

ANNEXE II

QUESTIONNAIRE

Bonjour Madame / Monsieur.

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi de réfléchir sur le thème : **contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin**. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à cette étude en nous aidant à répondre aux questions suivantes.

De même, nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition et vous rassurons qu'elles seront gardées confidentielles.

1. Qu'est ce qui selon vous, explique l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et matériels en cours de fabrication ?

a- Mauvaise organisation des tâches

b- L'inexistence de moyens matériels et financiers

c- Insuffisance des agents compétents à la DNCMP

d- Autres (à préciser)

2. Qu'est ce qui selon vous, justifie le quasi-inexistence de suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP ?

a) Le manque de personnel

b) Le manque de volonté des autorités pour mettre en application les attributions de la DSEM par les dirigeants de la DNCMP

c) l'absence d'un chronogramme de suivi de l'exécution financière des marchés publics

d) Autre (à préciser)

3. A votre avis, parmi les raisons ci-après laquelle est à l'origine de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics ?

a) Non maîtrise des textes

b) Ignorance des autorités de la DNCMP

c) manque de rigueur dans l'application des textes

d) Autres (à préciser)

Une fois encore merci de votre contribution.

ANNEXE III :

GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, filière Administration des Finance et Trésor(AFT), nous entreprenons des recherches sur le thème « contribution à l'amélioration du rôle de la DNCMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics au Bénin. ».

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions.

D'avance merci pour votre franche collaboration.

1. A quel moment les plans de passation des marchés publics sont déposés à la DNCMP?
2. Comment s'effectue-le suivi des plans de passation des marchés publics par la DNCMP ?
3. Pensez- vous que le dépôt se fait dans le délai ?
4. Quel est le délai moyen d'attribution des marchés publics ?
5. Quel est le délai moyen d'approbation des marchés publics ?
6. Quel est le délai moyen de paiement des avances de démarrages?
7. Comment le contrôle a posteriori de la procédure de passation des marchés publics par la DNCMP s'effectue- t- il ?
8. Comment s'effectue la vérification des chantiers et des matériels en cours de fabrication? Et quel est la périodicité ?
9. Quels sont de manière générale, les structures habilitées à effectuer les Contrôles au niveau de la passation et de l'exécution de Marchés Publics ?

10. Pensez-vous que les spécifications techniques des DAO sont bien rédigées ?
11. Quel est la périodicité de parution des numéros du journal des marchés publics ?
12. Pensez- vous que les autorités contractantes réalisent les études de sol avant la remise de site?
13. Les autorités contractantes disposent- ils des titres de propriétés avant la remise de site ?
14. Pensez vous que les projets de contrat sont bien étudié par la DNCMP ?
15. Le suivi de l'exécution des marchés publics se déroule-il de façon efficace ? Si non quels sont les problèmes auxquels vous êtes confronté ?
16. Quelles sont les solutions que vous préconisez afin d'aboutir à un suivi efficace de l'exécution financière des Marchés publics ?
17. Votre direction dispose t- elle des cadres compétent pour le contrôle des chantiers? Si oui comment s'effectue le contrôle des marchés publics ?
18. Les agents de la DNCMP sont- ils formés ?
19. Pourrions-nous avoir le point d'exécution de certains travaux entre 2006 et 2011 ? Mettre en relief les éléments suivants :
 - Le coût du marché ;
 - la nature du marché ;
 - Le délai d'exécution ;
 - La date effective de démarrage ;
 - La date de réception
20. Pourquoi il n'y a aucune sanction lors du dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics ?

ANNEXE IV

Tableau 7 : Canevas type du Plan Prévisionnel Annuel de Passation des Marchés Publics (PPAPMP)

STRUCTURE :

GESTION :

| N° | Titre du projet de DAO | Type de marché (F, T, S) | Mode de Passation | Source de financement | | | | | Montant prévisionnel (millier) | Imputation budgétaire | Période Prévisionnelle d'élaboration et de transmission du DAO | | | | Période prévisionnelle de lancement du DAO | | | | | | |
|----|------------------------|--------------------------|-------------------|-----------------------|----|----|-----|-------|--------------------------------|-----------------------|--|---|---|---|--|---|---|---|--|--|--|
| | | | | BN | BA | FE | DON | MIXTE | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Source : Cellule de Contrôle des Marchés Publics du MEF



TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| IDENTIFICATION DU JURY | i |
| DECLARATION D'ENGAGEMENT | ii |
| DEDICACE | iii |
| REMERCIEMENTS | iv |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS | v |
| LISTE DES TABLEAUX..... | vi |
| LISTE DES FIGURES..... | vii |
| GLOSSAIRE..... | viii |
| RESUME | x |
| SOMMAIRE | xiii |
| INTRODUCTION | 1 |
| CHAPITRE PRELEMINAIRE : | 4 |
| CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE, OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE. | 4 |
| SECTION 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations de stage. | 5 |
| I. Historique des marchés publics au Bénin | 6 |
| II. Présentation de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) | 9 |
| A. Mission et attributions de la DNCMP | 10 |
| B. Organisation et fonctionnement de la DNCMP | 12 |
| I. Etat des lieux sur l'attribution d'un marché public..... | 14 |
| B. Constats sur l'élaboration des Dossiers d'Appel d'offres et leur publication..... | 15 |
| C. Constats sur la réception des soumissions et la conduite de l'ouverture publique des offres | 18 |
| D. Constats sur le dépouillement, l'analyse des offres et | 19 |
| l'attribution des marchés..... | 19 |
| II - Etat des lieux sur l'exécution des marchés publics | 21 |
| A. Constats sur la signature et l'approbation du contrat de .. | 21 |
| marché | 21 |
| B. Constats sur l'enregistrement du marché à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID)..... | 23 |
| C. Constats sur l'exécution et la réception des marchés | 24 |

publics 24

SECTION II : Du choix de la problématique aux séquences de résolution de la problématique spécifiée 27

Paragraphe I: Inventaire des atouts et problèmes, et regroupement des problèmes par centre d'intérêt 27

 I- Inventaire des éléments de l'état des lieux et liste des 27
 problématiques possibles 27

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux 27

 1. Inventaire des forces 27

 2. Inventaire des faiblesses 27

B- Liste des problématiques identifiées..... 28

 II- Ciblage de la problématique et spécification du sujet 29

A. Choix de la problématique et justification du sujet..... 30

B. Spécification de la problématique choisie 31

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la 32
Problématique 32

 I – Vision globale de résolution de la problématique..... 32

A. Vision globale de résolution du problème général..... 32

B. Approches génériques liées aux problèmes spécifiques..... 33

 1. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1 33

 2. Approche générique liée au problème spécifique n°2 : 33

 3. Approche générique liée au problème spécifique n°3 : 34

 4. Synthèse des approches génériques identifiées 34

 II- Démarche de résolution de la problématique 34

CHAPITRE PREMIER : 36

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE..... 36

SECTION I : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude..... 37

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude 37

 I- Objectifs de l'étude..... 37

A. Objectif général 37

B. Objectifs spécifiques 37

 II- Causes et hypothèses de l'étude 38

A-Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1 38

B-Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2..... 39

| | |
|--|-----------|
| C- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3: | 40 |
| D- Causes et hypothèses liées au problème général | 41 |
| Paragraphe 2 : Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) | 41 |
| SECTION II : REVUE DE LA LITTERATURE ET | 43 |
| METHODOLOGIE DE L'ETUDE | 43 |
| Paragraphe 1 : Revue de la littérature | 43 |
| I- Contributions antérieures apportées à l'absence de vérification périodique et inopinée des chantiers et des matériels en cours de fabrication. | 43 |
| II- Contributions antérieures sur la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics | 45 |
| III - Contributions antérieures relatives au problème de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics. | 47 |
| Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée | 49 |
| I - Approches empiriques | 49 |
| A- Les objectifs de la collecte des données | 49 |
| B- Nature de la collecte des données | 50 |
| C- Outils de collecte des données | 51 |
| D-Techniques de dépouillement des données | 51 |
| E-Outils de présentation des données | 51 |
| II- Approches théoriques | 51 |
| 1. Présentation de la théorie retenue | 52 |
| 2. Seuil de décision | 52 |
| B. Choix théorique lié au problème de la quasi-inexistence du suivi de l'exécution financière des marchés publics par la DNCMP | 52 |
| 1. Présentation de la théorie retenue | 52 |
| 2. Seuil de décision | 52 |
| C. Approche théorique liée au problème de la non application des pénalités en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution des marchés publics | 53 |
| 1. Présentation de la théorie retenue | 53 |
| 2. Seuil de décision | 53 |
| CHAPITRE DEUXIEME : | 54 |
| DE LA MOBILISATIONS DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS | 54 |

| | |
|--|----|
| SECTION I : Mobilisation des données relatives à la 55 | 55 |
| problématique choisie 55 | 55 |
| Paragraphe 1 : Collecte et présentation des données 55 | 55 |
| I- Organisation de la collecte et limites des données 55 | 55 |
| A- Organisation de la collecte des données 55 | 55 |
| B- Limites des données..... 55 | 55 |
| II- Présentation et analyse des résultats de l'enquête 56 | 56 |
| A. Présentation des données de l'enquête 56 | 56 |
| B. Analyse des données 57 | 57 |
| Paragraphe 2 : vérification des hypothèses et établissement du diagnostic..... 59 | 59 |
| I- Vérification des hypothèses 59 | 59 |
| A- Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°1 59 | 59 |
| B- Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°2 59 | 59 |
| C- Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°3 60 | 60 |
| II - Etablissement du diagnostic 60 | 60 |
| B .Elément de diagnostic n°2..... 61 | 61 |
| C .Elément de diagnostic n°3 61 | 61 |
| SECTION 2: Approches de solutions aux problèmes 61 | 61 |
| identifiés et conditions de leur mise en œuvre 61 | 61 |
| Paragraphe1 : Approches de solutions aux problèmes 61 | 61 |
| Eu égard à la situation peu reluisante que nous venons de remarquer, il importe de proposer des mesures d'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés. 61 | 61 |
| I - Approches de solutions au problème spécifique n°1 61 | 61 |
| II- Approches de solutions au problème spécifique n°2 62 | 62 |
| III - Approches de solutions au problème spécifique n°3 63 | 63 |
| Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions 63 | 63 |
| I- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème 63 | 63 |
| spécifique n°1 63 | 63 |
| II- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au 64 | 64 |
| III- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème spécifique n°3 .. 65 | 65 |
| CONCLUSION 66 | 66 |
| TABLE DES MATIERES 66 | 66 |