REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES

OPTION :
Administration des Finances (AF)

FILIERE :
Gestion des Marchés Publics (GMP)

ANNEE ACADEMIQUE 2009-2010

SUJET

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA PRATIQUE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC PAR LA MAIRIE DE COTONOU

Réalisé et soutenu par :

NOUNAGNON Sègnonna Eléonore Céline

Sous la direction de :

Maître de stage :

DJIMA Adolphe
Administrateur des Finances
Chef département des Services Economiques et Financiers/Mairie de Cotonou

Directeur de mémoire

HOUINSA Godonou David
Enseignant –Chercheur à l'ENAM

Décembre 2010

IDENTIFICATION DU JURY

Président du jury	:	Etienne AHOUANKA
Vice-Président	:	Hilaire F. KANEHO
Membre	:	Abdoulaye GOUNOU

DECLARATION D'ENGAGEMENT

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION, NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE

DEDICACE

- A mes parents Cécile et Germain NOUNAGNON pour l'amour et toutes les souffrances endurées pour moi ;

- A Monsieur AMAVI K. Gustave, notre affectueux parrain qui a soutenu notre formation sous toutes ses formes ;

- A mon enfant AGOSSOU B. Ronel, je te témoigne mon attachement maternel.

REMERCIEMENTS

Nous voudrions exprimer ici publiquement notre profonde gratitude à :

- Monsieur HOUINSA Godonou David, notre maître de mémoire, pour sa disponibilité et ses précieux conseils ;

- Tous les enseignants qui sont intervenus dans le programme, pour leur contribution à ma formation ;

- Monsieur FOLAHAN Sosthène, pour avoir soutenu notre formation ;

- Monsieur LAWIN Soumon Victor, Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, pour son sens élevé d'humilité et de compréhension ;

- Monsieur ADJOVI Léonard, pour toutes les sollicitudes et ton soutien ;

- A tous les agents de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics de la Mairie de Cotonou, pour leur franche et sincère collaboration durant nos travaux de recherche ;

- Nos frères et sœurs NOUNAGNON Sènami, Médéssê, Méyidon, Sourou, Tognidè, Aïhadji, Anihouvi Sessi, Sètondé et Gbènoukpo pour leur soutien à différents niveaux.

LISTE DES SIGLES

CMPMP : Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics

CPMP : Cellule de Passation des Marchés Publics

DSP : Délégations de Service Public

DAO : Dossier d'Appel d'Offres

DSAJ : Direction des Services Administratifs et Juridiques

DSEF : Direction des Services Economiques et Financiers

DST : Direction des Services Techniques

MP : Marchés Publics

PS : Problème Spécifique

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : Fiche de vérification des pièces éliminatoires ….. …….. 17

Tableau II : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts …… 26

Tableau III : Synthèse des approches génériques …..... 30

Tableau IV : Tableau de Bord de l'Etude ……. 36

Tableau V : Répartition de l'échantillon par catégories d'acteurs …… 49

Tableau VI : Résultat de la question n° 7 relative à l'absence de textes réglementaires et l'insuffisance de Loi en matière de DSP …… 58

Tableau VII : Résultat de la question n° 9 relative à la cause de l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP ….. 60

Tableau VIII : Résultat de la question n° 11 relative à l'absence de formation au profit des agents de la Cellule …… 61

Tableau IX : Tableau de Synthèse sur l'amélioration de la pratique de la DSP par la commune de Cotonou …….. 69

LISTE DES GRAPHIQUES

Figure n° 1 : Opinions des enquêtés sur la cause de l'absence de textes Réglementaires et l'insuffisance de Loi en matière de DSP .. 58

Figure n° 2 : Opinions des enquêtés sur la cause de l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP …….. 60

Figure n° 3 : Opinions des enquêtés sur la cause de l'absence de formation au profit des agents de la Cellule …… 61

RESUME

La concession de service public est l'un des composantes de Délégations de Service Public constitue un mode de gestion pertinent. De l'observation de la procédure de passation, il ressort un certain nombre de problématiques dont celle de l'amélioration de la procédure de passation de la concession de service public qui a retenu notre attention. Le problème général qui suscite cette problématique est le non respect des règles dans la procédure de passation de Délégations de Service Public par la Mairie de Cotonou qui se manifeste par : l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP, la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP et l'insuffisance de formation des membres de la Cellule.

C'est ce qui nous a conduit à orienter notre réflexion sur le thème intitulé « Contribution à l'amélioration de la pratique de la Délégation de Service Public par la Mairie de Cotonou »

La résolution de la problématique d'étude a suivi une approche théorique et empirique qui a permis d'établir le diagnostic et de déboucher sur les approches de solutions ainsi qu'il suit :

- l'inexistence de textes réglementaires et l'insuffisance de lois est à la base de l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP. Sa résolution passera par l'élaboration d'un guide de Délégations de Services Publics locaux ;
- l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP explique la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP. A cela, nous proposons la mise en place d'un mécanisme qui permette aux autorités, cadres, décideurs de la Mairie de Cotonou de se former outre l'acquisition des connaissances réglementaires des Délégations de Service

Public, de savoir pourquoi déléguer, quel service public délégué et comment déléguer ;

- l'insuffisance de formation des membres de la Cellule s'explique par l'inexistence d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la Cellule. D'où la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la Cellule en vue d'accroître leurs capacités en matière de commande publique.

La mise en œuvre efficiente et efficace des mesures préconisées appelle, aussi bien de la part des autorités locales que des autorités gouvernementales un comportement managérial favorable à l'ouverture de ce nouveau mode de gestion qui ouvre des perspectives au développement et au renforcement des partenariats public privé.

Mots-clés : Concession de service public - DSP

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE 1er : DU CADRE INSTITUTIONNEL A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

§1 : Présentation de la Mairie de Cotonou
§2 : Activités de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics et inventaire des éléments de l'état des lieux

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

§1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude
§2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE 2ème : DU CADRE THEORIQUE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UN RESPECT DES REGLES ET PROCEDURES DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLICS A LA MAIRIE DE COTONOU

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

§1 : Des Objectifs de l'étude, hypothèses de recherche et revue de littérature
§2 : La Démarche méthodologique

Section 2 : De la collecte des données, de la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

§1 : Collecte et analyse des données : le diagnostic établi
§ 2 : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre

CONCLUSION GENERALE
BIBLIOGRAPHIE
ANNEXES
TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation étant la création par l'Etat de collectivités locales autonomes dotées de personnalité juridique et de l'autonomie financière, il est nécessaire que les communes fassent davantage preuve d'imagination et d'initiatives pour œuvrer à leur promotion et à leur développement.

La commune étant dotée d'une autonomie financière, elle a son budget propre. L'exécution des dépenses publiques locales a besoin d'un encadrement rigoureux en vue d'une efficacité des actions de la collectivité locale. Dans ce cadre, la commande publique occupe une place très importante.

« La commande est définie comme l'ensemble des contrats à titre onéreux passés par les administrations et les établissements publics, soumis ou non au Code des marchés publics, dans le domaine des fournitures, des travaux et des services, en vue de la réalisation de leurs besoins. Elle englobe dans une acceptation plus large, tout ce qui impliquerait une participation financière des collectivités publiques, telles que les conventions de Délégations de Service Public »[1].

Pendant longtemps, au Bénin, l'Etat et les collectivités locales n'ont guère eu recours à la Délégation de Service Public, alors qu'ils auraient dû le faire compte tenu de nombre d'avantages que recèlent ces formules contractuelles. Certes, ces contrats ne sont pas récents, notamment en ce qui concerne la concession de service public. Le principal avantage de ces formules est qu'elles répondent chacune à des situations particulières.

Aux termes de l'article 3 de la Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant

[1] BEAUGE, Thierry (2006) : « **Dictionnaire de la commande publique** », Réforme 2006, Paris, AFNOR.

code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public ; la Délégation de Service Public est un « contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service ; elle comprend les régies intéressées, les affermages ainsi que les concessions de service public, qu'elle inclut ou non l'exécution d'un ouvrage »[2].

La Délégation de Service Public encore appelée gestion déléguée est toujours opposée à la gestion directe. Les collectivités publiques choisissent soit de gérer directement leurs services publics soit de déléguer la gestion au tiers. C'est un mode de gestion particulière. Elle ne date pas d'aujourd'hui car elle a pris racine dans un passé lointain. Elle est un concept nouveau pour une réalité très ancienne parce que née de la vielle pratique de la concession en France.

L'importance de Délégations de Service Public, sa contribution au développement des collectivités locales et les problèmes qu'elle règle, expliquent et justifient la règlementation stricte à laquelle elle doit être soumise. Ce formalisme vise à assurer la liberté d'accès à la commande publique de tous les soumissionnaires, l'égalité de traitement des candidats et une transparence propre à garantir une bonne utilisation des deniers publics.

Ainsi, tout organisme public est contraint d'appliquer les dispositions du code applicable en République du Bénin. Toutefois, à la Mairie de Cotonou où nous avons effectué notre stage, il est aisé de constater qu'il n'y a pas une

[2] Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public

application rigoureuse des règles et procédures de passation des Marchés Publics et de Délégations de Service Public.

Quels sont alors ces obstacles liés à la bonne application des textes ? Quelles sont les approches de solutions auxdits obstacles ?

C'est fort de ce tableau et pour porter notre modeste pierre à l'amélioration de la gestion des affaires municipales que nous avons choisi, eu égard à nos observations effectuées au cours du stage à la Mairie de Cotonou, de réfléchir sur l'efficacité d'un nouveau mode de gestion dans la Commune : il s'agit de la concession qui est un mode de gestion déléguée d'un service public et qui a déjà permis, sous d'autres horizons, d'obtenir des résultats probants dans la gestion des affaires publiques.

Pour y arriver, nous avons suivi deux principaux axes : le premier, consacré à la présentation de la problématique en étude au moyen de l'état des lieux de la Mairie de Cotonou et le second, a permis de vérifier les hypothèses de recherche, afin de proposer des approches de solutions pour l'amélioration de la pratique de Délégations de Service Public dans la Commune de Cotonou.

CHAPITRE PREMIER :

DU CADRE INSTITUTIONNEL A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Ce premier chapitre a porté successivement sur le cadre physique de l'étude et des observations de stage d'une part, et sur la problématique de recherche d'autre part.

SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

L'ambition ayant présidé à l'avènement de la décentralisation est avant tout la volonté politique de faire participer les communautés à la base à la gestion de leurs propres affaires, cela induit la responsabilisation des acteurs du développement à la base et une certaine autonomie dans le fonctionnement des collectivités locales. Dans ce sens, la Commune de Cotonou possède son Administration propre dont le siège est la Mairie. Un état des lieux succinct de cette dernière, s'est avéré nécessaire, afin de mieux cerner la problématique en étude.

Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou

Il a été question de présenter dans ce paragraphe l'organisation administrative et le fonctionnement de la Commune de Cotonou d'une part et puis de faire état de ses principales réalisations à travers la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP) d'autre part.

I. Organisation et fonctionnement de la Mairie de Cotonou

La Commune de Cotonou est subdivisée en treize (13) arrondissements dont l'ensemble constitue l'emprise territoriale et le cadre institutionnel de l'exercice de la démocratie à la base. C'est également sur cet ensemble que s'exerce le pouvoir autonome d'administration conféré par la loi aux élus locaux.

L'Administration de la Commune de Cotonou est régie par l'arrêté municipal N°2007-029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Cotonou.

A travers cet article, il a été mis en place une organisation administrative structurée à deux (2) niveaux à savoir :

- les services centraux de la Mairie ;
- les services auxiliaires d'Arrondissement.

Ainsi, dans la même logique que l'article 48 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes en République du Bénin, les articles 2 et 12 de l'arrêté supra cité, disposent que le Maire est le premier responsable de la Commune et le chef de l'Administration communale. Il est assisté d'un cabinet et de seize (16) Adjoints, à raison de trois collaborateurs immédiats à l'Hôtel de ville et de treize (13) chefs d'Arrondissement.

Le cabinet du Maire comprend :

- le Secrétariat Particulier du Maire ;
- le Secrétariat Particulier des Adjoints
- le Directeur de Cabinet ;
- le Chef de Cabinet ;
- le Chef de protocole ;
- le Chargé de mission aux Affaires Politiques ;
- le Chargé de mission à l'Economie et aux Finances ;
- le Chargé de mission aux relations internationales et à la Coopération décentralisée ;
- le Chargé de mission à l'Enseignement, la Culture et aux activités Sportives ;

- le Conseiller Technique à la Santé, aux affaires Féminines et à l'action Sociale ;
- le Chargé de mission aux relations Publiques et à la Communication ;
- le Conseiller technique chargé des Affaires Générales et du suivi des Questions Administratives.

Cependant, c'est le Secrétariat Général qui, sous l'autorité du Maire, organise et supervise toute l'activité administrative de la municipalité. Il regroupe sous la coordination du Secrétaire Général (SG) et de son Adjoint, le Service du Courrier Central, le Service des Transmissions Radio et les Directions Techniques qui donnent corps aux prestations fournies par la Commune.

La Mairie de Cotonou comporte cinq (5) directions :

- La Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ) ;
- la Direction des Services à la Population (DSP) ;
- la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF) ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) ;
- la Direction des Services Techniques (DST).

Ces Directions sont constituées chacune de deux départements subdivisés à leur tour en services spécialisés dans l'accomplissement de tâches bien définies, mais comprises dans le domaine de compétences de la Direction dont lesdits services relèvent.

Au total, la Mairie de Cotonou comprend un ensemble de cinq (5) Directions regroupant dix (10) départements et un personnel de mille soixante dix neuf (1079) agents en avril 2010. Les différentes attributions des cinq directions sont précisées par l'arrêté municipal susvisé.

Pour des contraintes de temps et d'efficacité, la présente étude ne pourra embrasser toutes les structures de la Mairie de Cotonou. Elle a porté sur la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics au sein de laquelle nous avons effectué notre stage pratique et dans la mesure où la conclusion par la Municipalité d'un contrat de Délégations de Service Public présente un lien direct avec ses compétences.

II. Attributions de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP)

La gestion de l'administration et la coordination des activités des différentes structures de la Mairie de Cotonou sont assurées par le Secrétariat Général de la Municipalité.

La mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) relève des dispositions prises par le Gouvernement en vue de permettre au Ministère en charge des Finances d'exercer un droit de regard avisé sur toutes les dépenses engagées par les structures publiques. Les Cellules de Passation des Marchés Publics sont des structures de base mises en place dans les administrations publiques et municipales.

Comme nous l'avons signalé plus haut, la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics de la Mairie de Cotonou a servi de cadre à notre stage pratique. Cela nous a permis de suivre la procédure de passation d'une Délégation de Service Public pour la mise en concession d'un service public.

Le décret n° 2004-564 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics a consacré l'existence d'une CPMP au niveau des ministères et institutions de l'Etat ainsi que

des départements et communes. Installée le 09 février 2007, date à laquelle elle a effectivement démarré ses activités, la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP) est seule chargée, à la Mairie de Cotonou, de la conduite de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics et de délégation de services publics, en conformité avec l'article 126 de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin[3].

La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics est chargée, en application de l'article 3 de l'arrêté portant création, attributions, organisation et fonctionnement de ladite cellule de :

- l'élaboration au début de chaque année budgétaire d'un plan de passation des marchés publics et sa transmission à l'Autorité de tutelle ;
- l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence en collaboration avec les directions techniques, notamment celle en charge de la planification et du développement ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ;
- la soumission au maître de l'ouvrage du jugement provisoire des offres en vue d'un jugement définitif ;
- la préparation des projets de Marchés Publics ;
- le visa du marché public après sa signature par l'attributaire ;
- La soumission du projet de marché public à l'approbation de l'autorité de tutelle après sa signature ;
- la notification du marché à l'attributaire après son approbation.

[3] Loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

Cette cellule fonctionne par ailleurs, en étroite collaboration avec les directions en charge de la planification et de l'exécution du budget de la Commune, la Direction des Services Economiques et Financiers, la Direction des Services Techniques et la Direction des Services Administratifs et Juridiques. Elle doit veiller à la disponibilité de crédits budgétaires dès l'approbation des marchés par l'autorité de tutelle.

Selon la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégation de Services Publics en République du Bénin, la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics est chargée aussi de la conduite de l'ensemble de la procédure de passation de Délégations de Service Public.

L'existence d'une Cellule Municipale de passation des marchés publics au sein de la Mairie constitue donc une ***force*** considérable sur laquelle devrait s'appuyer la Commune pour acquérir des fournitures ou des services de qualité, passer des marchés de travaux pour son développement.

Une fois le cadre du stage identifié, nous avons procéder à la restitution du vécu de la situation.

Paragraphe 2 : Activités de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics et inventaire des éléments de l'état des lieux

Nous nous sommes attaché ici à faire le point des activités de la Cellule Municipale en matière de concession de service public d'une part et à effectuer un inventaire des observations issues de l'état des lieux d'autre part.

I. Restitution des activités de passation de la concession de service public

Il s'agit pour nous de faire l'état des lieux de la procédure de passation d'une convention de concession de service public, tout en faisant ressortir à chaque étape du processus les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces liées à cette procédure. Il s'agit ici de la mise en concession de l'exploitation des lignes du réseau de transports urbains collectifs par bus de la ville de Cotonou.

En France, la procédure de passation d'une convention de concession de service public est prévue aux articles L.1411-1 et suivants du Code Général des collectivités territoriales. En droit positif béninois, le législateur a récemment adopté la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public en République du Bénin. Ce code n'est pas mis en application faute de décrets d'application en matière de Délégations de Service Public. Le législateur béninois s'est inspiré de la Directive n° 4/2005/CM/UEMOA[4] du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Ainsi, ***au moment où nous effectuons notre stage, la pratique de la concession de service public se base généralement sur les textes français pour la procédure de passation de Délégations de Service Public (faiblesse).***

La procédure y relative comporte cinq (5) étapes.

A. Du choix de la gestion déléguée

La première étape de la procédure consiste à confirmer la décision de déléguer le service public sous la forme d'une délibération du conseil communal.

[4] UEMOA, Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Le choix du mode de gestion est en effet une décision qui engage à long terme et comporte des enjeux importants, notamment sur le plan financier. Il ne peut s'opérer que sur la base d'un bilan comparatif des avantages et inconvénients entre la gestion directe ou/ et la gestion déléguée. Nous avons remarqué que ***cette étape a été respectée par le conseil communal en ce sens que des études préalables ont été réalisées par les cadres de la Direction des Services Techniques (atout).*** Le rapport qui a sanctionné les travaux fait cas des retombées positives relatives :

1. ***Aux usagers***. Nous pouvons en citer entre autres :

- L'amélioration de la mobilité urbaine et le déplacement plus aisé et moins cher des couches les plus déshéritées ;
- la reconversion socioprofessionnelle d'une partie des conducteurs de « taxi motos » (les ''zémidjans'') dans la nouvelle société à travers leur recrutement comme conducteurs de bus, mécaniciens, électriciens, soudeurs, frigoristes, agents d'entretien, percepteurs et autres…, ce dont il résultera à coup sûr une réduction sensible du chômage.

2. A la ville de Cotonou :

- La réduction de la pollution, ce qui, en soi, induit un impact très positif en termes de protection de l'environnement.
- la réduction du nombre trop élevé des accidents de circulation.

3. A la Mairie :

- L'accroissement des recettes propres à travers les redevances sur l'activité (taxes liées au transport de personnes et autres taxes).

Il est à souhaiter que le choix opéré puisse établir de façon aussi claire que possible les caractéristiques du service dont la délégation est envisagée.

B. De l'élaboration du dossier de consultation

Cette tâche est confiée très souvent, soit aux cadres de la Direction des Services Techniques (DST), soit à ceux de la Direction des Services Financiers selon la nature du service public à déléguer. En l'espèce, l'élaboration du dossier de consultation est confiée aux cadres de la DST. Nous avons remarqué que ***la Mairie de Cotonou exploite pour l'essentiel la compétence de ses cadres (atout)***. Il s'agit d'une phase qui nécessite beaucoup d'expérience, de savoir-faire et une large concertation.

Le dossier de consultation comprend :

- L'avis de consultation ;
- le Règlement Particulier de l'Appel d'Offres ;
- le Cahier des Clauses Administratives Particulières ;
- le Cahier des Clauses Techniques Particulières ;
- le modèle de cahier de charges de la concession ;
- les documents graphiques.

Bien que la Mairie de Cotonou regorge, à cette ère de la décentralisation, de cadres émérites, nous avons constaté que certaines expertises lui échappent ; ce qui l'oblige dans certaines circonstances à faire appel au service d'un maître d'œuvre. ***Il y a lieu de signaler les limites de la compétence de ces cadres en matière d'élaboration du dossier de consultation (faiblesse)***. Le projet du dossier de consultation, une fois élaboré, doit être soumis à l'appréciation du conseil communal et des membres de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics. Force est de constater que ***le dossier de consultation n'a pas fait l'objet d'appréciation avant la publication de l'avis (faiblesse)***.

C. De la publicité à la présélection des candidats

La publicité

Conformément aux dispositions de la Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public en République du Bénin, en son article 98, alinéa 2, il est prévu que la passation de la convention d'une concession doit être précédée d'une publicité de nature à permettre une plus large information sur le projet considéré. Le délai de réception des soumissions est de quarante cinq (45) jours calendaires au moins, à compter de la date de publication de l'avis.

La procédure de publicité doit être faite dans un journal habilité à recevoir des annonces légales et affichée à la Mairie de Cotonou.

La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics publie à cet effet l'avis d'appel à la concurrence dans le journal des Marchés Publics et au tableau d'affichage à la Mairie de Cotonou.

Force nous a été donnée de constater le non respect de cette procédure de publication. L'avis est publié dans le journal des marchés publics (atout), mais n'est pas affiché et ce, pendant trente (30) jours au lieu de quarante cinq (45) jours au minimum (faiblesse).

L'avis précise l'objet de la concession, le mode de passation, les justifications à produire, la date limite de présentation des offres de candidature, les modalités selon lesquelles les offres seront présentées et les caractéristiques essentielles de la convention de concession, conformément aux choix opérés par le conseil communal. Une fois la publication faite, les soumissionnaires se rendent au lieu indiqué (la Mairie) pour la consultation et l'achat éventuel du dossier.

L'achat des dossiers est subordonné au paiement d'une somme non remboursable dont le montant est fonction de l'importance du service public, objet de la concession, et est fixé dans le cahier des charges. A la Mairie de Cotonou, ce droit est réglé par chèque certifié ; ce qui dénote ***une transparence dans la gestion des fonds mobilisés dans le cadre de la procédure de conclusion d'une convention de concession au niveau de la municipalité (force)***.

La préséselection des candidats

Cette étape vise à présélectionner les entreprises qui seront appelées à être mises en concurrence. Une commission spéciale et permanente est chargée d'examiner les offres. A cet effet, la liste des candidats admis à présenter une offre est établie après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. Il est à noter que l'appréciation des garanties professionnelles et financières s'effectue selon les modalités similaires à la passation des marchés publics.

Ainsi, l'examen de la qualification des candidats s'effectue exclusivement en fonction de leur aptitude à exercer le marché de façon satisfaisante et selon les critères suivants :

- la qualification technique ;
- les références concernant des marchés analogues déjà exécutés par le candidat ;
- les moyens en personnel qualifié ;
- les installations et matériels dont les candidats disposent pour exécuter le marché ;
- la situation financière.

Il convient de préciser qu'à la Mairie de Cotonou, ***les acteurs de la chaîne de passation des Marchés Publics ne maîtrisent pas la procédure de passation***

d'une concession de service public (faiblesse). Par conséquent, tout se passe comme s'il s'agit d'un marché public. ***Cette étape de la procédure n'a pas été respectée (menace).***

D. De l'ouverture des plis à l'évaluation des offres

Ouverture des plis

Après le dépôt des soumissions par les candidats, la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics procède à leur ouverture. Cette dernière a lieu à la salle de conférence de la Mairie en présence des soumissionnaires ou de leurs représentants qui désirent y assister.

La commission vérifie la présence dans le dossier des pièces obligatoires prévues dans le cahier des charges. L'absence de l'une des pièces dans le dossier entraîne l'invalidation du dossier.

Il s'agit de :

- l'attestation de non faillite ;
- l'attestation d'immatriculation et de paiement des cotisations à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ;
- l'attestation de paiement des impôts ;

auxquelles s'ajoutent dans le cas d'une concession de service public :

- la déclaration d'engagement d'assurance professionnelle ;
- l'attestation d'absence de jugement de liquidation judiciaire.

Cette vérification est résumée dans le tableau suivant :

Tableau I : Fiche de vérification des pièces éliminatoires

N° des plis	Soumissionnaires	Présence et validité des pièces					Observ.
		Attestation de non faillite	CNSS	Attestation impôt	Déclaration d'engagement d'assurance professionnelle	Attestation d'absence jugement de liquidation judiciaire	

Source : Méthodologie générale de dépouillement des offres et d'analyse des pièces

Après l'ouverture des plis par la Cellule Municipale des Marchés Publics, les dossiers retenus sont transmis au Comité technique conformément à l'article 8 de l'arrêté municipal, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics.

Ce Comité est chargé du dépouillement, de l'analyse et du jugement des offres suivant non seulement les dispositions de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en vigueur au Bénin mais aussi des prescriptions particulières contenues dans le dossier de consultation, ce qui participe du respect du principe d'égalité de traitement des candidats, et donne à tous les soumissionnaires la même chance de gagner le marché. Cette séance est sanctionnée par un procès-verbal d'ouverture de plis signé par tous les membres du comité. Notons que dans le cas de la concession, à l'issue de la vérification des pièces éliminatoires, les dossiers sont classés en deux (2) lots :

- lots des dossiers éliminés ;
- lots des dossiers restés en lice.

Evaluation des offres

Il s'agit ici des offres techniques et financières.

✓ ***Evaluation des offres techniques***

L'examen et l'appréciation des offres sont faits par une commission mise en place par le Maire de la ville de Cotonou. Elle consiste à étudier la validité des pièces administratives fournies par les soumissionnaires en lice c'est-à-dire si elles répondent pour l'essentiel à tous les termes, conditions et spécifications du dossier de consultation.

A l'issue de cette vérification, les membres de la commission procèdent à la notation et le soumissionnaire qui a obtenu la plus forte note sera déclaré adjudicataire provisoire. Il faut noter que tous les membres n'ont pas la même compréhension des critères d'évaluation retenus. Dans ce cas, des sous critères sont définis par la commission de dépouillement pour faciliter l'évaluation des offres techniques. Néanmoins, l'on observe ***une certaine subjectivité dans l'appréciation des données (faiblesse).*** C'est le cas par exemple où certains privilégient les intercalaires quand d'autres donnent priorité aux couleurs et à la pagination. Dans un cas ou dans un autre, il est tenu compte de la moyenne des notes. L'offre technique souvent notée sur soixante (60) points et tout soumissionnaire ayant obtenu une note inférieure à quarante (40) est éliminé.

En résumé, ***les acteurs de la chaîne de passation n'ont reçu aucune formation en matière de Délégations de Service Public (faiblesse).***

✓ ***Evaluation des offres financières***

Dans le cas d'une concession, la commission se réserve le droit de vérifier l'offre financière de l'adjudicataire provisoire et sa capacité à exécuter le marché au cours de la phase de négociation entre l'adjudicataire provisoire et l'autorité concédante.

E. De la négociation à la signature de la convention

Le rapport de la commission technique récapitule les différentes offres présentées, les critères ou la grille d'analyse retenus, une brève analyse des offres examinées, les motifs de la sélection d'une offre, les caractéristiques de l'offre sélectionnée et les réserves éventuelles qu'il sera nécessaire de lever au terme de la procédure.

Ce rapport est transmis à l'organe exécutif de la Mairie qui engage une négociation avec l'adjudicataire provisoire. Il est très important de noter que ces négociations doivent respecter de façon rigoureuse le cadre de la consultation qui résulte de l'avis initial et du document de consultation. Elles ont essentiellement pour objet de lever les réserves exprimées lors de l'analyse des offres et de tenter, précisément, de mieux satisfaire les attentes exprimées par la collectivité. Dans la cadre de la négociation, l'offre peut être modifiée afin de satisfaire aux exigences posées par le règlement de consultation.

Au terme de cette phase de négociation, l'organe exécutif de la Mairie soumet son choix et le projet de convention à l'approbation du conseil communal. La délibération a pour objet d'autoriser le Maire à procéder à la signature de la convention. ***Nous avons remarqué que le choix de l'adjudicataire provisoire et le projet de convention n'ont pas été soumis à l'approbation du Conseil municipal (menace).***

La convention est élaborée en deux (02) exemplaires et signée par :

- le concessionnaire ;
- le Directeur des Services Techniques ;
- le Directeur des Services Economiques et Financiers ;
- l'Autorité Municipale de Régulation ;
- le Maire de Cotonou.

Elle sera notifiée au concessionnaire après signature et prendra effet à compter de la date de signature.

La convention comprend :

I. Les prescriptions générales (nom de l'autorité délégante et du délégataire)

- les considérations générales ;
- l'objet (les conditions et modalités de la mise en concession) ;
- les définitions ;
- les missions respectives (missions de l'autorité délégante et du délégataire) ;
- les obligations de l'autorité délégante ;
- les obligations du délégataire ;
- la politique tarifaire (prix fixé de commun accord) ;
- les fréquences ;
- le confort et la propreté des bus ;
- le contrôle par l'autorité de régulation ***(force)*** ;
- la durée de la convention ;
- le règlement des litiges et le droit applicable.

II. Les prescriptions spécifiques

- les obligations spécifiques du délégataire ;
- le temps de battement (le concessionnaire doit observer un temps de battement de …. minutes à chaque extrémité) ;
- le tarif (le prix du ticket de transport) ;
- les obligations spécifiques de l'autorité délégante.

II. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Cette revue de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics nous a permis de comprendre qu'elle dispose de plusieurs atouts de nature à soutenir son essor ; mais en même temps, des obstacles qui, constituent un écueil considérable pour une passation et une gestion efficace de la concession du service public. Ces derniers se rapportent :

- **à l'insuffisance des textes législatif et réglementaire en matière de concession de service public** (insuffisance d'un cadre juridique et institutionnel) ; une Cellule de passation qui est sous la tutelle de la Direction des Affaires Juridiques mais qui, en fait, est dirigée par deux autorités hiérarchiques :
  - le Directeur de Cabinet du Maire ;
  - le Chef de département des Affaires Juridiques.

- **à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à une Délégation de Services Publics** (la décision de gestion déléguée est prise le plus souvent sans une étude préalable).
- **à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule** (les acteurs de la chaîne de passation ne maîtrisent pas les différentes procédures de passation d'une concession).

Pour récapituler, nous avons inventorié, d'une part les atouts (forces et opportunités) qui méritent d'être valorisés et, d'autre part, les problèmes (faiblesses et menaces) qu'il conviendrait de corriger voire d'éradiquer.

A. Inventaire des atouts : Forces et opportunités

Les atouts identifiés ci-dessus en termes de forces et d'opportunités se présentent comme suit :

1. existence d'une Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics ;
2. étude préalable à la décision de déléguer ;
3. utilisation efficiente de la compétence des cadres de la Mairie ;
4. transparence dans la gestion des fonds issus de la vente des dossiers de consultation ;
5. existence d'une commission de régulation.

B. Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces

Les problèmes du contexte identifiés sous formes de faiblesses et de menaces sont énumérés ci-après :

1. insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de concession de service public ;
2. limites de la compétence des cadres en matière d'élaboration des dossiers de consultation ;
3. défaut d'appréciation des dossiers de consultation par le conseil communal ;
4. non affichage de l'avis d'appel à la concurrence ;
5. non respect du délai de publication de l'avis d'appel à la concurrence ;
6. non maîtrise de la procédure de passation d'une convention de concession ;
7. non respect des date et heure de la séance d'ouverture des plis ;
8. non respect de la date de dépouillement et d'analyse des offres ;
9. non respect des certains critères d'analyse des offres ;
10. non disponibilité de certains membres de la commission de dépouillement et d'analyse des offres ;
11. subjectivité dans l'appréciation des données lors de l'analyse des offres ;
12. défaut d'appréciation du choix de l'adjudicataire provisoire et du projet de convention.
13. non adoption du projet de convention de la concession en Conseil municipal avant sa signature par le Maire.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Le ciblage de la problématique de notre étude est passé d'une part, par le choix et la spécification de la problématique à partir de l'état des lieux, puis d'autre part, par la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude

Les problèmes énumérés ci-dessus, c'est-à-dire les faiblesses et menaces, sont regroupés selon les liens qui permettent leur résolution.

I. Choix de la problématique et formulation du sujet

Ici, nous avons opéré le choix de notre problématique et avons essayé de formuler la thématique de notre étude.

A. Choix de la problématique

Une analyse approfondie des différents problèmes identifiés au cours de la restitution des activités de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP) à la Mairie de Cotonou, nous laisse percevoir que les centres d'intérêts représentent des problématiques auxquelles les autorités de la Mairie de Cotonou doivent trouver des solutions pour la maîtrise de la procédure de passation d'une concession de service public.

Cependant, le choix de la problématique est guidé non seulement pour mettre en application les notions acquises au cours de notre formation en la matière,

mais également pour contribuer à l'amélioration de la pratique de la gestion déléguée dans la municipalité de Cotonou.

Par conséquent, nous avons ciblé trois problématiques qui tiennent compte de nos objectifs. Il s'agit de :

- la problématique de l'élaboration efficace du dossier de consultation à la Mairie de Cotonou ;
- la problématique de l'amélioration du cadre juridique et institutionnel en matière de concession d'un service public à la Mairie de Cotonou ;
- la problématique de l'amélioration de la procédure de passation de la Délégation de Service Public.

Etant donné que le but de la gestion déléguée est de permettre à une collectivité publique de faire financer et/ou gérer un équipement ou un service public par le délégataire ; de faire rendre aux usagers des prestations et/ou des services de qualité ; de gérer plus efficacement les ressources publiques locales et avoir la possibilité de recourir à de grandes sociétés délégataires dégageant des économies d'échelle sur de nombreux contrats répercutées sur le coût du service, il est important que le choix du délégataire se fasse selon les règles de l'art en la matière.

C'est donc à l'issue de cette analyse, et compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, que nous avons décidé d'axer nos recherches sur la problématique de **l'amélioration de la procédure de passation de la Délégation de Service Public par la Mairie de Cotonou.**

Rappelons que cette problématique est formulée à partir du problème général du **non respect des règles dans la procédure de passation d'une concession de service public par la mairie de Cotonou** et les problèmes spécifiques ci-après :

- insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégations de Service Public (problème spécifique n°1) ;
- non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à une concession de service public (problème spécifique n° 2).
- insuffisance de formation des membres de la Cellule à la Mairie de Cotonou (problème spécifique n° 3) ;

B. Formulation du sujet

C'est donc pour apporter des approches de résolution aux problèmes spécifiques qui sont des manifestations du problème général lié à cette problématique, que nous avons choisi de réfléchir sur le sujet : **« Contribution à l'amélioration de la pratique de la Délégation de Service Public par la Mairie de Cotonou ».**

Tableau II : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Elaboration du dossier de consultation	- limites de la compétence des cadres en matière d'élaboration des dossiers de consultation - non affichage de l'avis d'appel à la concurrence - non respect du délai de publication de l'avis d'appel à la concurrence ; - non respect des date et heure de la séance d'ouverture des plis - non respect de la date de dépouillement et d'analyse des offres	L'inefficacité de l'élaboration du dossier de consultation	Problématique de l'élaboration efficace du dossier de consultation à la Mairie de Cotonou
2	Evaluation des textes existants en matière de concession	- insuffisance de textes législatifs - inexistence de textes réglementaires - non délibération validant le contrat avant sa signature définitive	Insuffisance de textes législatif et réglementaire en matière de concession du service public	la problématique de l'amélioration du cadre juridique et institutionnel en matière de concession d'un service public à la Mairie de Cotonou
3	Respect des règles de procédure de passation d'une convention de service public	-Non adéquation entre profil et poste à la CMPMP - subjectivité dans l'appréciation des données lors de l'analyse des offres ; - non disponibilité de certains membres de la commission de dépouillement et d'analyse des offres. - défaut d'appréciation des dossiers de consultation par le conseil communal ; - défaut d'appréciation du choix de l'adjudicataire provisoire et du projet de convention.	Inexistence d'un plan de formation prenant en compte les thématiques en matière de concession au profit des membres de la Cellule	la problématique de l'amélioration de la pratique de la concession du service public

Source : Données de l'étude, décembre, 2010

I. Spécification de la problématique et vision globale de résolution

Il a été question de choisir la problématique en étude, puis d'en préciser les spécifications.

➢ Problème général

Faire le choix de la concession de service public suppose pour la collectivité publique qu'elle doit respecter les règles procédures.

En France, la Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « Loi Sapin »[5], la Directive n° 4/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et de Délégations de Service Public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, la Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public, fixent les règles procédurales à respecter en matière de gestion déléguée.

Or à ce jour, à la Mairie de Cotonou, les acteurs de la chaîne de passation de la commande publique ne maîtrisent pas **les règles et procédures de passation de la concession du service public.** Nous assistons alors à une mauvaise pratique de la concession du service public.

La formulation d'approches de solutions visant à contribuer à une gestion efficace et au respect des règles et procédures de la concession du service public dans la Commune de Cotonou, constitue l'intérêt de notre travail. Ceci passera par des propositions de solutions aux trois (03) principales manifestations de ce problème que sont :

[5] Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « Loi Sapin ». loi qui a donné un cadre juridique à la DSP, mais ne la définit pas.

- *l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégations de Service Public ;*

- *la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriés de recours à une délégation de service public ;*

- *l'insuffisance de formation des membres de la Cellule.*

Ainsi, la résolution de ces problèmes spécifiques liés à la problématique choisie nous paraît importante pour une gestion efficace de la concession du service public par la Mairie de Cotonou.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, le sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de présenter les caractéristiques des différentes approches pouvant permettre de résoudre les problèmes retenus et par voie de conséquence, le problème général identifié.

I. Approche générique de résolution du problème général

Le problème général ici, est l'inefficacité dans la gestion et la procédure de passation d'une convention de service public par la Mairie de Cotonou. Pour le résoudre, nous nous sommes inspiré des textes qui régissent les Délégations de Service Public en France, au Bénin et des différents textes y relatifs. Ainsi, nous pouvons retenir une insuffisance de documents officiels au plan national en matière de Délégations de Service Public et son impact sur la pratique de la concession de service public par la Mairie de Cotonou. Nous nous trouvons donc dans la théorie de l'amélioration de la procédure de passation de la concession de service public.

Ceci passe par la mise en place des outils et organes nécessaires pour rendre efficace la procédure en matière de concession de service public par la Mairie de Cotonou.

Cette théorie sera présentée dans ses compartiments par rapport aux problèmes spécifiques identifiés plus haut.

A. Approche générique de résolution du problème spécifique n° 1

En ce qui concerne le problème spécifique qui est l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégations de Service Public, nous pouvons énoncer que l'élaboration d'un guide de passation de Délégations de Service Public va permettre aux acteurs de la chaîne de passation, de disposer des règles et procédures en la matière. Autrement dit, il faut une réglementation.

B. Approche générique de résolution du problème spécifique n° 2

Pour ce qui est du problème spécifique relatif à la non maîtrise par les acteurs, des enjeux et conditions appropriés de recours à la gestion déléguée, retenons que les autorités et les cadres n'ont pas une vision approfondie de la gestion déléguée. La résolution à ce problème passe par la sensibilisation à la détermination des enjeux et conditions de recours à la Délégation de Service Public. La formation des cadres à divers niveaux et la vulgarisation des textes existants sur la Délégation de Service Public.

C. Approche générique de résolution du problème spécifique n° 3

Le problème spécifique relatif à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics, revêt une importance particulière, et sera étudié à travers une approche basée sur la théorie de la formation des acteurs de la chaîne de Passation des Marchés Publics. Cette théorie nécessite la

redéfinition des besoins et un plan de formation de tous les acteurs de la chaîne de passation. Ceci va permettre à ces derniers de disposer des procédures lors de la passation des contrats de Marchés Publics et de Délégations de Service Public.

La synthèse de ces approches théoriques par problème est présentée dans le tableau ci-après :

Tableau III : Synthèse des approches génériques

Niveau d'analyse	Problèmes		Approches génériques retenues
Général	Non respect des règles dans la procédure de passation d'une concession du service public par la Mairie de Cotonou		Approche générique basée sur la mise en place des outils nécessaires pour rendre efficace la gestion de la concession du service public
Spécifique	1	L'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégations de Service Public	Approche générique basée sur l'élaboration d'un guide des Délégations de Service Public local
	2	La non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la concession de service public	Approche générique basée sur la sensibilisation à la détermination des enjeux et conditions d'une gestion déléguée
	3	L'insuffisance de formation des membres de la Cellule en matière de Délégations de Service Public	Approche générique basée sur la contribution à la mise en place et à la mise en œuvre d'un plan de formation de tous les acteurs de la chaîne de passation

Source : Données de l'étude, décembre 2010

II. Séquence de résolution de la problématique

La vision globale de résolution que nous devons retenir est restituée à travers une démarche qui a portée sur :

- la définition des objectifs de recherche ;
- l'identification des causes supposées des problèmes spécifiques et la formulation des hypothèses ;

- la construction du tableau de bord de l'étude ;
- la revue de littérature ;
- l'exposition de la méthodologie de travail ;
- l'analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- l'établissement du diagnostic ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- l'élaboration du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE DEUXIEME :

DU CADRE THEORIQUE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UN RESPECT DES REGLES ET PROCEDURE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC A LA MAIRIE DE COTONOU

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Nous rappelons que la problématique de l'étude est le non respect des règles dans la procédure de passation de Délégations de Service Public par la Mairie de Cotonou et les trois (03) problèmes spécifiques ci-après :

- l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégations de Service Public (problème spécifique n°1);
- la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à une concession de service public (problème spécifique n°2);
- l'insuffisance de formation des membres de la Cellule (problème spécifique n°3).

Paragraphe 1 : Des Objectifs de l'étude, hypothèses de recherche et revue de littérature

Après avoir défini les objectifs et hypothèses de notre étude, nous avons essayé de faire l'état des connaissances déjà acquises en matière de Délégations de Service Public.

I. Formulation des objectifs, causes possibles et des hypothèses de recherche

L'objectif général que nous visons à travers ce travail est ***de contribuer à la mise en place des outils nécessaires pour rendre efficace la procédure de passation de Délégations de Service Public par la Mairie de Cotonou (OG).*** Il se décompose en trois objectifs spécifiques respectivement selon les trois problèmes spécifiques que nous avons identifiés. Ainsi, le premier objectif spécifique est de ***concourir à l'amélioration du cadre juridique et institutionnel par l'élaboration***

d'un guide de Délégations de Services Publics locaux (OS1) ; le deuxième consiste ***à sensibiliser à la détermination des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP (OS2)*** et le troisième est de ***contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (OS3).***

Après avoir fixé les objectifs de l'étude, nous avons fait ressortir les hypothèses. Celles-ci seront dégagées à partir des différentes causes supposées être à la base des problèmes spécifiques diagnostiquées. Mais en raison du fait que la cause générale est la formulation générique unifiée des différentes causes spécifiques, seules ces dernières seront présentées.

Ainsi, la cause supposée du problème spécifique n° 1 est : l'inexistence de textes réglementaires et l'insuffisance de loi en matière de Délégations de Service Public ;

La cause supposée du problème spécifique n° 2 est : l'insuffisance de connaissances en matière de Délégations de Service Public par les autorités de la Mairie ;

La cause supposée du problème spécifique n° 3 est : l'inexistence d'un plan de formation, outil de gestion prospective des ressources humaines.

Quant aux hypothèses, leur détermination inclut celles des causes supposées être à la base des problèmes identifiés tel que le laissent percevoir les hypothèses spécifiques ci-dessous formulées. Il est difficile cependant de trouver, dans le cas présent, une cause générale qui rende en même temps compte tant du problème général que des problèmes spécifiques, d'où la difficulté de formuler une hypothèse générale. En revanche, notre travail s'est appesanti sur trois (03) hypothèses spécifiques relativement aux problèmes spécifiques. Il s'agit de :

- hypothèse spécifique n° 1 : les insuffisances du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégations de Service Public sont dues à l'inexistence de textes réglementaires et l'insuffisance de lois ;

- hypothèse spécifique n° 2 : la non maîtrise des enjeux et conditions de recours à la Délégation de Service Public est due à l'insuffisance des connaissances de la gestion déléguée ;

- hypothèse spécifique n° 3 : les irrégularités constatées dans les procédures de passation des conventions sont dues à l'inexistence d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la CMPMP.

Tous ces éléments ont permis d'élaborer le tableau de bord de notre étude qui se présente comme suit :

Tableau IV : Tableau de bord de l'étude (TBE)

Sujet : Contribution à l'amélioration de la pratique de la Délégation de Services Public à la Mairie de Cotonou

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		**Problème général** Non respect des règles dans la procédure de passation de Délégation de Services Publics par la Mairie de Cotonou	**Objectif général** Contribuer à la mise en place des outils nécessaires pour rendre efficace la gestion des DSP à la Mairie de Cotonou	-	-
Niveaux spécifiques	**1**	**Problème spécifique n°1** Insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP	**Objectif Spécifique n°1** Concourir à l'amélioration du cadre juridique et institutionnel par l'élaboration d'un guide de la Délégation des Services Publics locaux	**Cause spécifique n°1** L'inexistence de textes réglementaires et l'insuffisance de Lois en matière de DSP	**Hypothèse spécifique n°1** Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégation de Services Publics sont dues à l'inexistence de textes réglementaires et l'insuffisance de lois
	2	**Problème spécifique n°2** Non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP	**Objectif Spécifique n°2** Sensibiliser à la détermination des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP	**Cause spécifique n°2** L'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP	**Hypothèse spécifique n°2** La non maîtrise des enjeux et conditions de recours à la Délégation de Services Publics est due à l'insuffisance des connaissances de la gestion déléguée
	3	**Problème spécifique n°3** L'insuffisance de formation des membres de la Cellule	**Objectif Spécifique n°3** Contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la Cellule en vue d'accroître leurs capacités en matière de commande publique	**Cause spécifique n°3** L'inexistence d'un plan de formation, outil de gestion prospective des ressources humaines	**Hypothèse spécifique n°3** Les irrégularités constatées dans les procédures de passation des conventions sont dues à l'inexistence d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la Cellule

II. Revue de littérature

La recherche documentaire effectuée dans le cadre de notre étude de recherche nous a amenée à consulter les ouvrages disponibles à la bibliothèque Patrick VYEIRA de l'ENAM à l'Université d'Abomey-Calavi et à parcourir surtout plusieurs sites internet.

La revue de littérature que nous présentons ci-dessous vise à faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution afin d'aider à mieux cerner certaines notions nécessaires à la compréhension et au développement de notre sujet de mémoire.

Elle est donc successivement axée sur les concepts de Délégations de Service Public en tant que contrats administratifs mise en œuvre par les collectivités locales.

A. Point des connaissances relatives à l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP

Les travaux de recherche sur l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP nous permettent d'évaluer les textes existants au Bénin et de retracer la procédure de passation de la DSP en France.

Sur le plan juridique, le régime des concessions en droit administratif béninois est directement issu du régime français de concessions de service public, dont il ne se distingue généralement que par les aspects mineurs sectoriels. Cet état de chose est notamment lié au fait que la jurisprudence béninoise disponible, relative aux concessions est peu abondante.

Les Délégations de Service Public au Bénin souffrent de l'insuffisance de textes et de loi définissant la concession en droit béninois.

La législation béninoise définit la concession de service public comme un « contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service ; elle comprend les régies intéressées, les affermages ainsi que les concessions de service public, qu'elle inclut ou non l'exécution d'un ouvrage »[3].

Ainsi devant la multiplication des projets de concession dans tous les domaines, il est devenu nécessaire pour les pouvoirs publics d'élaborer des textes pour mieux répondre à ces impératifs.

Les Délégations de Service Public encore appelée gestion déléguée est toujours opposée à la gestion directe. Les collectivités publiques choisissent soit de gérer directement leurs services publics soit de déléguer la gestion au tiers. C'est un mode de gestion particulière. Elle ne date pas d'aujourd'hui car elle a pris racine dans un passé lointain et est un concept nouveau pour une réalité très ancienne. La notion de DSP est comme l'a dit le Professeur Jean-Bernard AUBRY est « *un habillage de nouveau pour des réalités antérieures* »[4].

Les Délégations de Service Public sont une nouvelle catégorie de contrats de droit administratif.

[3] Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public

[4]Jean-Bernard AUBRY, Bilan et limites de l'analyse juridique de la gestion déléguée du service public, RFDA n° spécial 1997, p.4.

Le Bénin comme de nombreux pays africains a adopté la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public en est une illustration. Elle est recommandée par de nombreuses organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, BAD).

Au Bénin, les Délégations de Service Public est une notion récente. Elle a été introduite par les directives de l'UEMOA et consacrée par la loi n° 2009-02 du 07 août 2009. Ainsi, nous avons :

α-Directives de l'UEMOA n° 04/2005 du 9 décembre 2005 et n°05/2005 du 9 décembre 2005 définissent la Délégation de Service Public comme : «*contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service ; elle comprend les régies intéressées, les affermages ainsi que les concessions de service public, qu'elle inclut ou non l'exécution d'un ouvrage ».*
C'est la reprise de la définition de la DSP française à quelques exceptions près.

b- Loi 2009-02 du 07 août 2009

En droit positif, le législateur a récemment adopté la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et de Délégations de Service Public en République du Bénin qui définie la DSP dans son article 3 comme étant « *un contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service. La gestion déléguée peut également porter sur la réalisation et/ou la gestion d'un ouvrage public concourant à l'exercice du service public délégué ».*

En France, la définition légale de la DSP a beaucoup évolué. Nous avons :

- la Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) fait l'utilisation à trois reprises de la même notion convention de Délégations de Service Public, convention de gestion déléguée et contrat de service public. Pour la première fois le terme de Délégations de Service Public a été utilisé ;
- la Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « Loi Sapin » lui donne un cadre juridique mais de la définit pas et
- la Loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier dite «loi Murcef » définit en fin la notion de DSP.

En effet selon cette loi, une Délégation de Service Public est *« un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont* ***la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service****. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* ».

B. Point des connaissances relatives à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à une concession de service public

La concession est un mode de réalisation, de financement et de gestion de service d'intérêt public et des infrastructures. Plusieurs raisons peuvent amener les collectivités locales à faire le choix de déléguer les services publics dont ils ont la charge.

1. *Les raisons financières*

Deux considérations doivent être mises en exergue :

- ♣ D'abord la collectivité ne peut financer la construction des ouvrages ou des installations nécessaires au fonctionnement du service public dont elle a la charge. A titre d'exemple la construction d'une station d'épuration nécessaire pour le service public d'assainissement coûte excessivement cher pour être financée par une seule collectivité. C'est également le cas du service public de collecte, de traitement et d'élimination des déchets ménagers qui nécessite un investissement lourd. Mais une fois que ces infrastructures sont mises en place, il faut assurer la maintenance et l'entretien des infrastructures. Ceci nécessite un investissement assez important. Les règles de comptabilité publique et les contraintes budgétaires ne facilitent pas l'acquisition de ces installations par les collectivités publiques par leurs propres moyens financiers sauf à recourir à l'emprunt. C'est pourquoi dans les pays développés, plusieurs collectivités se regroupent en syndicat, mutualisent leurs moyens financiers et techniques pour faire fonctionner ces services publics qui relèvent de leur responsabilité. C'est dans ce contexte qu'elles recourent à la Délégation de Service Public.

Dans les pays en voie de développement les collectivités publiques y compris l'Etat, connaissent des problèmes financiers tels qu'il leur est très difficile de se procurer les installations ou les ouvrages indispensables pour la gestion de service public. Ils font recours aux organismes financiers internationaux ou de développement d'où le choix de la gestion déléguée.

- Ensuite, le besoin financier peut aussi conduire les collectivités publiques à déléguer leur service public. Elles pourront ainsi percevoir des redevances, des impôts qui pourront leur servir pour alimenter leur trésorerie, financer des secteurs de développement local ou mener une politique sociale dans la collectivité.

2. Les raisons techniques

Les raisons qui peuvent amener l'autorité à déléguer certains de ses services sont purement et simplement techniques.

En effet, très souvent l'autorité délégante ne dispose pas de moyens techniques tant humains que matériels nécessaires lui permettant d'assurer le service public concerné. Dans de nombreuses collectivités et particulièrement dans les pays sous-développés, les collectivités publiques manquent de cadres compétents et bien formés pour travailler dans les domaines techniques liés aux différents services publics des autorités délégantes. En un mot, ces pays sont en manque du savoir-faire. Mais aussi et surtout la technologie évolue très rapidement. Les collectivités ne disposent pas souvent les outils adéquats pour faire fonctionner ces services mais aussi pour assurer la maintenance. A ce titre, le principe de précaution les pousse à déléguer les services dont elles ont la charge.

3. Les raisons juridico-administratives

La gestion du personnel qui, le plus souvent a un statut de fonctionnaire prompt à faire la grève qu'à travailler ce qui peut être préjudiciable à la réactivité attendue dans la gestion d'un service public en cas de crise. Ces éléments peuvent conduire au choix d'une gestion déléguée.

4. Les raisons politiques

Généralement, en France, il est acquis à tort ou à raison que certains responsables politiques de tendance libérale sont idéologiquement disposés à déléguer les services publics. Car pour eux la gestion privée est beaucoup plus efficace et efficiente.

Notons que la gestion déléguée a des avantages[5] :

La spécialisation : Une société spécialisée dans une fonction ou un service apporte à la collectivité une plus large gamme de prestations susceptible de mieux répondre à ses besoins, et de s'adapter à tous les cas de figure possibles, en raison même de son expérience passée avec un grand nombre de clients différentiels.

La productivité du personnel : Grâce à sa taille, l'appartenance à un groupe permet d'offrir à son personnel des possibilités de formation, de promotion interne et de carrière, ce qui entraîne une meilleure motivation.

L'expertise technique et l'innovation : L'innovation d'une entité du groupe est facilement exploitable par l'ensemble du groupe, ce qui lui donne un caractère qui dépasse le cadre local d'où sa rentabilisation.

Malgré l'existence d'un contrat bien établi, autorisant les mesures coercitives ou autres, le bon déroulement de ce dernier reste toujours à la merci d'un certain nombre de considérations, dont :

Environnement de la Gestion Déléguée : Le délégataire est appelé à travailler dans un milieu hétérogène comportant plusieurs intervenants, (Communes, Administrations Publiques, Secteur privé, etc.) pour lesquels la gestion déléguée

[5] Source : « le choix : régie publique contre gestion déléguée » par H Lepage.

n'est pas perçue de la même manière. Certains organismes, qui travaillent en étroite collaboration avec le délégataire, continuent à évoluer dans un mode de fonctionnement caractérisé par la lourdeur administrative, ce qui n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes à la bonne marche de la gestion déléguée.

Cette situation affecte directement le rendement du délégataire. A titre d'exemple ; la réalisation d'un branchement, est conditionnée parfois à la délivrance d'une autorisation de traverser, par la Commune. Le délai de réalisation du branchement se trouve donc conditionné par la durée nécessaire à l'obtention de l'autorisation en question. Le foncier pose de grandes difficultés pour l'achèvement de projets d'infrastructure (construction de stations, pose de collecteurs, etc.), en raison d'absence d'interlocuteurs habilités à décider rapidement et de la lenteur des circuits administratifs.

C. Point des connaissances relatives à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule

Former le personnel, c'est mettre en œuvre un ensemble d'actions, de moyens, de méthodes et de supports planifiés afin de permettre aux agents d'améliorer leurs connaissances, habiletés et aptitudes ; toutes choses qui leur permettent d'accomplir leurs tâches avec efficacité, facilité et aisance pour l'atteinte des objectifs de l'organisation et ceux qui leurs sont personnels.

La formation est un moyen d'accroître le sentiment d'appartenance d'un employé car un salarié bien formé accomplit bien ses tâches et est forcément satisfait d'apporter sa contribution à l'atteinte des résultats de l'organisation.

Jean-Pierre CITEAU[6] nous enseigne qu'au-delà de l'action transformatrice qu'elle exerce sur l'évolution des compétences des salariés, la formation peut avoir quatre (4) effets majeurs dans le développement de leur potentiel, à savoir :

- ♣ un effet de sociabilité : la situation de formation crée des possibilités d'échanges et d'expression favorisant la redéfinition des rapports interpersonnels, traditionnellement cantonnés dans les relations étroites de travail ;
- ♣ un effet d'intégration : l'acquisition de nouvelles connaissances sert de point d'appui aux salariés pour s'insérer dans des situations sociales dont ils étaient exclus auparavant ;
- ♣ un effet d'ouverture des systèmes sociaux antérieurs : la formation crée un brassage propice à nouer des rapports entre les différents services et unités traditionnellement cloisonnés ;
- ♣ un effet de stimulation de l'imaginaire : elle crée des ruptures avec des habitudes d'action ou de réflexion et élargit l'espace de réflexion.

La définition et la gestion de la formation doivent s'articuler autour d'un plan de formation qui laisse apparaître clairement les objectifs et les moyens définis pour assurer, dans un horizon donné, la valorisation des compétences et le développement de l'organisation. Pour être efficace, la réalisation d'un plan de formation doit s'appuyer sur une démarche scientifique marquée par trois grands étapes que sont : l'identification des besoins, la définition du plan, son exécution et son évaluation.

[6]Jean-Pierre CITEAU, ''**la gestion des ressources humaines : principes généraux et cas pratiques'',** 4ème édition, Editions Armand COLIN p. 1994.

La formation a pour objectifs :

- l'amélioration des connaissances existantes : Quelles que soient les connaissances acquises, chaque agent doit pouvoir, à son initiative ou à celle de son responsable hiérarchique, améliorer la qualité de son travail, ne serait-ce qu'en fixant des normes de qualité supérieures à celles requises précédemment ;
- l'acquisition de nouvelles connaissances : ces acquisitions peuvent provenir des orientations définies par la Mairie mais aussi correspondre à la déclinaison des objectifs quantitatifs et qualificatifs de la Municipalité.

Paragraphe 2 : La Démarche méthodologique

Des hypothèses ayant été formulées pour rendre compte de l'origine probable des problèmes identifiés, il convient à présent de les vérifier à la lueur des faits pour proposer les approches de solutions adéquates. Une investigation préalable a été réalisée et les résultats ont permis de conclure au bien-fondé ou non des hypothèses de l'étude.

Nous ferons ici état des approches théoriques et méthodes empiriques choisies. La recherche documentaire (approche théorique) qui nous avait déjà beaucoup inspiré lors de l'élaboration de la revue de littérature s'est essentiellement fondée sur les ressources Internet d'autant plus que nous n'avons pu mobiliser sur place que très peu de monographies et revues sur la question. En revanche, les sites WEB de plusieurs pays du Nord en particulier la France, de certains pays, membres de l'UEMOA et du Bénin nous ont été d'un appui fondamental dans la collecte des informations. Lesdites informations nous ont été utiles pour vérifier nos hypothèses de recherche sur la base des données collectées à la Mairie de Cotonou et des observations issues de nos investigations (méthodes empiriques). Les résultats ainsi obtenus sont alors présentés relativement à chaque problème spécifique.

I. Approche empirique

Une approche empirique est, par définition, celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. La restitution de celle que nous avons empruntée s'articulera autour des étapes ci-après :

- la fixation des objectifs des enquêtes ;
- le cadre de l'enquête et la population ciblée ;
- la nature des enquêtes ;
- l'échantillonnage ;
- la conception du questionnaire ;
- le dépouillement des données ;
- les outils de présentation des données.

A. Des objectifs de la collecte à l'échantillonnage

1) Objectifs de la collecte des données

L'objectif poursuivi par notre enquête est de recueillir les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de vérifier les hypothèses de base. Autrement dit, les enquêtes visent à vérifier si :

- l'inexistence des textes réglementaires et l'insuffisance de loi est due effectivement à l'insuffisance d'un cadre juridique et institutionnel en matière de DSP ?
- la non maîtrise de la gestion déléguée par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP s'explique t-elle par l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP ?
- l'insuffisance de formation des agents de la Cellule s'explique effectivement par l'inexistence d'un plan de formation ?

2) Identification de la population mère

Notre enquête s'est déroulée à la Mairie de Cotonou, notamment dans sa Cellule Municipale de Passation des Marchés publics. La population mère est constituée des agents de la Mairie de Cotonou et des acteurs extérieurs, membres de la commission de dépouillement et d'analyse des offres à la Maire de Cotonou.

3) Technique de collecte des données

L'opportunité de l'enquête se justifie par la nécessité d'évaluer, eu égard aux faits, la justesse des hypothèses que nous avons émises aux fins de tenter d'expliquer les problèmes spécifiques que nous avons identifiés comme étant les manifestations de l'inefficacité dans la gestion de Délégations de Service Public à la Mairie de Cotonou. En tant que telles, nos investigations se sont déroulées sur la base d'un questionnaire conçu suivant les trois axes définis par les problèmes spécifiques identifiés.

Nous avons ainsi réalisé des entretiens avec quelques cadres de la Mairie de Cotonou. Ces entretiens nous ont permis de recueillir des informations complémentaires et d'échanger sur des préoccupations relatives à l'insuffisance d'un cadre juridique et institutionnel. Rappelons au passage que le questionnaire est une série d'interrogations adressées à l'enquêté pour connaître ses opinions sur les problèmes abordés par l'investigation.

4) Echantillonnage

L'effectif des agents de la Mairie de Cotonou est de 1079 agents[7]. Au sein de cette population, deux catégories d'agents sont concernés par notre recherche. Il s'agit des agents de la catégorie A de la Mairie qui sont au nombre de 87 et ceux de la

[7] Source : Service des Ressources Humaines de la Mairie de Cotonou ; 23 avril 2010

catégorie B qui sont au nombre de 187. Par conséquent, la population mère de notre recherche, qui se trouve au sein de la Mairie est de 278 agents.

Au regard des moyens dont nous disposons, nous avons choisi d'interroger 20% de cette population, soit 54 agents au sein de la Mairie. Ensuite, nous avons retenu d'interroger en plus de ces 54 agents, les 04 acteurs extérieurs à la Mairie et qui font partie de la commission de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres. Il en découle que **la taille de l'échantillon que nous avons retenu est de 58 agents** répartis comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau V : Répartition de l'échantillon par catégories d'acteurs.

Catégorie	Effectif de base	Effectif d'agents interrogés
Catégorie A	87	18 (soit 20% de l'effectif de base)
Catégorie B	187	36 (soit 20% de l'effectif de base)
Acteurs extérieurs	4	4 (soit 20% de l'effectif de base)
Taille de l'échantillon	**58**	

Source : données de l'étude, décembre 2010.

Comment avons-nous choisis les personnes interrogées ?

- Les 18 agents de la catégorie A ont été choisis par technique de hasard simple (tirage au sort) ;
- les 36 agents de la catégorie B, ont été choisis pour avoir pris part, au moins une fois, aux activités de la CMPMP : il s'agit là d'un choix raisonné ;
- les 04 acteurs extérieurs à la Mairie ont été tous interrogés, parce qu'ils sont membres de la commission de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres, et sont toujours présents à toutes les séances ; c'est un choix raisonné.

En réalité, nous avons utilisé deux techniques pour déterminer notre échantillon, la technique de hasard simple et la technique de choix raisonné : en d'autres termes, nous avons **un échantillon à plusieurs degrés (constitué sur la base de deux techniques)**.

5) Conception du questionnaire

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, nous avons conçu notre questionnaire essentiellement par rapport aux questions fondamentales dont les réponses permettront de vérifier les hypothèses. Ces questions fondamentales se présentent comme suit :

- ♠ Qu'est-ce qui selon vous explique l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP à la Mairie de Cotonou ?
- ♠ A votre avis, est-ce que les cadres du système maîtrisent t-ils la gestion déléguée ?
- ♠ Selon vous à quoi est due l'insuffisance de formation des agents de la CMPMP ?

6) Techniques de dépouillement et de présentation des données

Nos résultats d'enquêtes sont traités de façon manuelle et seront présentés sous formes de tableau et de graphiques. C'est dire donc que la méthode d'analyse utilisée est l'analyse descriptive. Les résultats obtenus permettront de vérifier les hypothèses émises et de tirer les conclusions qui s'imposent.

II. Approche théorique

L'approche théorique a pour objet d'une part, la présentation de la théorie retenue, le récapitulatif des repères et normes liés à la thématique portée par la préoccupation en résolution, et, d'autre part, les seuils de décision. Pour y parvenir,

nous avons présenté cette approche par problème spécifique et dans l'ordre de leur identification.

A. Choix théorique lié au problème spécifique de l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP

Nous avons procéder à ce niveau à la présentation de la théorie retenue d'une part, puis les repères et normes liés à la problématique pour aboutir aux seuils de décision.

1. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique qui est retenue pour examiner le problème lié à l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP est celle qui consiste à la mise en application rigoureuse de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public en République du Bénin, et la prise des textes réglementaires. A cela, il faut ajouter l'élaboration d'un guide de Délégations de Services Publics locaux.

2. Normes et repères pour l'élaboration d'un guide de Délégations de Services Publics locaux

Une fois ce problème résolu, la procédure de passation de la DSP sera respectée par tous les acteurs de la chaîne de passation. On pourra observer à l'avenir un dossier de consultation qui répond aux normes en vigueur en matière de DSP.

3. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 1

Sont concernés par ce problème, les questions adressées aux cadres de conception ayant participé au moins une fois aux activités de la Cellule. Elles sont libellées comme suit :

1. La Commune dispose-t-elle de documents servant de guide de Délégations de Services Publics locaux ?

- *Non* ☐
- *Oui* ☐

2. Si non, pourquoi ?

- *Les textes existent mais sont insuffisants*
- *Non application de la loi n° 2009-02 du 7 août 2009*
- *Les textes d'application en matière de DSP ne sont pas pris*
- *Autres (à préciser).*

Ces questions posées aux cadres comportent essentiellement quatre (4) items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items est de 100%, le poids moyen par item sera de 25%. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item ou aux items qui auront un poids supérieur au poids moyen.

B. Choix théorique lié au problème spécifique n° 2

1. Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème de la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP, nous avons retenu l'approche théorique de la sous information.

2. Normes et repères liés au problème spécifique n°2

La résolution de ce problème permettra aux acteurs de maîtriser tous les contours d'une DSP et par ricochet faire un meilleur choix à chaque fois qu'il s'agira de déléguer un service public local.

3. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse relative à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP

La question fondamentale liée à ce problème est celle se trouvant dans le questionnaire élaboré à cet effet aux cadres, membres de la CMPMP. Ce questionnaire se présente comme suit :

1. *Pensez-vous que les dossiers de consultation devant aboutir à la conclusion d'une convention de délégation sont bien montés et le choix bien fait ?*

   Oui ☐

   Non ☐

Si non, passez à la question suivante.

2. *A votre avis, qu'est-ce qui justifie ce choix hasardeux ?*
   - *Les cadres ne maîtrisent pas bien les contours de la DSP*
   - *Les cadres ne sont pas bien informés des avantages et inconvénients de la gestion déléguée*
   - *Autres (à préciser)*

En tout état de cause, c'est l'item qui recevra le poids le plus élevé qui sera retenu.

C. Choix théorique lié à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule

1. Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème d'insuffisance de formation au profit des agents de la CMPMP, l'approche théorique retenue est celle développée par Jean-CITEAU[8] sur l'importance de la planification et de la mise en œuvre de la formation sur l'évolution des compétences des salariés et l'atteinte de résultats de l'organisation.

[8] Jean-CITEAU, ''la gestion des ressources humaines : principes généraux et cas pratisques'', 4ème édition, Editions Armand COLIN p. 1994.

2. Normes et repères liés à l'insuffisance formation des membres de la Cellule

Une fois ce problème résolu, les membres de la CMPMP verront progressivement leurs capacités renforcées en matière de MP et de DSP. Ainsi, la Mairie pourra s'attendre à de meilleures perspectives d'évolution dans leur carrière et seront davantage motivés à la tâche.

3. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse relative à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule

La question fondamentale liée à ce problème est celle adressée spécifiquement aux membres de la CMPMP et à ceux qui ont pris part au moins une fois aux opérations de d'ouverture des plis, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres. Elle se présente comme suit :

1. *A votre connaissance, existe-t-il un plan de formation des agents de la Mairie ?*
   Oui
   Non
2. *Est-ce que les membres de la CMPMP bénéficient-ils de cette formation ? si non pourquoi ?*
   - *Les besoins de la Cellule ne sont pas pris en compte*
   - *Le plan de formation de la Mairie ne prend pas en compte les thèmes relatifs aux MP et à la DSP*
   - *Autres (à préciser)*

Cette question comporte trois (3) items spécifiés. Le poids total des items est de 100%. Le poids moyen par items est de 30%. Par conséquent, le choix se fera par item ou les items qui auront un poids supérieur à 30%.

SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Nous abordons dans cette section, les stratégies de collecte de données pour la réalisation des enquêtes dans un premier temps ; la présentation et l'analyse des résultats de ces données nous ont permis dans un second temps de dégager le diagnostic lié au non respect des règles dans la procédure de passation de Délégations de Service Public à la Mairie de Cotonou afin de proposer des solutions pour son amélioration.

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données : le diagnostic établi

Avant de relever les limites des informations recueillies, il convient de mettre en lumière la démarche adoptée pour leur mobilisation.

I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A. Préparation et réalisation de la collecte

Lors de l'élaboration du questionnaire, nous avons privilégié les questions fondamentales afférentes aux problèmes en résolution. Avant d'administrer le questionnaire, nous l'avons testé auprès d'un petit nombre de personnes. Cela nous a permis de l'améliorer et de l'adapter réellement au contexte de l'étude.

Il convient de signaler que les enquêtes ont été réalisées durant la période du 14 octobre au 28 novembre 2010 sur les lieux de travail des agents, à part quelques cas particuliers qui ont été réalisés sur rendez-vous à des endroits hors du cadre de travail. De même, tous les agents ciblés ont pu répondre effectivement à nos questionnaires et les ont retournés, en dépit des réticences observées au départ chez certains d'entre eux.

B. Limites des informations collectées

Les opérations que nous avons projetées dès le début de notre investigation ne se sont pas toutes déroulées telles que nous l'avions souhaité.

En premier lieu, il faudra mentionner les énormes difficultés que nous avons rencontrées pendant que nous tentions à tout prix à rencontrer les autorités, en l'occurrence les responsables de la Mairie. Ils sont en effet très peu disponibles notamment vers la fin de l'année où de multiples obligations d'ordre administratif remplissent le plus clair de leur agenda. La conséquence en est qu'il nous a fallu demander une audience pour chacun d'eux, laquelle audience a été indéfiniment repoussée à une date ultérieure. Etant limité dans le temps, nous avons dû nous contenter des informations fournies par leurs collaborateurs immédiats.

En deuxième lieu, la recherche documentaire a été, quelque peu, perturbée par les difficultés d'accès à certaines informations et documents liés aux études préalables effectuées au montage du dossier de consultation. Ces difficultés sont liées au fait qu'il n'a pas été aisé de mettre en veille la réticence de certains agents qui prennent en trop grande considération leur obligation de discrétion professionnelle.

En dernier lieu, Il convient de mentionner la marge d'erreur liée à la réticence, à la méfiance ainsi qu'à la négligence avec laquelle certains enquêtés se sont prêtés à nos investigations.

Cependant, il est très utile de préciser que, nonobstant ces difficultés, la véracité des informations recueillies n'est pas très entachée ainsi que le confirment à plus d'un titre nos observations personnelles durant les trois mois qu'a duré notre stage à la Mairie de Cotonou.

La collecte d'informations ainsi conduite nous a permis d'obtenir des résultats de première utilité dans la vérification des hypothèses.

II. De la présentation des résultats à l'établissement du diagnostic

Nous avons présenté ici, dans un premier temps, les informations recueillies, puis avons établi, dans un second temps, le diagnostic.

A. Présentation et analyse des données

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes menées ont permis de vérifier les hypothèses antérieurement émises. Elles sont faites par rapport à chacun des problèmes en résolution.

1) Présentation et analyse des données liées à l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP

Le premier centre d'intérêt ayant guidé nos investigations est la détermination des causes réelles qui expliquent l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP.

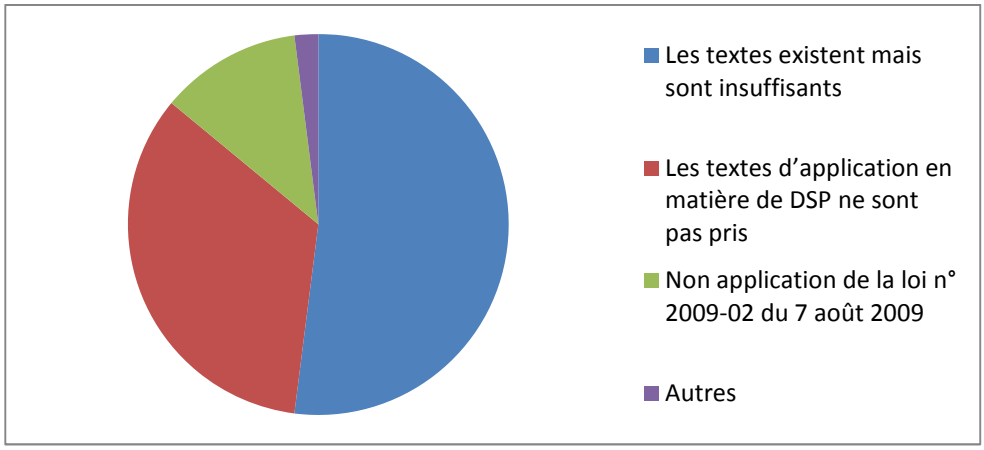
De nos divers enquêtes auprès des responsables locaux, nous avons pu nous rendre compte que l'assainissement des Marchés Publics, le respect des règles et procédures de Délégations de Service Public font partie des priorités des autorités locales. Ceci passera prioritairement par l'amélioration du cadre juridique et institutionnel en matière de Marchés Publics et de Délégations de Services Publics locaux. Autrement dit, construire un cadre légal adapté aux besoins de l'administration municipale. C'est du moins ce qui ressort des propos de tous les agents qui ont bien voulu répondre à nos questions sur le problème. Pour certaines autorités qui ont visité des pays de la sous région comme le Sénégal, la DSP est régie par un cadre juridique approprié.

Tableau VI: Résultat de la question n° 7 relative à l'insuffisance de textes réglementaires et de loi en matière de DSP

Modalités	***Effectif des enquêtés***	***Fréquences relatives***
Les textes existent mais sont insuffisants	30	52%
Les textes d'application en matière de DSP ne sont pas pris	20	34%
Non application de la loi n° 2009-02 du 7 août 2009	7	12%
Autres	1	2%
Total	**58**	**100%**

Source : élaboré sur la base du questionnaire (en annexe)

Figure n° 1 : Opinions des enquêtés sur la cause de l'insuffisance de textes réglementaires et de loi en matière de DSP



L'analyse des données du tableau montre que :

- 52% des enquêtés estiment que les textes existent sur le plan national mais ne sont pas suffisants ;
- 34% expliquent que les textes réglementaires en matière de DSP ne sont pas pris ;
- 12% trouvent la loi n° 2009-02 du 7 août 2009 n'est pas appliqué dans son entièreté ;

- 2% avancent d'autres raisons qui ne sauraient être regroupées sous une appellation unique pouvant représenter une cause générique.

2) *Présentation et analyse des données liées à la non maîtrise des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP*

En ce qui concerne le second centre d'intérêt relatif à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP, nous avons eu des entretiens autant avec certains collaborateurs immédiats des autorités municipales qu'avec ceux qui sont impliqués d'une manière ou d'une autre dans la passation de la commande publique.

Il ressort de ces entretiens que la DSP n'est pas suffisamment connue de bon nombre des cadres de l'administration publique encore moins des collectivités locales. Néanmoins, elle est mise en pratique depuis peu dans certains Ministères comme le Ministère des Travaux Publics et des Transports. Nous pouvons citer entre autres :

- la concession du poste de péage de Prèkètè sur le route de Savalou-Djougou en 2006 ;
- la concession du poste de péage de Grand-Popo sur la route Comè-Hillacondji en 2007 ;
- la concession du poste de péage/pesage de Kpédékpo sur la route Bohicon – Kétou en 2007 ;

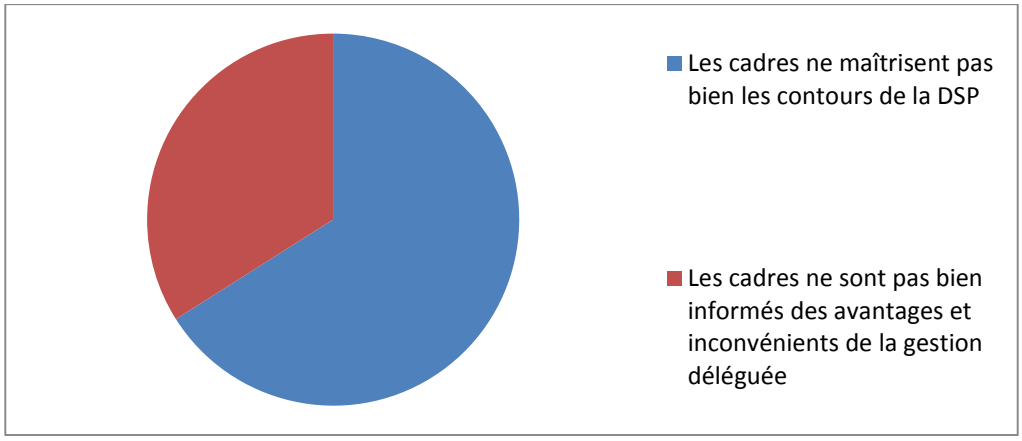
En effet, très souvent l'autorité délégante ne dispose pas les moyens techniques tant humains que matériels nécessaires lui permettant d'assurer le service public concerné. Dans les pays sous-développés, les collectivités publiques manquent de cadres compétents et bien formés pour travailler dans les domaines techniques liés aux différents services publics des autorités délégantes.

Tableau VII : Résultat de la question n° 9 relative à la cause de l'insuffisance de connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP

Modalités	*Effectif des enquêtés*	*Fréquences relatives*
Les cadres ne maîtrisent pas bien les contours de la DSP	38	66%
Les cadres ne sont pas bien informés des avantages et inconvénients de la gestion déléguée	20	34%
Autres	0	0%
Total	58	100%

Source : élaboré sur la base du questionnaire (en annexe)

Figure n° 2 : Opinions des enquêtés sur la cause de l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP



De ce tableau, nous déduisons que :

- 66% des questionnés soutiennent que bon nombre de cadres ne maîtrisent pas bien les contours de la DSP comme cause du problème spécifique n° 2 ;
- 34% soutiennent que les cadres ne sont pas bien informés des avantages et inconvénients de la gestion déléguée ;

L'analyse de ces résultats montre que l'hypothèse selon laquelle la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP

est due au faite que bon nombre de cadres ne maîtrisent pas bien les contours de la DSP.

3) *Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule*

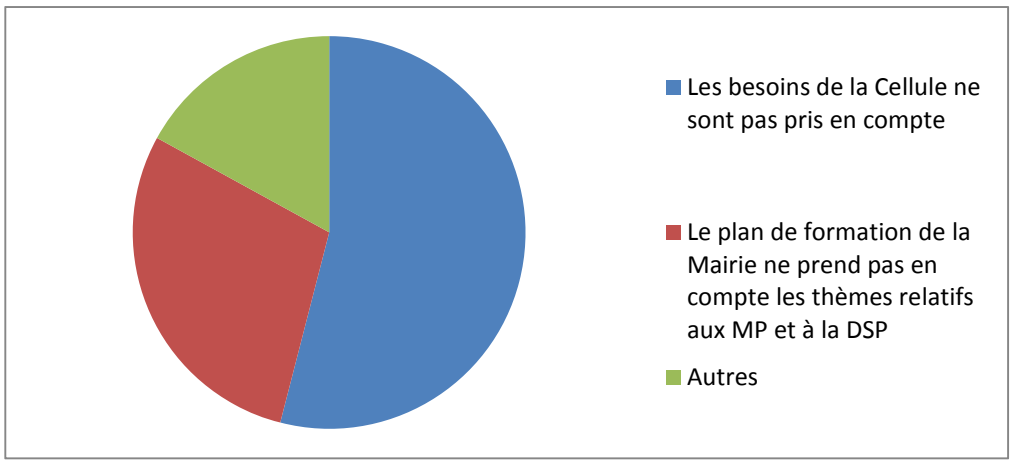
Le dernier centre d'intérêt de nos investigations est axé sur l'insuffisance de formation des membres de la Cellule. De ce point de vue, il nous a été donné de remarquer que la Direction des Ressources Humaines ne procède pas à l'identification des besoins de chaque Direction Technique avant d'élaborer le plan de formation des agents de la Mairie. Or il appartient à cette direction d'assister la hiérarchie pour la formulation des besoins et leur cohérence par rapport à l'ensemble des agents. En plus ce sont les mêmes agents qui bénéficient de cette formation.

Tableau VIII : Résultat de la question n° 11 relative à l'insuffisance de formation des agents de la Cellule

Modalités	*Effectif des enquêtés*	*Fréquences relatives*
Les besoins de la Cellule ne sont pas pris en compte	31	54%
Le plan de formation de la Mairie ne prend pas en compte les thèmes relatifs aux MP et à la DSP	17	29%
Autres	10	17%
Total	58	100%

Source : élaboré sur la base du questionnaire (en annexe)

Figure n° 3 : Opinions des enquêtés sur la cause de l'absence de formation au profit des agents de la Cellule



Il découle ce graphique que plus de la moitié pensent que la cause de l'absence de formation au profit des membres de la Cellule est que les besoins de la Cellule ne sont pas pris en compte.

Les informations recueillies ainsi présentées, il convient à présent d'y confronter nos hypothèses de recherche en vue d'en déduire leur valeur probante.

B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

La démarche que nous avons adoptée ici nous a conduit à vérifier les hypothèses de recherche que nous avons émises avant d'établir le diagnostic qui en découle. Ces deux opérations qui sont consécutives sont faites au cas par cas.

1- La vérification des hypothèses d'étude

La vérification consiste à apprécier le degré de validation de chaque hypothèse à partir de l'analyse des données d'enquête.

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

Par rapport à l'hypothèse liée à l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP, nous nous sommes fixés comme seuil de décision que tout item qui aura un poids supérieur à 30% sera retenu.

L'analyse des données a montré que 52% des personnes interrogées ont soutenu que c'est l'insuffisance des textes en matière de DSP qui en est la cause.

Nous pouvons alors affirmer que l'hypothèse n° 1 de notre étude est largement confirmée.

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

Par rapport à l'hypothèse liée à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP, nous nous sommes fixés comme seuil de décision que tout item qui aura un poids supérieur à 50% sera maintenu.

66% des personnes interrogées soutiennent que la majorité des cadres ne maîtrisent pas bien les contours de la DSP.

Nous pouvons alors conclure que l'hypothèse n° 2 de notre étude est également confirmée.

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

Par rapport à l'hypothèse liée à l'insuffisance de formation des membres de la Cellule, nous nous sommes fixé comme seuil de décision que tout item qui aura le poids le plus élevé sera retenu.

54% des personnes interrogées ont soutenu que les besoins de la Cellule ne sont pas identifiés au préalable.

On en déduit donc que l'hypothèse n° 3 de notre étude est aussi vérifiée.

2 – Etablissement des éléments de diagnostic

Le diagnostic est établi en fonction de chaque problème spécifique.

a) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1

La vérification de l'hypothèse n° 1 nous permet de retenir définitivement que l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP est due au faite que les textes existent mais sont insuffisants.

b) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2

Suite à la vérification de l'hypothèse n° 2, nous pouvons retenir définitivement que la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP s'explique par l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP.

c) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3

L'hypothèse n°3 ayant été vérifiée, nous retenons définitivement que l'inexistence d'un plan de formation, outil de gestion prospective des ressources humaines est à la base de l'insuffisance de formation des membres de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics.

Le diagnostic ainsi établi, notre travail n'aurait aucun intérêt si nous ne tentions pas d'apposer sur les problèmes identifiés les approches de solutions que nous jugeons adéquates pour contribuer au respect des règles et procédures de la Délégation de Services Publics locaux dans la Commune de Cotonou.

Paragraphe 2 : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre

Dans le but de contribuer à l'amélioration de la pratique de la Délégation de Services Publics locaux à la Mairie de Cotonou, nous avons proposé quelques solutions suivies de leurs conditions de mise en œuvre.

I. Les approches de solutions

Nous n'avons pas la prétention de trouver des solutions miracles aux différentes insuffisances relevées. Nous avons ébauché en fonctions de chaque problème spécifique, des propositions qui pourraient améliorer la procédure de passation de la DSP à la Mairie de Cotonou.

A- Approches de solutions liées à l'insuffisance du cadre juridique en matière de la DSP

La Délégation de Service Public au Bénin souffre de l'insuffisance de textes réglementaires et de loi définissant la concession en droit béninois.

A la Mairie de Cotonou, nous avons constaté que la pratique de Délégations de Service Public est basée sur les textes français en ce qui concerne la procédure de passation de la concession de service public**.**

Il y a donc lieu d'appeler l'attention des autorités de la Mairie de Cotonou sur la nécessité de mettre en place un cadre juridique en matière de DSP.

Pour ce faire, nous suggérons qu'il soit institué une commission de réflexions composée de cadres de la Mairie et des personnes ressources extérieures à la Mairie pour l'élaboration d'un cadre juridique des concessions de services publics locaux. Le projet de texte préparé par la commission aura pour objet l'instauration en matière de concession et autres formes de gestion déléguée, d'un cadre général souple et claire consacrant le principe de la transparence, de la concurrence et de l'égalité d'accès aux services publics et adapté au contexte local. En plus, nous proposons qu'un guide de passation de DSP soit élaboré pour que la procédure soit respectée.

B- Approches de solutions liées à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP

La résolution de la cause qui est l'insuffisance des connaissances par les autorités et les acteurs de la chaîne de passation en matière de DSP se trouvant à l'origine de ce problème passera par les suggestions ci-après :

- Faire former tous les acteurs du système des Marchés Publics et de Délégations de Service Public sur les enjeux et les conditions de recours aux différentes conventions de la DSP ;
- installer les différents organes intervenants dans la procédure de passation des MP et DSP ;

C- Approches de solutions liées à l'insuffisance de formation des agents de la Cellule

Le choix d'une gestion déléguée requiert des actions spécifiques dont la mise en œuvre exige des ressources humaines qualifiées.

Or, il s'est révélé que la situation qui prévaut au niveau de la Cellule de Passation de la Mairie de Cotonou n'est pas reluisante.

Pour pallier toutes ses insuffisances, un plan de formation des ressources humaines de cette structure s'impose.

Le plan de formation est un outil de planification qui permet à une organisation de disposer en tout temps de personnel compétent, motivé et performant. Il regroupe l'ensemble des besoins qui ont été identifiés par chaque direction au préalable.

L'élaboration et la mise en œuvre dudit plan permettront en définitive d'améliorer la qualité des ressources humaines.

Pour être efficace, son élaboration devra être inscrite dans une démarche participative qui débouchera sur :

- l'élaboration d'un plan de formation qui prend en compte les besoins identifiés ;
- la vulgarisation du plan ainsi élaboré ;
- la mise en œuvre des programmes de formation ;
- le suivi/évaluation du plan de formation.

II – Conditions de mise en œuvre

La résolution de ces problèmes spécifiques évoqués plus haut, ne sera effective qu'à condition que certaines dispositions soient prises aussi bien par les autorités

municipales que par l'Etat. Aussi, voudrions-nous formuler des recommandations à l'endroit de ces deux parties.

A- Recommandations à l'endroit des autorités de la Mairie de Cotonou

Afin que l'amélioration de la pratique de la DSP soit effective à la Mairie de Cotonou, il faudra que les élus locaux mettent en place une politique qui consistera à :

- Elaborer un guide de passation des Marchés Publics et de Délégations de Services Publics locaux au regard de la loi 2009-02 du 07 août 2009 et des textes réglementaires existants ;

- respecter de façon rigoureuse ce guide de passation élaboré qui retracera toute la procédure pour conclure un contrat de Marchés Publics et de Délégations de Service Public ;

- se doter d'un programme de formation de tous les acteurs de la chaîne de passation de la commande publique qui prendra en compte les thématiques relatives aux Marchés Publics et aux Délégations de Service Public ;

- doter la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics d'agents formés en marchés publics et en Délégations de Service Public ;

- élaborer un dossier d'appel d'offres type qui respecte toute la procédure ;

- faire appliquer à tous contrevenants, les sanctions prévues par la Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public ;

B- Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Pour une efficacité dans le système de passation des Marchés Publics et de Délégations de Service Public des collectivités locales, le Gouvernement devra :

- créer dans chaque département une direction qui puisse assurer valablement les services des divers organes de passation, de contrôle des Marchés Publics et de Délégations de Service Public au niveau national ;

- penser à l'idée de dématérialiser les Marchés Publics et de Délégations de Service Public ;

Tableau IX : Tableau de synthèse sur l'amélioration de la pratique de la DSP par la commune de Cotonou

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Hypothèses	Diagnostic	Solutions
Niveau général		**Problème général** Non respect des règles dans la procédure de passation de la DSP à la Mairie de Cotonou	**Objectif général** Contribuer à la mise en place des outils nécessaires pour rendre efficace la procédure de passation de la DSP à la Mairie de Cotonou	**Hypothèse général** -	**Elément de diagnostic général** -	**Approche de solution générale** -
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	**Problème Spécifique 1** Insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP	**Objectif Spécifique 1** Concourir à l'amélioration du cadre juridique et institutionnel par l'élaboration d'un guide de Délégations de Services Publics locaux	**Hypothèse Spécifique l** Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel en matière de Délégation de Services Publics sont dues à l'inexistence de textes réglementaires et l'insuffisance de lois	**Elément de diagnostic spécifique 1** l'insuffisance de textes législatifs et réglementaires explique l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de la DSP	Elaborer un guide de DSP locaux à la Mairie de Cotonou
	2	**Problème Spécifique 2** Non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP	**Objectif Spécifique 2** Sensibiliser à la détermination des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP	**Hypothèse Spécifique 2** La non maîtrise des enjeux et des conditions de recours à la DSP est due à l'insuffisance des connaissances de la gestion déléguée.	**Elément de diagnostic spécifique 2** L'insuffisance des connaissances en matière de la DSP explique la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à la DSP	Informer et former les autorités, les cadres, les acteurs du système de passation de la commande publique sur la Délégation de Service Public et sur la procédure de passation
	3	**Problème Spécifique 3** L'insuffisance de formation des membres de la CMPMP	**Objectif Spécifique 3** Contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la Cellule en vue d'accroître leurs capacités en matière de commande publique	**Hypothèse Spécifique 3** Les irrégularités constatées dans la procédure de passation des conventions sont dues à l'inexistence d'un plan de formation prenant en compte les besoins réels de la CMPMP	**Elément de diagnostic spécifique 3** L'insuffisance de formation des membres de la CMPMP s'explique par l'inexistence d'un plan de formation	Nécessité d'un plan de formation en vue de renforcer les capacités professionnelles des agents de la CPMP

CONCLUSION GENERALE

Pour conclure notre travail, nous avons fait d'abord une observation. La Délégation de Service Public est une notion « *difficile à cerner* »[9] dont le Droit public a le secret. Ce qui nécessite une extrême vigilance procédurale. Ceci dit, nous pensons qu'il y a, avec les DSP, de nombreux enjeux pour les communes du Bénin.

Sur le plan politique, elle offre une opportunité aux dirigeants béninois de lancer de grandes réformes de politiques publiques en créant les services publics jusqu'ici inexistants. Elle permet également aux autorités locales de rendre beaucoup plus efficace certains services publics dont le fonctionnement est jugé moins satisfaisant par les usagers. Comme nous l'avons déjà évoqué, c'est par les Délégations de Service Public que certains pays occidentaux notamment la France ont pu acquérir des installations nécessaires pour leur développement. Mais le recours à la gestion déléguée doit se faire dans un cadre bien précis afin d'éviter que cela ne devienne une privatisation rampante des services publics concernés.

Sur le plan économique, la DSP pourra permettre une relance économique tant au niveau national que local.

Sur le plan juridique, l'introduction des DSP dans le corpus juridique permettra au Bénin d'être en harmonie avec l'environnement international. C'est ainsi que la Loi n° 2009-02 du 7 août 2009 a le mérite de poser les grands principes de DSP. Sur certains points, elle est allée plus loin que la législation française dont elle tire sa substance. Si cette loi est une avancée majeure, elle a cependant des limites. Certains points fondamentaux méritent une clarification à savoir la question de la durée du contrat de DSP.

[9] Laurent RICHER, « **Délégation de Services Publics, une notion difficile** à cerner », Moniteur des travaux publics 6 juin 1997.

Ce cadre légal permettra au Bénin de se hisser au niveau des meilleures législations et pratiques régionales en matière de Délégations de Service Public, donnera une visibilité et une sécurité accrues aux investisseurs nationaux et étrangers intéressés par la gestion déléguée des services publics, notamment dans les secteurs d'infrastructures ainsi qu'un signal fort à la communauté financière internationale quant à la politique d'ouverture économique du pays et à la consolidation des principes de transparence et de traitement égalitaire des opérateurs dans l'attribution des conventions de Délégation de Services Publics, avec une démarche de partenariat public-privé et sur la base d'une relation équilibrée entre le délégant et le délégataire.

Egalement, ce cadre juridique offrira aux collectivités locales de grandes possibilités leur permettant en particulier de diversifier le mode de leurs interventions et de les adapter en fonction de la nature des services, de leur technicité et du financement nécessaire à leur bon fonctionnement et de se rapprocher du secteur privé.

En définitive, la DSP pourra être un mode de gestion adapté aux besoins des pays en voie de développement dont le Bénin. Ce mode de gestion ne peut produire des effets escomptés que si certaines conditions sont réunies. Nous avons énuméré dans notre développement certaines d'entre elles à savoir le respect des principes qui gouvernent la commande publique. Certaines conditions notamment la vulgarisation et l'application rigoureuse de la Loi et l'ensemble des textes qui régissent les Délégations de Service Public, doivent être une préoccupation constante des autorités béninoises afin d'asseoir et d'encrer cet outil juridique au Bénin. La formation et l'information des différents acteurs de DSP ne doivent pas être perdues de vue par les autorités béninoises. C'est un travail de longue haleine.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

1. CITEAU, J.-M (2000) : « **gestion des ressources humaines, principes généraux et cas pratiques** », 3ème édition, Paris.
2. BRUNETEAUX, Jean-Bernard (2003) : « **Gestion des ressources humaines et communication** », 2ème Edition, revue et corrigée, Cameroun.
3. JOSSA, Edward (2007) : « **Le guide de la délégation des services publics locaux** », 1ère Edition, Paris.
4. BEAUGE, Thierry (2006) : « **Dictionnaire de la commande publique** », Réforme 2006, Paris, AFNOR.
5. DEPORCK, Dominique et SCHMIDT, Philippe (2001) : « **Les contrats des collectivités locales – Conseils, typologie, modèles** », Edition de « La Lettre de cadrage » - S.E.P.T., Paris.
6. L'Equipe de la revue trimestrielle d'Informations Juridiques et Judiciaires « Droit et Lois », « **Recueil de textes sur la décentralisation** », Bénin.

II. MEMOIRES ET TEXTES LEGISLATIFS

1. DAH-ZOUNDJI L. (2007) « **Conditions de soumission et d'analyse optimales des offres de Marchés Publics à la Mairie de Cotonou** », mémoire AGT II, ENAM-UAC.
2. Loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et de Délégations de Service Public.
3. l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des Marchés Publics applicable en République du Bénin
4. Directive n° 4/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et de Délégations de Service Public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

5. Loi du 6 février relative à l'administration territoriale de la République de Française.

III. ARTICLES

1. Anthioumane Tandia, (2007) : «**Gestion déléguée, le modèle séduit de plus en plus de collectivités locales** » in CONJONCTURE N° 881 – pages 25 à 34,

2. «**La gestion déléguée selon la loi n°54-05** » in Manager Public, N°1, édition Rejjes, Avril 2008.

3. Abdelmohsin El Hassouni, (2006) : «**Un bilan mitigé pour la gestion déléguée** » in Maroc Hebdo International N° 720, pages 46 & 47.

4. «**La gestion déléguée des services publics locaux au Maroc** », in REMALD, n° 30, 2001, par Mohammed El Yaagoubi.

IV. PAGES WEB

1. http://www.marchespublics.gov.ma/
2. http://www.finances.gov.ma/
3. http://www.tgr.gov.ma/
4. http://www.ccife.org/maroc/votreccife/publications/Dossier_avril07.pdf
5. http://www.acme-eau.org/ACMEMaroc/Situation-au-Maroc_r8.html

ANNEXES

1. Questionnaire d'enquête
2. Arrêté Municipal portant Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie de Cotonou
3. Arrêté Municipal portant Création, Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE 1

CHAPITRE 1er : DU CADRE INSTITUTIONNEL A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage 5

Par 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou 5
I - Organisation et fonctionnement de la Mairie de Cotonou 5
II – Attributions de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics (CMPMP) 8

Par 2 : Activités de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics et inventaire des éléments de l'état des lieux 10
I – Restitution des activités de passation de la concession de service Public 11
A – Du choix de la gestion déléguée 11
B – De l'élaboration du dossier de consultation 13
C – De la publicité à la présélection des candidats 14
- La publicité 14
- La présélection des candidats 15

D – De l'ouverture des plis à l'évaluation des offres 16
- Ouverture des plis 16
- Evaluation des offres 17

E – De la négociation à la signature de la convention 19
II – Inventaire des éléments de l'état des lieux 21
A – Inventaire des atouts : forces et opportunités 21
B – Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces 22

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude 23

Par 1: Choix et spécification de la problématique de l'étude 23
I – Choix de la problématique et formulation du sujet 23
A – Choix de la problématique 23
B – Formulation du sujet 25
II – Spécification de la problématique et vision globale de résolution 27

Par 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique Spécifiée 28
I – Approche générique de résolution du problème général 28
A – Approche générique de résolution du problème spécifique n°1 29
B - Approche générique de résolution du problème spécifique n°2 29

C - Approche générique de résolution du problème spécifique n°3 29
II – Séquence de résolution de problématique 30

CHAPITRE 2ème : DU CADRE THEORIQUE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UN RESPECT DES REGLES ET PROCEDURES DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLICS A LA MAIRIE DE COTONOU

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude 33

Par 1 : Des Objectifs de l'étude, hypothèses de recherche et revue de Littérature 33
I – Formulation des objectifs, causes possibles et des hypothèses de recherche 33
II – Revue de littérature 37
A – Point des connaissances relatives à l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel en matière de DSP 37
B - Point des connaissances relatives à la non maîtrise par les acteurs des enjeux et conditions appropriées de recours à une concession de service public 40
C – Point des connaissances relatives à l'insuffisance de Formation des membres de la Cellule 44

Par 2 : La Démarche méthodologique 46
I – Approche empirique 47
A – Des objectifs de la collecte à l'échantillonnage 47
1°) Objectifs de la collecte des données 48
2°) Identification de la population mère 48
3°) Technique de collecte des données 48
4°) Echantillonnage 48
5°) Conception du questionnaire 50
6°) Technique de dépouillement et de présentation des Données 50
II – Approche Théorique 50
A – Choix théorique lié au problème spécifique n°1 51
1°) Présentation de la théorie retenue 51
2°) Normes et repères pour l'élaboration d'un guide de DSP 51
3°) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n°1 51
B – Choix théorique lié au problème spécifique n°2 52
1°) Présentation de la théorie retenue 52
2°) Normes et repères liés au problème spécifique n°2 52
3°) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n°2 53
C - Choix théorique lié au problème spécifique n°3 53
1°) Présentation de la théorie retenue 53

2°) Normes et repères liés au problème spécifique n°3 54
3°) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n°3 54

Section 2 : De la collecte des données, de la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions 55

Par 1: Collecte et analyse des données : le diagnostic établi 55
I – Collecte, difficultés rencontrées et limites des données 55
A – Préparation et réalisation de la collecte 55
B – Limites des informations collectées 56
II – De la présentation des résultats à l'établissement du diagnostic 57
A – Présentation et analyse des données 57
1°) Présentation et analyse des données liées au probléme spécifique n° 1 57
2°) Présentation et analyse des données liées au probléme spécifique n° 2 59
3°) Présentation et analyse des données liées au probléme spécifique n° 3 61
B – Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic 62
1°) La vérification des hypothèses d'étude 62
a) Degré de vérification de l'hypothèse n°1 62
b) Degré de vérification de l'hypothèse n°2 62
c) Degré de vérification de l'hypothèse n°3 63
2°) Etablissement des éléments de diagnostic 63
a) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1 63
b) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2 63
c) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3 64

Par 2 : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre 64
I – Les approches de solutions 64
A – Approches de solutions liées au problème spécifique n°1 64
B – Approches de solutions liées au problème spécifique n°2 65
C - Approches de solutions liées au problème spécifique n°3 66
II – Conditions de mise en œuvre 66
A – Recommandations à l'endroit des autorités de la Mairie de Cotonou 67
B – Recommandations à l'endroit du Gouvernement 68

CONCLUSION GENERALE 71
BIBLIOGRAPHIE 73
ANNEXES 75
TABLE DES MATIERES