



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)

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

OPTION :
ADMINISTRATION
DES FINANCES

FILIERE :
GESTION DES MARCHES
PUBLICS

Promotion : 2008-2010

Thème

Quelques entraves au respect du délai
d'exécution des marchés de travaux
au Ministère de la Santé

Réalisé par :

Mireille Elvire S. AGBODANDE GOUBALAN

Sous la direction de :

Maître de stage :

M. Félix ADAHE
Membre CPMP-MS

Directeur de mémoire :

M. Césaire LANTONKPODE
Enseignant à l'ENAM

Soutenu publiquement le 11 mars 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Monsieur IGUE Charlemagne

VICE PRESIDENT : Monsieur DJOSSOU Justin

MEMBRE : Monsieur AVAMASSE Benjamin

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

*CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A SON AUTEUR.*

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

- mon époux **Serge GOUBALAN** et à mes chers enfants Kenneth et Darren ;
- toute ma famille.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à dire nos sincères remerciements à :

- Monsieur **Césaire LANTONKPODE**, notre Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce mémoire ;
- Monsieur **Félix ADAHE**, membre de la cellule de passation des marchés publics du Ministère de la Santé, notre maître de stage, qui a su faire preuve de disponibilité constante à notre égard ;
- Monsieur **Célestin MONTEIRO** pour avoir accepté de consacrer son temps à la réalisation de ce mémoire ;
- tous les membres de la cellule de passation des marchés publics du Ministère de la Santé pour leur soutien ;
- Monsieur **Raouf PEREIRA** pour ses précieux conseils ;
- tous ceux qui nous ont aidés à obtenir la documentation et les renseignements nécessaires à la réalisation de ce mémoire ;
- toutes les personnes qui nous ont apporté leurs contributions et conseils ;
- tout le corps professoral de l'ENAM pour avoir contribué à notre formation.

LISTE DES SIGLES

CDMT : Cadre des dépenses à moyen terme

CPMP : Cellule de Passation des Marchés Publics

DAO : Dossier d'appel d'offres

DIEM : Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance

DNMP : Direction Nationale des Marchés Publics

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel

MS : Ministère de la Santé

PTA : Plan de Travail Annuel

SGM : Secrétariat Général du Ministère

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

TBE : Tableau de Bord de l'Étude

TSE : Tableau de Synthèse de l'Étude

LISTE DES TABLEAUX

Titre	Pages
<u>Tableau n°1</u> : Récapitulatif du pourcentage des modes de passation des marchés de travaux passés par le Ministère de la Santé de 2007 à 2009	13
<u>Tableau n°2</u> : Point des marchés en attente d'approbation du Ministre en charge des Finances	19
<u>Tableau n°3</u> : Cas d'un chantier abandonné	26
<u>Tableau n°4</u> : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	35
<u>Tableau n°5</u> : Regroupement des problèmes par problématiques	36
<u>Tableau n°6</u> : Tableau de bord de l'étude	46
<u>Tableau n°7</u> : Répartition de l'échantillon	55
<u>Tableau n°8</u> : Répartition des données relatives au non-respect des termes de l'ordre de service de démarrage des travaux	58
<u>Tableau n°9</u> : Répartition des données relatives au non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes	59
<u>Tableau n°10</u> : Répartition des données relatives au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux	60
<u>Tableau n°11</u> : Tableau de synthèse de l'étude	71-72

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Avis d'appel d'offres : publication destinée à informer le plus largement possible les entreprises susceptibles d'être intéressées par le projet de marché ;

Acompte : paiement partiel effectué en règlement de fractions exécutées d'une fourniture convenue de biens, de services ou de travaux ;

Avance : paiement partiel effectué préalablement à l'exécution même fragmentaire d'une prestation convenue ;

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

Cahier des charges : document contractuel fixant les dispositions applicables à l'exécution du marché ;

Caution bancaire : établissement bancaire qui se porte garant du titulaire du marché auprès de l'acheteur public du paiement de sommes dont il lui serait redevable ;

Dossier d'appel d'offres : dossier comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et les conditions de son exécution ;

Entrepreneur : personne physique représentant l'entreprise dans le domaine des travaux ;

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

Ordre de service : acte unilatéral de commandement de faire, de réaliser ou d'exécuter, donné par l'acheteur au titulaire du marché, dans le cadre de son pouvoir de direction ;

Soumission : acte d'engagement écrit au terme duquel un soumissionnaire fait connaître ses conditions et s'engage à respecter les cahiers des charges applicables ;

Remise de site : mise à disposition de l'entrepreneur de tous les emplacements nécessaires d'un chantier.

RESUME

Les marchés publics constituent le moyen par excellence par lequel l'Etat procède à la commande des fournitures, à la réalisation des prestations de service et à la construction d'infrastructures. Aux fins de mieux sécuriser le budget alloué à ces marchés, l'Etat conclut des contrats avec des fournisseurs, des entrepreneurs et prestataires de service.

Dans un contexte marqué par l'insuffisance des infrastructures et le délabrement de plusieurs centres de santé, l'Etat béninois, avec l'appui des partenaires au développement, consent des efforts sans cesse croissants, pour doter le Ministère de la Santé de ressources nécessaires à l'amélioration de la qualité des prestations sanitaires au Bénin. La réalisation de cet objectif passe par l'exécution à bonne date des marchés publics en général et des marchés de travaux en particulier en vue de permettre à la population de jouir des infrastructures sanitaires. Malheureusement, des retards considérables sont observés dans la réalisation des travaux malgré l'importance des besoins dans le secteur de la Santé.

Face à cette situation paradoxale, il importe de s'interroger sur les facteurs qui limitent l'exécution à bonne date des marchés de travaux au Ministère de la Santé et de proposer des solutions correctives. Notre démarche a été de faire une analyse minutieuse afin de détecter les dysfonctionnements dont les plus importants sont : le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux par certains entrepreneurs, le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes et le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux. Une fois les problèmes identifiés, nous avons proposé des approches de solutions au nombre desquelles, nous

pouvons citer :

- responsabiliser davantage chaque acteur intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques en lui assignant des objectifs à atteindre pour que ce dernier connaisse ses obligations personnelles ;
- instituer et rendre obligatoire au niveau de la chaîne de dépense les fiches de suivi des délais de paiement ;
- établir des budgets réalistes ;
- harmoniser le rythme des engagements de dépenses avec celui des encaissements de recettes ;
- élaborer et mettre en œuvre un chronogramme de suivi de l'exécution des marchés de travaux ;
- organiser périodiquement des visites inopinées des chantiers ;
- recruter progressivement des techniciens en génie civil pour renforcer l'effectif du service de suivi et de contrôle de la DIEM ;
- mettre en œuvre les clauses des cahiers des charges ;
- faire correspondre aux travaux la catégorie d'entreprise qu'il faut.

SOMMAIRE

Introduction générale

Chapitre premier : Du cadre physique de l'étude au ciblage de la
Problématique

Section 1 : Cadre physique de l'étude et état des lieux

Section 2 : De la problématique à la démarche méthodologique

Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise
en œuvre des solutions

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux
conditions de mise en œuvre des solutions

Conclusion générale

Références bibliographiques

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION

La mission principale de l'Etat béninois, à l'instar de tout Etat moderne, consiste à satisfaire les besoins des populations. L'Etat offre, par le biais de ses ministères, des services non marchands destinés à satisfaire le bien-être de sa population.

Dans le secteur de la santé, pour répondre aux besoins sanitaires des populations, à savoir, la prise en charge médicale de celles-ci, l'Etat, à travers le Ministère de la Santé, exprime des besoins en équipements, en infrastructures, en fournitures etc. Ces besoins sont satisfaits à travers des dépenses qui font l'objet de marchés publics.

Les marchés publics sont définis aux termes des dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation des services publics en République du Bénin, comme étant «des contrats par lesquels un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par la présente loi, soit à réaliser des travaux soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération ». Il s'agit donc de contrats administratifs entre des organismes publics et des fournisseurs et prestataires de services. Conformément aux conditions fixées dans lesdits contrats, les premiers acceptent de verser une certaine somme convenue entre les parties, en contrepartie des travaux réalisés par les fournisseurs.

Les marchés publics en général et les marchés de travaux en particulier, jouent un rôle très important dans l'accomplissement des missions dévolues au Ministère de la Santé. La passation des marchés

suivant les règles requises, conditionne ainsi, la satisfaction des besoins identifiés dans le secteur de la santé.

Conformément à l'article 89 de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin, qui a été modifiée par la loi n° 2004-18 du 27 août 2004, le non-respect du délai contractuel d'exécution d'un marché public entraîne l'application de pénalités au titulaire du marché. Quant à la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation des services publics en République du Bénin, en son article 125, en cas de dépassement des délais contractuels d'exécution fixés par le marché, le titulaire est passible de pénalités et, lorsque ces pénalités excèdent un certain montant, le contrat peut être résilié par l'autorité contractante.

Malgré l'existence de cet arsenal juridique, force est de constater qu'au Ministère de la Santé, les délais d'exécution des marchés de travaux sont extrêmement longs. Cet état de choses entraîne des répercussions sur la consommation des crédits budgétaires, à savoir, l'abandon des travaux en cours d'exécution, la non garantie de la conduite à terme des travaux dans les meilleures conditions.

Dans ces conditions, il est alors légitime de se demander ce qui explique ces longs délais d'exécution ainsi que les facteurs qui interviennent pour freiner ou empêcher l'exécution à bonne date des marchés de travaux. C'est pour diagnostiquer ces maux qui empêchent l'exécution correcte des marchés de travaux, et proposer des mesures correctives que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **Quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé** ».

L'objectif général est de contribuer à l'amélioration des conditions pratiques d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé.

Les résultats de nos recherches dans ce sens s'articulent autour de deux chapitres :

Le 1^{er} chapitre traitera des observations de stage ainsi que de la problématique de notre étude.

Le deuxième chapitre sera consacré au cadre théorique de l'étude et aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

CHAPITRE PREMIER

***DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE AU
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE***

Le présent chapitre sera consacré d'une part à la présentation du cadre physique de l'étude et à l'état des lieux et d'autre part au choix et à la formulation de la problématique, à la spécification et à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.

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

Nous ferons la présentation du cadre de l'étude avant de passer aux observations de stage.

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude

Nous présenterons ici le Ministère de la Santé, la structure d'accueil de notre stage et les autres organes impliqués dans l'exécution des marchés de travaux.

I- Présentation du Ministère de la Santé (MS)

La présentation du Ministère sera faite sur la base du décret n° 2010-060 du 12 mars 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement dudit ministère.

A cet effet, nous exposerons successivement les missions et les attributions et la structure organisationnelle du ministère.

A- Missions et attributions du Ministère de la Santé

Conformément au décret n°2010-060 du 12 mars 2010 en son article 1er, le Ministère de la Santé a pour missions, la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de santé, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politique de développement du Gouvernement. Il est chargé de :

- concevoir, d'appliquer et de contrôler la politique sanitaire nationale et internationale de l'Etat ;

- définir et suggérer au gouvernement, au besoin, de concert avec d'autres départements ministériels, les stratégies et programmes d'actions conformes à la politique sanitaire.

A ce titre :

- il conçoit les stratégies et méthodes pouvant garantir une bonne santé du citoyen ;
- il développe et exécute, en collaboration avec les autres départements, les politiques de formation et de mise à niveau du personnel de santé ;
- il assure le bon fonctionnement des services et structures publics et privés qui concourent à la présentation et à l'amélioration de la santé du citoyen béninois.

B- Organisation du Ministère de la Santé

Le Ministère de la Santé, dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées, dispose des structures telles que le cabinet, les services rattachés et le Secrétariat Général dont dépendent les directions centrales et techniques.

- **Le cabinet.**

Il comprend :

- ✓ le Directeur de Cabinet ;
- ✓ le Directeur Adjoint de Cabinet ;
- ✓ cinq Conseillers Techniques ;
- ✓ l'Attaché de Cabinet ;
- ✓ le Chef de la Cellule de Communication ;
- ✓ l'Assistant du Ministre.

- **Les structures directement rattachées au ministre**

Il s'agit:

- ✓ de l'Inspection Générale du Ministère ;
- ✓ de la Cellule de Communication ;

✓ du Secrétariat Particulier du Ministre.

- **Le Secrétariat Général du Ministère (SGM)**

Le Secrétariat Général du Ministère est chargé de la coordination des activités des directions techniques et centrales du ministère ainsi que du suivi des activités des organismes sous tutelle. Il est dirigé par un Secrétaire Général assisté de son Adjoint.

- **Les directions centrales** regroupent :

- ✓ la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- ✓ la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- ✓ la Direction de la programmation et de la Prospective (DPP).

- **Les directions techniques** sont :

- ✓ la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM) ;
- ✓ la Direction Nationale des Etablissements Hospitaliers (DNEH) ;
- ✓ la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) ;
- ✓ la Direction de la Formation et de la Recherche en Santé (DFRS) ;
- ✓ la Direction de la Santé de la Mère et de l'Enfant (DSME) ;
- ✓ la Direction des Pharmacies, du Médicament et des Explorations Diagnostiques (DPMED) ;
- ✓ la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) ;
- ✓ la Direction de la Promotion des Soins Infirmiers et Obstétricaux (DPSIO) ;
- ✓ la Direction Départementale de la Santé (DDS).

Chaque Direction est placée sous l'autorité d'un Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la Santé.

II- La structure d'accueil de stage et les autres organes impliqués dans l'exécution des marchés de travaux

La Cellule de Passation des Marchés Publics où nous avons effectué notre stage, la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance et la Direction des Ressources Financières et du Matériel sont les principaux organes impliqués dans l'exécution des marchés de travaux du Ministère de la Santé.

A- La Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP)

La présentation de la cellule sera faite à travers ses attributions et son fonctionnement.

1- Attributions de la Cellule de Passation des Marchés Publics

Créée par arrêté n° 3933/MSP/DC/CTJ/SGM/SA en date du 09 mai 2005, la CPMP du Ministère de la Santé est responsable de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tout marché public dont le montant se situe dans la limite de son seuil de compétence. A ce titre, elle est chargée:

- d'élaborer, au début de l'année budgétaire, le plan de passation des marchés publics annuel du Ministère de la Santé et sa transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) ;
- d'élaborer les dossiers d'appel à la concurrence en collaboration avec les directions techniques compétentes et de saisir en cas de besoin, la DNMP, des dossiers d'appel à la concurrence pour avis ;
- de lancer les appels à la concurrence ;
- d'organiser l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ainsi que de rédiger les documents y afférents ;
- de soumettre au maître d'ouvrage, les conclusions des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres en vue de la notification de l'attribution du marché ;

- de préparer les projets de marché et de les viser ;
- de suivre l'exécution des marchés notamment par la visite périodique des chantiers avec les structures compétentes ;
- de réaliser et d'organiser la tenue d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes des procédures de passation des marchés ;
- de participer aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objet des marchés ;
- de rédiger des rapports sur la passation et l'exécution des marchés publics pour le maître d'ouvrage et leur transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics.

Pour tout marché public dont le montant est supérieur ou égal au seuil de sa compétence, la Cellule de Passation des Marchés Publics exécute toutes les attributions ci-dessus citées sous la responsabilité de la Direction Nationale des Marchés Publics.

2- Organisation et fonctionnement de la CPMP

La CPMP est placée sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère. Elle est dirigée par un Chef de la cellule nommé par arrêté conjoint des Ministres en charge des Finances et de la Santé.

Les autres membres de la cellule sont désignés par un arrêté du Ministre de la Santé.

La CPMP est composée de huit membres à savoir :

- ✓ une secrétaire ;
- ✓ un spécialiste en passation des marchés publics ;
- ✓ un spécialiste pour la gestion des dossiers d'acquisition d'équipements médico-techniques ;
- ✓ deux spécialistes pour la gestion des dossiers de construction et ou de réhabilitation;

- ✓ un juriste ;
- ✓ un spécialiste chargé de la gestion des dossiers d'acquisition des matériels roulants ;
- ✓ un conducteur de véhicule administratif.

Par ailleurs, pour son fonctionnement, la Direction des Ressources Financières et du Matériel accorde à la CPMP une dotation budgétaire sur la base du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) afin de lui permettre d'effectuer ses activités.

B- Présentation des autres organes impliqués dans l'exécution des marchés de travaux

Au sein du Ministère de la Santé, deux autres organes sont impliqués dans l'exécution des marchés de travaux. Il s'agit de la DIEM et de la DRFM.

1- La Direction des Infrastructures, des Equipements et du Matériel (DIEM)

La DIEM est chargée de la conception, du suivi, et de l'évaluation des activités de génie civil (construction, réhabilitation et entretien). Elle est également chargée de la gestion et de la maintenance des équipements médico-techniques du Ministère de la Santé.

Elle est placée sous l'autorité d'un directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la Santé, parmi les cadres de la catégorie A1, ayant au moins dix ans d'ancienneté dans la fonction publique ou, parmi les cadres de niveau équivalent s'il est désigné en dehors de l'Administration publique.

Du point de vue organisationnel, la DIEM comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service de la Gestion et de la Maintenance des Equipements (SGME) ;

- un Service de Génie Civil (SGC).

2- La Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)

La DRFM est la structure chargée de la conception, de l'application et de contrôle des règlements, normes et procédures en matière de gestion des ressources budgétaires, financières et matérielles du ministère. Elle est dirigée par un directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres, parmi les cadres de la catégorie A1, ayant au moins dix ans d'ancienneté dans la fonction publique ou, parmi les cadres de niveau équivalent s'il est désigné en dehors de l'Administration publique.

Chaque service est placé sous l'autorité d'un chef de service qui est nommé par arrêté du Ministre de la Santé, sur proposition du Directeur des Ressources Financières et du Matériel. Ces chefs de service sont responsables devant le Directeur des Ressources Financières et du Matériel.

La DRFM comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service du Budget et de la Comptabilité ;
- un Service du Matériel et de la Maintenance du Parc Automobile ;
- une Régie Centrale ;
- un Service de l'Assistance, de la décentralisation et du Suivi.

Paragraphe 2 : Etat des lieux

Il convient d'une part, de se pencher sur les conditions préalables à l'exécution des marchés de travaux et d'autre part, sur les différentes phases d'exécution des marchés de travaux.

I- Les conditions préalables à l'exécution des marchés de travaux

Un marché de travaux est un contrat qui a pour objet, soit l'exécution,

soit la conception et l'exécution au bénéfice d'une autorité contractante de tous travaux de bâtiment, de génie civil, génie rural ou réfection d'ouvrages de toute nature. Avant d'aborder la question des conditions préalables à l'exécution des marchés de travaux proprement dite, il est nécessaire d'examiner d'abord les différents modes de passation des marchés concernés.

A- Mode de passation des marchés publics

La passation des marchés publics se fait au Ministère de la Santé suivant deux modes, à savoir : l'appel d'offres et le gré à gré.

1- L'appel d'offres

Par l'appel d'offres, le Ministère de la Santé organise par le biais de la Cellule de Passation des Marchés Publics, une mise en concurrence des soumissionnaires. Cette mise en concurrence est faite par un avis d'appel d'offres par lequel la Cellule de Passation des Marchés Publics sollicite des demandes de présélection ou de sélection des candidats par voie de publicité. La publicité est faite dans le journal des marchés publics ou dans un autre journal officiel comme la Nation.

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint.

Suite à nos investigations, les marchés de travaux ne sont passés que par appel d'offres.

Exceptionnellement, quelques autres types de marchés sont parfois attribués selon la procédure de gré à gré.

2- Le gré à gré

La Cellule de Passation des Marchés Publics n'utilise la procédure de gré à gré qu'en cas de monopole ou d'urgence. C'est le cas, lorsqu'il s'agit de l'acquisition des réactifs ou parfois de vaccins. Toutefois, elle introduit d'abord le dossier d'achat à la Direction Nationale des Marchés Publics pour autorisation.

Le tableau suivant fait état du mode de passation des marchés de travaux utilisés par le Ministère de la Santé de 2007 à 2009.

Tableau n° 01 : Récapitulatif du pourcentage des modes de passation des marchés de travaux passés par le Ministère de la Santé de 2007 à 2009

Année	Type de marché	Mode de passation	Nombre	Taux
2007	Marché de travaux	Appel d'offres	16	100%
		Gré à Gré	0	0%
2008	Marché de travaux	Appel d'offres	27	100%
		Gré à Gré	0	0%
2009	Marché de travaux	Appel d'offres	15	100%
		Gré à Gré	0	0%

Source : Archives CPMP du Ministère de la Santé

L'analyse des données du tableau n°01 révèle que la passation des marchés de travaux respecte les dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation des services publics en République du Bénin qui précise que l'appel d'offres est la règle.

On en déduit donc **un usage permanent de la procédure d'appel d'offres pour les marchés de travaux.**

Avant le début d'exécution par l'entrepreneur, le marché est d'abord conclu, signé et approuvé. Cela signifie que la passation des marchés publics au Ministère de la Santé a un processus qu'il convient d'examiner.

B- Processus de passation des marchés publics

Au Ministère de la Santé, les dépenses de travaux, de fournitures ou de prestation de service dont les montants sont respectivement supérieurs ou égaux à trente millions ou à dix millions de FCFA, sont effectuées suivant les règles d'exécution des marchés publics.

En effet, conformément à l'article 3 du décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004, portant fixation des seuils de passation des marchés publics et

limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, les seuils applicables aux marchés d'Etat sont les suivants :

- 30 000 000 FCFA pour les marchés de travaux ;
- 10 000 000 FCFA pour les marchés de fournitures et de prestations de service.

Il est ainsi observé le respect des seuils réglementaires de passation des marchés publics.

Le processus de passation des marchés publics est identique pour tous les types de marché (marchés de fournitures, de prestation de service, marchés de travaux) et commence depuis l'élaboration du dossier d'appel d'offres.

1- De l'élaboration du Dossier d'Appel d'Offres à l'ouverture des plis

Après la notification des crédits ouverts au budget général de l'Etat de la gestion de l'année N par le Ministre en charge des Finances au Ministère de la Santé, la cellule de passation des marchés publics élabore, à partir du plan de travail annuel (PTA) du ministère, le plan de passation des marchés publics. Ce plan est envoyé à la Direction Nationale des Marchés Publics pour validation.

Il existe donc un plan de passation des marchés publics au niveau du ministère.

Cependant, non seulement la CPMP ne dispose pas à temps des informations relatives à la disponibilité des crédits, mais encore les gestionnaires de crédits ne transmettent pas dans les délais souhaitables, le point de leurs besoins liés à la passation des marchés publics. Cette situation a pour conséquences, **le retard dans la finalisation du plan de passation annuel par la CPMP et la non transmission à bonne date dudit plan à la DNMP** pour validation. Ce retard a des répercussions sur l'exécution des

marchés et, par ricochets, des incidences sur la consommation des crédits.

Le plan de passation validé par la DNMP sert de calendrier pour la gestion considérée.

La cellule de passation des marchés publics envoie par le biais du Secrétaire Général du Ministère, des correspondances à toutes les structures du ministère, aux fins d'avoir les spécifications techniques des acquisitions à effectuer au titre de l'année.

Quant à la DIEM, elle intervient par le biais de ses services techniques dans l'élaboration du projet de DAO pour les marchés de travaux. En effet, le Service de Génie Civil relevant de cette direction élabore les dossiers d'appel d'offres en collaboration avec les responsables des projets et des programmes. On peut donc noter **l'existence de techniciens spécialisés, permettant une bonne détermination des spécifications techniques de l'ouvrage à réaliser.**

Le projet de DAO ainsi élaboré est constitué des documents suivants :

- ✓ l'avis d'appel d'offres ;
- ✓ le règlement particulier de l'appel d'offres ;
- ✓ le modèle de soumission ;
- ✓ les annexes ;
- ✓ le modèle de cautions ;
- ✓ le modèle de déclaration de conformité réglementaire ;
- ✓ le modèle de fiche de renseignements sur le soumissionnaire ;
- ✓ le modèle d'engagement d'assurance professionnelle au tiers ;
- ✓ le modèle d'attestation financière ;
- ✓ le modèle de marché ;
- ✓ le formulaire A et B du code d'éthique et de moralisation des marchés publics ;
- ✓ le cadre de bordereau des prix unitaires ;
- ✓ le cadre de devis estimatif ;

- ✓ le cadre du sous détail des prix unitaires ;
- ✓ le devis descriptif général des travaux ;
- ✓ le devis descriptif particulier des travaux ;
- ✓ le cahier des prescriptions spéciales ;
- ✓ le cahier des prescriptions techniques ;
- ✓ le descriptif des prix unitaires ;
- ✓ les documents graphiques ou les plans techniques.

Une fois le projet de dossier d'appel d'offres élaboré, il est transmis à la CPMP pour études et transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics pour l'obtention du « **BON A LANCER** ».

Il convient de noter que parfois la DNMP demande de corriger le même dossier plusieurs fois alors que toutes les observations auraient pu être faites au premier traitement dudit dossier. Ce qui induit un long délai dans l'obtention des avis de la DNMP. **Ainsi, le «BON A LANCER» est souvent établi hors délai.**

Après l'obtention du « **BON A LANCER** », le projet de DAO change de nature et devient le DAO proprement dit. La CPMP procède alors à :

- ✓ l'appel à la concurrence ;
- ✓ la vente des DAO aux fournisseurs intéressés. A partir de cette vente, les candidats disposent d'au moins un (01) mois pour présenter et déposer leurs soumissions ;
- ✓ la collecte des plis.

L'ouverture des plis a lieu le jour même du dépôt des offres. L'ordre d'arrivée des plis est respecté pour l'ouverture.

L'ouverture des plis obéit ainsi au souci de transparence.

Il est procédé ensuite au dépouillement des offres.

2- Du dépouillement des offres à l'approbation du marché

a- Du dépouillement des offres

Les travaux de dépouillement et d'analyse des offres sont effectués

par une commission interministérielle sous la direction de la Cellule de Passation des Marchés Publics. Elle est composée :

- ✓ d'un représentant de la Direction Nationale des marchés Publics ;
- ✓ d'un représentant du projet concerné ;
- ✓ du responsable du dossier d'appel d'offres au sein de la cellule de passation ;
- ✓ d'un représentant de la DIEM ;
- ✓ d'un représentant de la structure bénéficiaire ;

La commission de dépouillement vérifie d'abord l'existence et la validité des pièces, selon les prescriptions contenues dans le règlement particulier du dossier d'appel d'offres. C'est une mesure d'incitation des entrepreneurs à se conformer aux normes en vigueur. Elle procède ensuite à l'appréciation des offres techniques puis des offres financières suivant, la grille de notation contenue dans le dossier d'appel d'offres.

A l'issue des travaux de dépouillement, le marché est attribué au soumissionnaire ayant obtenu la note totale la plus élevée, c'est le jugement provisoire.

Lorsque le montant du marché est inférieur à cent millions de FCFA, la CPMP prononce l'attribution définitive et élabore le contrat.

Dans le cas contraire, lorsque le montant du marché est supérieur à cent millions de FCFA, la CPMP prononce une attribution provisoire et transmet les différents procès verbaux de la commission de dépouillement à la DNMP pour vérification et validation.

Après ces différents travaux, la CPMP garde un exemplaire de chaque dossier. Ce document lui permet de constituer ses archives. Toutefois, nous avons noté une **défaillance du système d'archivage pour la conservation des données relatives à la passation des marchés publics au Ministère de la Santé.**

b- De l'approbation des marchés publics

Lorsque la Direction Nationale des Marchés Publics entérine les résultats de dépouillement et de jugement provisoire des offres, elle prononce l'attribution définitive. Suite à la réception du procès verbal de la DNMP, la CPMP notifie à l'entrepreneur retenu l'attribution du marché. Elle se charge alors d'élaborer le projet de contrat de marché, puis elle le fait signer par l'entrepreneur retenu. La CPMP le transmet ensuite au Ministre de la Santé qui le signe à son tour, si le marché est sur financement du budget national.

S'il s'agit d'un marché sur financement extérieur, le projet de contrat est signé par le Ministre de la Santé, le titulaire du marché et le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement.

Les pièces constitutives du marché élaboré sont les suivantes :

- ✓ le marché lui-même ;
- ✓ l'acte de soumission ;
- ✓ le cahier des prescriptions techniques (CPT) ;
- ✓ le devis descriptif général des travaux ;
- ✓ le bordereau des prix unitaires ;
- ✓ le devis estimatif des travaux ;
- ✓ les formulaires A et B du code d'éthique des marchés publics ;
- ✓ l'original du relevé d'identité bancaire ;
- ✓ les plans architecturaux.

Les gestionnaires de crédits procèdent à l'engagement de la dépense sur le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) en vue de l'édition de la fiche d'engagement de la dépense. Par cette opération, la CPMP veille à la réservation des crédits nécessaires pour l'exécution du marché concerné. Après cette opération, le contrat de marché signé est envoyé au Ministère en charge des Finances pour visa du Contrôleur Financier et approbation par le Ministre en charge des Finances. **Le**

Ministère en charge des Finances respecte ainsi la procédure d'approbation des marchés publics.

Nous avons constaté que plusieurs contrats de marché sont en attente de l'édition de la page de garde au niveau de la CPMP. L'édition de la page de garde sur SIGFIP constitue un véritable goulot d'étranglement qui rallonge indéfiniment le délai d'approbation et, par ricochets, le délai d'exécution des marchés. Il s'écoule un long délai pour l'approbation des contrats de marché transmis au Ministère en charge des Finances. Ceci entraîne donc une approbation tardive des contrats de marché comme en témoigne le tableau n°02 suivant. En d'autres termes, la plupart des contrats de marché sont approuvés après l'expiration du délai de validité des offres des titulaires des marchés qui est de quatre vingt dix jours.

Les contrats de marché ne sont pas vite approuvés.

On en déduit une lenteur dans le processus d'approbation des contrats de marché.

Tableau n° 02 : Point des marchés en attente d'approbation du Ministre en charge des Finances.

Période	Marchés signés par le Ministre de la Santé et en attente de page de garde pour approbation	Marchés visés par le Contrôleur Financier et en attente d'approbation
2009-2010	65	30

Source : Cellule de Passation des Marchés Publics

Soulignons que pour les marchés sur financement extérieur, l'avis de non objection du bailleur est recueilli à toutes les étapes du processus de passation.

Suite à nos investigations, **il faut noter qu'aucune des structures impliquées dans l'exécution des marchés de travaux ne dispose de manuel de procédures de passation.**

Après l'approbation et la notification du marché au titulaire, ce

dernier doit accomplir les formalités d'enregistrement à la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Le coût de l'enregistrement représente 1% du montant du marché. Le marché devient alors exécutoire.

II- Les différentes phases d'exécution des marchés de travaux

L'exécution du marché public, comme tout contrat, est soumise au principe affirmé à l'article 1134 du Code Civil selon lequel : « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi ». Le contrat fait ainsi la loi des parties.

L'exécution des marchés de travaux se fait en deux phases : l'exécution physique et l'exécution financière.

A- L'exécution physique

L'exécution physique est la réalisation effective des travaux par l'entrepreneur. A cet égard, Le titulaire du marché est responsable du démarrage des travaux jusqu'à leur achèvement.

1- Les activités liées au démarrage des travaux

Le démarrage des travaux est matérialisé par la remise de site au titulaire du marché. La remise de site est réalisée par une commission interministérielle composée des représentants des structures ci-après :

- ✓ la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- ✓ la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance ;
- ✓ la Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
- ✓ la Coordination du projet ;
- ✓ le Contrôle Financier ;

- ✓ la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- ✓ la Direction Générale du Budget ;
- ✓ le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de Lutte contre l'Erosion Côtière (à travers La Direction de la Construction et de la promotion des Matériaux Locaux)
- ✓ la Caisse Autonome d'Amortissement s'il s'agit d'un marché sur financement extérieur.

La présence du titulaire du marché ou de son représentant est obligatoire. La remise de site est organisée par la DIEM. A cette occasion, l'entrepreneur prend la connaissance des limites du site affecté aux travaux. La remise de site est sanctionnée par un procès verbal (PV) signé par toutes les parties présentes. Une copie du PV est remise à l'entrepreneur.

La DIEM donne ensuite à l'entrepreneur l'ordre de commencer les travaux par le biais d'un ordre de service de démarrage des travaux. Cet ordre de service précise la date de démarrage effectif des travaux et fait courir en même temps le délai contractuel d'exécution du contrat de marché. L'ordre de service est un document écrit, signé, daté, numéroté et enregistré. La notification de l'ordre de service de démarrage des travaux met à la charge de l'entrepreneur, l'obligation de commencer les travaux. Cependant, certains entrepreneurs mettent du temps pour démarrer effectivement les travaux. **Il est ainsi constaté, le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux.** La présentation d'un ordre de service de démarrage des travaux figure à l'annexe n°01 du présent mémoire.

L'entrepreneur a la responsabilité de l'organisation de son chantier et du recrutement de ses ouvriers. L'entrepreneur procède à l'installation d'un magasin de stockage des matériaux, des engins, des panneaux de signalisation, des matériels techniques nécessaires à la réalisation de l'ouvrage, etc. Il doit prendre toutes les dispositions pour assurer le

démarrage des travaux dans le délai contractuel d'exécution, suivant les règles de l'art et dans le respect scrupuleux des cahiers de charge. L'entrepreneur doit garantir la qualité des travaux. **Mais d'après nos investigations, certains entrepreneurs ne respectent pas l'obligation de garantie de la qualité des travaux.**

Toutefois, avant le début d'exécution des travaux, il est demandé à l'entrepreneur de fournir à l'approbation de la DIEM, le programme d'exécution détaillé des travaux, spécifié au cahier des prescriptions techniques. **Ainsi, la plupart des entrepreneurs fournissent à la DIEM le programme d'exécution des travaux.**

Une bonne exécution du contrat de marché dépend du suivi des différentes phases d'exécution dudit marché.

2- Le suivi de l'exécution des travaux

Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, il est organisé le suivi de l'exécution.

Le suivi de l'exécution est assuré par la DIEM, la DNMP et la CPMP.

a- Le suivi exercé par la DIEM

La DIEM est le maître d'œuvre en ce qui concerne l'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé. A ce titre :

- ✓ elle organise les réunions de chantiers, la remise de site, les attachements, la réception provisoire et définitive des travaux ;
- ✓ elle désigne l'ingénieur dont il fait connaître son nom par ordre de service ;
- ✓ elle assure la surveillance, le suivi des travaux ;
- ✓ elle donne son avis technique sur toute modification à apporter aux travaux en exécution ;
- ✓ elle établit les ordres de service nécessaires à la bonne exécution des travaux ;

- ✓ elle veille au respect du délai d'exécution ;
- ✓ elle réalise par trimestre le rapport d'exécution du marché qu'il transmet à la CPMP et à la coordination du projet.

En dépit de toutes les attributions ci-dessus énoncées, les chantiers ne sont pas visités régulièrement.

Parfois la maîtrise d'œuvre est confiée à une structure privée lorsque les marchés sont d'une grande complexité ; mais celle-ci travaille en collaboration avec la DIEM.

b- Le suivi exercé par la DNMP

Aux termes de l'article 9 in fine du décret 2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNMP, la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés Publics est chargée :

- ✓ des vérifications périodiques et inopinées des chantiers ;
- ✓ du suivi de l'exécution du marché sur la base du planning de l'opération et des délais contractuels ;
- ✓ de la vérification de la qualité des délais et de leur conformité aux spécifications ;
- ✓ du suivi de l'exécution financière des marchés et de la formulation d'avis sur la pertinence des travaux supplémentaires demandés ;
- ✓ de la participation aux différentes réceptions.

En réalité, le suivi de l'exécution piétine à la DNMP. Les agents de la DNMP sont parfois obligés de négocier des moyens de déplacement avec les maîtres d'ouvrages pour les visites de chantiers. **Dans ces conditions, les contrôles inopinés des chantiers par la DNMP ne sont pas possibles, faute de moyens.**

Hormis le suivi effectué par la DIEM et la DNMP, nous avons le suivi effectué par la CPMP.

c- Le suivi exercé par la CPMP

Le suivi de la CPMP consiste à :

- ✓ veiller au respect des clauses du marché ;
- ✓ donner son avis sur toute modification à apporter aux travaux en exécution ;
- ✓ effectuer les contrôles inopinés de l'exécution du marché ;
- ✓ recevoir mensuellement de l'entrepreneur les rapports d'exécution du marché ;
- ✓ recevoir trimestriellement de la DIEM les rapports d'exécution du marché ;
- ✓ participer aux réunions de chantiers si cela est nécessaire ;
- ✓ participer à la remise de site, aux attachements, à la réception des travaux.

Mais de façon pratique, la Cellule de Passation des Marchés Publics n'arrive pas à assurer le suivi de l'exécution des marchés publics en général et des marchés de travaux en particulier.

Il convient de souligner que les coordinations des projets concernées par l'exécution des marchés de travaux participent également au suivi :

- ✓ en assurant les facilités d'installation de l'entrepreneur ;
- ✓ en participant aux réunions de chantier ;
- ✓ en assurant le paiement des acomptes.

Il faut remarquer que les différentes structures chargées du suivi de l'exécution des travaux assument rarement leurs responsabilités en matière d'attributions. Ainsi, les visites de chantier ne sont pas toujours effectives. Dans le cas où elles le sont, elles s'effectuent de manière tardive. Les rapports d'exécution ne sont pas produits à temps ou ils ne sont pas produits du tout. Les travaux ne sont pas livrés conformément aux délais contractuels, d'où le **suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux.**

Le suivi peut aussi être confié à des maîtrises d'ouvrage délégué. A cet effet, l'article 7 du décret 2003-096 du 20 mars 2003 portant conditions d'exercice des missions de maîtrise d'ouvrage délégué et de conduite d'opération dispose que « La maîtrise d'ouvrage délégué (MOD) est une mission par laquelle le maître d'ouvrage public confie à un mandataire appelé maître d'ouvrage délégué, qui agit en son nom et pour son compte, tout ou partie de ses attributions dans les limites fixées par la loi.» Il existe essentiellement deux agences en matière de maîtrise d'ouvrage délégué au Bénin. Il s'agit de :

- ✓ l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR) ;
- ✓ l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêts Publics (AGETIP-BENIN).

Le suivi de l'exécution des marchés de travaux doit donc être repensée et mieux organisée.

Il convient de souligner que des modifications peuvent être apportées en cours d'exécution du contrat de marché. Celles-ci concernent notamment :

- ✓ les corrections des erreurs contenues dans le marché ;
- ✓ les modifications de plans ;
- ✓ les déplacements de site ;
- ✓ les modifications de compte bancaire ;
- ✓ les travaux supplémentaires ;
- ✓ la prolongation du délai d'exécution.

Toutes ces modifications ne peuvent intervenir que par voie d'avenant au contrat.

Parfois, tous les chantiers ne sont pas exécutés de bout en bout, et il est constaté des abandons de chantier comme en témoigne le tableau n°3 ci-après :

Tableau n°3 : cas d'un chantier abandonné

Désignation des travaux	Date d'approbation	Date de démarrage	Montant des travaux	Délai d'exécution	Niveau d'exécution physique	Date d'abandon
Réhabilitation et transformation de l'ancien hôpital de Ouidah en centre national de gérontologie (lot n°3)	30/10/2006	02/2007	148 582 444 TTC	05 mois	37%	2008

Source : Service du Suivi et du contrôle de la DIEM

3- La réception des travaux

La réception est l'acte unilatéral par lequel la personne publique maître de l'ouvrage déclare, après un examen contradictoire, accepter les travaux réalisés par l'entrepreneur titulaire du marché. De ce point de vue, on distingue la réception provisoire et la réception définitive. Suivant l'entretien que nous avons eu avec le spécialiste des dossiers de construction et de réhabilitation de la CPMP, la réception des travaux se fait comme suit :

a- La réception provisoire

La réception provisoire s'effectue à l'initiative du titulaire du marché qui en fait demande à l'achèvement des travaux.

Avant le jour de la réception, les techniciens de la DIEM, de la CPMP, et la coordination du projet procèdent à une visite du chantier pour s'assurer de l'achèvement total des travaux, relever les imperfections et malfaçons « éventuelles » faisant l'objet de réserves à faire lever par le titulaire du marché. Ces vérifications permettent de se prononcer sur la fin réelle des travaux.

Après la visite du chantier, toutes les parties prenantes à la réception sont invitées de même que l'entrepreneur à y prendre part.

La réception provisoire est prononcée par une commission composée des représentants des structures ci-après :

- ✓ la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- ✓ la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance ;
- ✓ la Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
- ✓ la Coordination du projet ;
- ✓ le Contrôle Financier ;
- ✓ la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- ✓ la Direction Générale du Budget ;
- ✓ le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de Lutte contre l'Erosion Côtière (La Direction de la Construction et de la promotion des Matériaux Locaux)
- ✓ l'entrepreneur.

A l'issue de la réception, un procès-verbal de réception provisoire est signé par tous les participants présents.

La réception provisoire ne vaut pas acceptation définitive des travaux, mais seulement constat de leur achèvement.

Le délai de garantie de l'exécution des travaux est fixé à douze mois. Ce délai court à partir de la date de la réception provisoire. Pendant ce délai, l'entrepreneur effectue à ses frais toutes les reprises, toutes les réparations qui sont nécessaires en cas de mauvaise qualité des matériaux utilisés ou de malfaçons.

Des dispositions sont donc prises pour garantir la réparation de vices non apparents au moment de la réception provisoire des travaux.

b- La réception définitive

Elle a lieu un an après la réception provisoire, c'est-à-dire à l'expiration du délai de garantie. La commission s'assure que l'ouvrage tient suivant ses caractéristiques techniques et que d'autres vices ne sont pas

apparus. A l'issue de la réception définitive, un procès-verbal de réception définitive est établi dans les mêmes formes que pour la réception provisoire.

La réception des travaux est faite suivant les dispositions du code des marchés publics.

La réception définitive met donc fin à l'exécution physique des travaux.

B- L'exécution financière

L'exécution financière consiste au paiement du droit revenant à l'entrepreneur.

1- Les diverses garanties financières

Dans le but de permettre une bonne exécution du marché aussi bien du point de vue physique que financier, des garanties sont exigées des titulaires des marchés. Ces garanties sont au nombre de deux :

- ✓ **le cautionnement définitif** ou garantie de bonne exécution qui est constituée dès l'approbation du marché et préalablement à tout paiement effectué au titre du marché. Au Ministère de la Santé, il est généralement fixé à 10% du montant du marché. L'entrepreneur peut constituer cette garantie sous forme de caution délivrée par toute institution bancaire installée au Bénin et habilitée à le faire. **Cette garantie est fournie par tous les titulaires des marchés de travaux.**

Le cautionnement définitif est une garantie de l'engagement du titulaire en vue de la bonne exécution du marché et du recouvrement des sommes dont il resterait débiteur au titre du marché. Il est restitué après la réception provisoire des travaux.

C'est la DIEM qui procède à la main levée de ce cautionnement.

- ✓ **la retenue de garantie** : c'est une garantie qui vise le parfait achèvement des travaux. Son montant varie entre 5 et 10%. Pour les

marchés de travaux au Ministère de la Santé, elle est généralement de 10% du montant de chaque paiement à effectuer. Sa restitution n'intervient qu'après la réception définitive des travaux, mais à condition que l'entrepreneur ait rempli toutes les obligations fixées par le marché. A la réception provisoire, l'entrepreneur peut la remplacer par une caution bancaire de retenue de garantie.

On peut ainsi affirmer qu'il existe des mesures garantissant la restitution des fonds engagés en cas de non-respect par l'entrepreneur des clauses contractuelles.

2- L'avance de démarrage et les acomptes

a- L'avance de démarrage

Au cours de notre stage, il nous a été indiqué qu'avant le début des travaux, l'entrepreneur peut obtenir sur sa demande, dès la notification de l'approbation du marché, une avance de démarrage égale à 30% du montant du marché initial sur présentation du marché dûment enregistré et de la facture correspondante. Cette avance de démarrage est fixée dans le cahier des charges.

En vue de l'obtention de cette avance, l'entrepreneur doit constituer une caution délivrée par une banque ou une institution financière agréée en République du Bénin.

Les remboursements de l'avance de démarrage se font de manière échelonnée et régulière dès le premier acompte. Après le remboursement de l'avance, il est donné main levée de la caution correspondante.

Le dossier de demande de paiement d'avance comprend :

- ✓ une facture d'avance de démarrage ;
- ✓ un exemplaire du marché dûment signé et enregistré ;
- ✓ la caution d'avance de démarrage.

Le processus de paiement du dossier ainsi constitué repose sur les éléments suivants :

- 1°) dépôt du dossier à la DIEM pour certification du « bon à payer »;
- 2°) envoi du dossier à la coordination du projet ;
- 3°) envoi du dossier à la DRFM pour liquidation, et édition du mandat de paiement ;
- 4°) transmission du dossier au délégué du contrôle financier pour validation et visa ;
- 5°) transmission du dossier au Trésor public pour paiement.

Les opérations ci-dessus énumérées s'étendent sur un mois voire plus. A ces étapes, s'ajoutent celles qui ont cours au Trésor public. Celles-ci s'étendent aussi sur plusieurs mois avant que les fonds ne soient virés dans le compte de l'entrepreneur. Normalement, le paiement de l'avance de démarrage doit intervenir dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de réception par le maître d'ouvrage de la demande du titulaire du marché. Or, nous constatons que ce délai n'est jamais respecté. L'avance de démarrage est payée après plusieurs mois voire une année après la demande du titulaire du marché. Nous pouvons donc en conclure **le paiement tardif de l'avance de démarrage**.

Au cours de l'exécution des travaux, l'entrepreneur a droit au paiement d'acomptes.

b- Les acomptes

A chaque fois que l'entrepreneur atteint un niveau donné dans l'exécution physique des travaux, il a droit au paiement d'une somme égale aux travaux exécutés.

Cette somme est désignée sous la dénomination d'acompte. L'entrepreneur reçoit donc périodiquement un acompte versé sur la base de l'attachement effectué. En réalité, l'acompte constitue un droit pour tout titulaire d'un marché dont le délai d'exécution excède trois mois. Le montant de l'acompte ne doit pas excéder la valeur des prestations auxquelles il se rapporte. Pour déterminer le montant de l'acompte à payer

au titulaire du marché, il est procédé d'abord à l'attachement. L'attachement est l'acte par lequel le niveau d'exécution physique des travaux est constaté. Il consiste à mesurer, évaluer et approuver lesdits travaux conformément aux prescriptions techniques. Il est fait contradictoirement par une commission en présence de l'entrepreneur. Cette commission est composée des représentants des structures ci-après :

- ✓ la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- ✓ la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance ;
- ✓ la Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
- ✓ la Coordination du projet ;
- ✓ le Contrôle Financier ;
- ✓ la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- ✓ la Direction Générale du Budget.

A l'issue de l'attachement, il est établi un procès verbal (PV). Ce PV est manuscrit et est signé par tous les membres de la commission qui sont présents. L'entrepreneur établit sa facture sur la base de l'attachement effectué. Il peut avoir N acomptes selon l'envergure du marché et les modalités de paiement prévues dans le contrat. L'acompte prend en compte le remboursement de l'avance de démarrage et la retenue de garantie afférente à la portion du marché exécutée. La présentation d'une facture de paiement d'acompte figure à l'annexe n° 02 du présent mémoire.

Le dossier de paiement de l'acompte comprend :

- ✓ le PV de l'attachement ;
- ✓ la facture ;
- ✓ un exemplaire du marché.

Le dossier ainsi constitué suit le circuit suivant :

- ✓ dépôt du dossier à la DIEM pour certification du « bon à payer »
- ✓ envoi du dossier par la DIEM à la coordination du projet pour

certification du service fait ;

- ✓ envoi du dossier à la DRFM pour liquidation et édition du mandat de paiement ;
- ✓ transmission du dossier au Délégué du Contrôle Financier pour validation et visa ;
- ✓ transmission du dossier au Trésor public pour paiement.

Normalement le paiement des acomptes doit se faire dans un délai maximum de soixante (60) jours à compter de la date de réception de la facture par le maître d'ouvrage. Mais nous constatons que, dans la pratique, cette règle n'est pas respectée. Les acomptes ne sont pas payés dans le délai requis. Les entrepreneurs attendent plusieurs mois avant d'être payés. Cet état de choses rallonge les délais d'exécution des marchés de travaux.

Nous pouvons donc noter le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes.

3- Le paiement pour solde

C'est le paiement de la somme qui reste due au titulaire du marché après avoir soustrait les remboursements d'avances, les acomptes antérieurs versés et les retenues de garantie et de toutes autres sommes dues au titre du marché. Le paiement pour solde constitue donc le dernier acompte versé au titulaire du marché. Le dossier de paiement pour solde comprend :

- ✓ le PV de réception provisoire ;
- ✓ la facture ;
- ✓ un exemplaire du marché.

Le dossier ainsi constitué suit le même processus de paiement que celui de l'avance et de l'acompte.

En définitive, le paiement de la somme due à l'entrepreneur est effectué de manière tardive.

Section 2 : De la problématique de l'étude à la démarche méthodologique

Dans cette section, nous ferons l'inventaire des problèmes identifiés afin de retenir une problématique et préciser la démarche méthodologique liée à cette problématique.

Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet

L'état des lieux permet de recenser les problèmes que soulève le sujet en cours de réflexion et de les regrouper par centres d'intérêt, en vue de choisir la problématique adaptée aux travaux de recherche.

I- Inventaire des forces et faiblesses et regroupement des problèmes par centres d'intérêt

A- Inventaire des atouts et faiblesses

Les différents constats que nous venons de faire sont présentés ici sous la forme d'un inventaire des atouts en termes de forces et opportunités et celui des problèmes en termes de menaces et de faiblesses.

1- Inventaire des atouts

Les atouts issus de nos observations de stage se présentent comme ci-après :

- ✓ le respect des seuils réglementaires de passation des marchés ;
- ✓ un usage permanent de la procédure d'appel d'offres pour les marchés de travaux ;
- ✓ l'existence d'un plan de passation des marchés publics au niveau du Ministère de la Santé ;
- ✓ l'existence de techniciens spécialisés permettant une bonne

- détermination des spécifications techniques de l'ouvrage à réaliser ;
- ✓ l'existence de mesures garantissant la restitution des fonds engagés en cas de non-respect par l'entrepreneur des clauses contractuelles.
- ✓ Le respect de la procédure d'approbation des marchés publics ;
- ✓ L'existence de dispositions permettant de garantir la réparation de vices non apparents au moment de la réception provisoire des travaux.

2- Inventaire des faiblesses

Les faiblesses dégagées de nos observations de stage se présentent comme suit :

- ✓ la défaillance du système d'archivage pour la conservation des données relatives à la passation des marchés publics ;
- ✓ le long délai pour l'obtention des avis de la DNMP ;
- ✓ l'inexistence de manuel de procédure de passation ;
- ✓ le retard dans la finalisation des plans annuels de passation ;
- ✓ la non communication à temps des informations sur la disponibilité des crédits ;
- ✓ la non transmission à bonne date du plan annuel de passation à la DNMP ;
- ✓ la lenteur dans le processus d'approbation des contrats de marchés publics ;
- ✓ le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux ;
- ✓ le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux ;
- ✓ le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes.

B- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

L'analyse des différents problèmes identifiés nous permet de les regrouper en trois centres d'intérêt tels que libellés dans le tableau n°4 suivant :

Tableau n°4 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques
01	La célérité dans les opérations de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none">- la défaillance du système d'archivage pour la conservation des données relatives à la passation des marchés publics ;- le long délai pour l'obtention des avis de la DNMP ;- la lenteur dans le processus d'approbation des contrats de marchés publics- l'inexistence de manuel de procédure de passation
02	La planification dans le système de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none">- le retard dans la finalisation des plans annuels de passation ;- la non communication à temps des informations sur la disponibilité des crédits ;- la non transmission à bonne date du plan annuel de passation à la DNMP.
03	Exécution des marchés de travaux	<ul style="list-style-type: none">- le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux ;- le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux ;- le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux

Le regroupement des problèmes par centres d'intérêt nous permet de dégager quelques problématiques dont l'essentiel se trouve dans le tableau n°5 ci-après :

Tableau n°5 : Regroupement des problèmes par problématique

Centres d'intérêt	Problème général	Problématique
La célérité dans les opérations de passation des marchés publics	Faible performance dans les opérations de passation des marchés publics	La problématique de la performance dans les opérations de passation des marchés publics
La planification dans le système de passation des marchés publics	Planification non rigoureuse dans le système de passation des marchés publics	La problématique de la planification rigoureuse dans le système de passation des marchés publics
Exécution des marchés de travaux	Retard dans l'exécution des marchés de travaux	La problématique du respect du délai d'exécution des marchés de travaux

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux

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

II- Choix de la problématique

Une analyse des différents problèmes identifiés, montre que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles le Ministère de la Santé doit résolument faire face en vue de rendre crédibles et fiables les marchés publics passés dans le secteur.

Dans un contexte marqué par d'énormes besoins en infrastructures sanitaires, il est regrettable de constater des retards considérables dans l'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé. Ces retards sont préjudiciables à la population parce qu'ils s'opposent ainsi à la jouissance des infrastructures et services auxquels elle aspire légitimement. Cette situation affecte aussi considérablement le coût des marchés publics.

Les retards dans l'exécution constituent donc un frein à

l'accomplissement des missions dévolues au secteur. Ainsi, nous avons formulé notre sujet de mémoire comme suit : «**Quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé** ».

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

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie

I- Spécification de la problématique choisie

L'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé se trouve confrontée à une multitude de difficultés. C'est pour apporter notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes que nous jugeons opportun de proposer dans ce cadre des solutions aux problèmes liés à la problématique du respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé.

Les problèmes spécifiques y relatifs sont les suivants :

- ✓ le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux;
- ✓ le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes;
- ✓ le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux.

De ces problèmes spécifiques, nous pourrions retenir comme problème général, «**le retard dans l'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé**».

II- Vision globale de résolution de la problématique

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous adoptons une démarche en douze étapes à savoir :

- ✓ la définition des objectifs ;
- ✓ l'identification des causes probables des différents problèmes ;
- ✓ la formulation des hypothèses de l'étude ;
- ✓ la construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- ✓ la revue de littérature ;
- ✓ le choix de l'outil de mobilisation des données
- ✓ le choix de l'outil d'analyse des données;
- ✓ la mobilisation des données ;
- ✓ l'établissement du diagnostic ;
- ✓ les approches de solutions ;
- ✓ les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- ✓ la construction du tableau de synthèse de l'étude (TSE).

CHAPITRE DEUXIEME :
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS

Dans le présent chapitre, nous exposerons le cadre théorique et la méthodologie de l'étude (section 1) puis nous présenterons les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de solutions aux problèmes identifiés (section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Ici, nous clarifierons les divers objectifs, les causes des problèmes et les hypothèses de l'étude, avant de confectionner le tableau de bord.

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

L'étude vise un objectif général et des objectifs spécifiques. A chaque objectif de travail est associée une hypothèse de travail.

I- Objectifs de l'étude

Au regard des développements précédents, il convient, avant de formuler les objectifs, de rappeler la problématique de l'étude. Celle-ci se formule à travers le problème général du retard dans l'exécution des marchés de travaux et les problèmes spécifiques suivants :

- ✓ le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux;
- ✓ le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes;
- ✓ le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux.

A- Objectif général

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à l'amélioration des conditions pratiques d'exécution des marchés de travaux.

B-Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont liés aux différents problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit de :

1- Objectif spécifique n°1

Proposer des approches de solutions en vue du respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux.

2- Objectif spécifique n° 2

Proposer des mesures favorisant le paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes.

3- Objectif spécifique n°3

Identifier les dispositions nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution des marchés de travaux.

Pour atteindre ces objectifs, il serait opportun de rechercher les causes qui se trouvent à la source des problèmes identifiés.

II- Identification des causes supposées et formulation des hypothèses de l'étude

L'hypothèse est une réponse anticipée à un élément de la problématique (problème général ou problème spécifique). Dans le cas qui préoccupe, les hypothèses seront formulées par rapport aux différents problèmes spécifiques. Avant de formuler les hypothèses de l'étude, il importe de préciser les causes des problèmes identifiés.

A- Identification des causes supposées se trouvant à la base des problèmes

1- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n° 1

L'analyse du problème spécifique n°1 relatif au non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux

nous a permis d'identifier trois (03) causes susceptibles d'expliquer ce problème. Il s'agit :

- ✓ des aléas climatiques ;
- ✓ de la faible capacité financière de certains entrepreneurs ;
- ✓ de la mauvaise organisation interne des entreprises chargées de l'exécution des marchés.

A cet égard, les aléas climatiques ne semblent pas pouvoir être retenus comme facteur explicatif du problème car le contrat contient une disposition qui précise que l'entrepreneur reconnaît s'être assuré des circonstances météorologiques et climatiques. De même, la mauvaise organisation interne des entreprises ne semble pas non plus expliquer le problème posé.

En revanche, la faible capacité financière de certains entrepreneurs est la cause du problème. En effet, c'est lorsque les sites sont mises à la disposition des entrepreneurs, que ces derniers introduisent leur demande d'avance de démarrage. Il est donc souvent difficile de procéder à l'approvisionnement du chantier en matériaux et de commencer les travaux conformément au délai indiqué dans l'ordre de service en attendant la mise à disposition de l'avance de démarrage.

2- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n° 2

Au sujet du problème spécifique du non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes, trois (03) causes plausibles ont été identifiées. Ce sont :

- la lenteur dans la procédure de traitement des dossiers ;
- l'établissement tardif des attachements ;
- la difficulté de trésorerie au niveau du Trésor public.

Le nombre de jours que passent les dossiers entre la DIEM, les régisseurs des projets et programmes, les services de la DRFM, le délégué du contrôle

financier et les services du Trésor Public n'est pas à négliger. La lenteur administrative aidant, les dossiers ne sont pas traités dans un délai relativement court. Mais cette cause ne révèle pas suffisamment la source réelle du problème.

L'attachement est l'élément clé de l'établissement de la facture pour le paiement de l'acompte. Son établissement tardif ou le refus de signature par le titulaire du marché pour cause de désaccord sur le taux d'exécution physique déterminé par la commission allonge le délai de paiement de l'acompte. Cette cause pourrait être à la base de ce problème spécifique mais elle n'explique pas le grand retard observé dans le paiement des avances et des acomptes.

En réalité, les contrôles réglementaires de régularité des dépenses effectués par le Trésor public ne permettent pas le paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes. Cependant, si le Trésor public disposait de liquidités, il y aurait une promptitude dans le paiement des dépenses. La difficulté de trésorerie au niveau du Trésor public est la cause la plus plausible du problème.

3- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n° 3

En ce qui concerne le troisième problème spécifique relatif au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux, trois causes possibles ont été identifiées. On peut retenir ici :

- le retard dans la visite des chantiers ;
- l'inexistence d'un chronogramme de suivi ;
- l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières.

Le retard dans la visite des chantiers peut expliquer ce problème car la visite fréquente des chantiers peut éviter les désagréments observés dans l'exécution des travaux. Mais, elle n'en est pas la cause essentielle. C'est

plutôt l'inexistence d'un chronogramme de suivi qui semble expliquer le problème. En effet, un tel chronogramme permet de planifier et de gérer le suivi des travaux ou des chantiers en cours d'exécution.

L'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières constitue vraiment un handicap pour le suivi efficace de l'exécution des marchés de travaux. En effet, sans ressources, aucune tâche ne peut être efficacement exécutée. Le service chargé du suivi et du contrôle des chantiers de la DIEM ne dispose que de cinq (05) agents. De plus, cette direction ne possède pas de matériel roulant. Les techniciens qui relèvent du service de suivi et du contrôle sont obligés de négocier des véhicules avec les coordonnateurs des projets et programmes pour les visites de chantiers. A la Direction Nationale des Marchés Publics, la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés ne dispose pas non plus de matériel roulant pour effectuer les visites inopinées nécessaires. De même, sans ressources financières, l'on ne saurait pourvoir en carburant les moyens de déplacement. Dans les mêmes conditions, il est aussi impossible de payer les frais de mission aux agents chargés du suivi.

Ainsi, l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières semble aussi expliquer le problème.

B- Formulation des hypothèses

a- Hypothèse n°1

Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux s'explique par la faible capacité financière de certains entrepreneurs.

b- Hypothèse n°2

Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes est dû aux difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public.

c- Hypothèse n°3

Le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est lié à l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières et à l'inexistence d'un chronogramme de suivi.

Pour donner une vue synthétique du cadre théorique de l'étude, nous proposons de réaliser le tableau de bord de l'étude, ainsi que la revue de littérature y relative.

III- Tableau de bord de l'étude et revue de littérature

A- Tableau de bord de l'étude

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

Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses	
Niveau général	Retard dans l'exécution des marchés de travaux (problème général)	Contribuer à l'amélioration des conditions pratiques d'exécution des marchés de travaux			
Niveaux spécifiques	1	Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux (problème spécifique n° 1)	Proposer des approches de solutions en vue du respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux	La faible capacité financière de certains entrepreneurs	Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux est dû à la faible capacité financière de certains entrepreneurs
	2	Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes (problème spécifique n° 2)	Proposer des dispositions favorisant le paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes.	Difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public	Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes est dû aux difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public
	3	Suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux (problème spécifique n°3)	Identifier des mesures nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution des marchés de travaux.	- L'inexistence d'un chronogramme de suivi ; - l'insuffisance de ressources, humaines, financières et matérielles	Le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est lié à l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières et à l'inexistence d'un chronogramme de suivi

Source : Réalisé par nous même

B- Revue de la littérature

Comme l'indique son nom, la revue de littérature est un exercice qui permet, dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état

des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

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

1- Point des connaissances sur le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux

Dans le dictionnaire de la commande publique, Thierry BEAUGE (2007) définit l'ordre de service comme étant «un acte unilatéral de commandement de faire, de réaliser ou d'exécuter, donné par l'acheteur au titulaire du marché, dans le cadre de son pouvoir de direction».

Selon Michel VILLARD, Yves BACHELOT et Jean MICHEL (1981), « Comme tout contrat, le marché conclu entre l'entrepreneur et le maître d'ouvrage détermine une période pendant laquelle les parties seront tenues réciproquement par un lien contractuel au terme duquel ne subsisteront que des obligations résultant d'engagement de garantie du travail fait ou de responsabilités. Il constitue l'une des clauses essentielles du marché public de travaux et il est donc normal et légitime que le non-respect du délai par l'entrepreneur soit sévèrement sanctionné par l'application des pénalités ou de la mise en régie aux frais et aux risques de l'entrepreneur».

Pour René ALLARD (1974), « le contrat fixe généralement un délai pour l'exécution du marché, et l'entrepreneur doit prendre ses dispositions pour commencer les travaux dès qu'il en reçoit l'ordre. Prescription prévue dans le cahier des charges de même que les pénalités de retard qui viennent en déduction des sommes dues par l'administration. »

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

2- Point des connaissances sur le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

« Le paiement d'avances est une exception au principe de la comptabilité publique du paiement après service fait. Le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a l'obligation de payer à l'entrepreneur le prix convenu entre les parties dans le marché. En outre, elle devra verser des avances et des acomptes. » (Christophe LAJOYE, 2008).

Le code béninois des marchés publics prévoit un délai maximum de trente (30) jours pour le paiement de l'avance de démarrage et soixante (60) jours pour celui des acomptes. Le dépassement du délai de paiement fait courir au profit du titulaire du marché, des intérêts moratoires. C'est pour cela que « le rôle d'un directeur financier est de s'assurer du bon approvisionnement en fonds. Il s'agit d'optimiser les flux de liquidité» (LEVASSEUR M. 1979,).

Selon AUDIBERT, un bon système de gestion de trésorerie passe par la prévision, le contrôle de la prévision et la gestion des excédents.

3- Point des connaissances sur le problème du suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux

«L'efficacité est la mesure du degré d'atteinte d'un objectif (= rapport entre le résultat atteint et le résultat attendu)», ALECIAN S. et FOURCHER (2003) D.

Le suivi est une opération permettant de surveiller et de contrôler la mise en œuvre d'un processus.

L'Administration dispose tout d'abord d'un pouvoir de direction et de contrôle auquel l'entrepreneur doit se soumettre, quand bien même aucune stipulation du marché ne le prévoit. En matière de travaux, ce pouvoir s'explique notamment par l'émission d'ordre de service permettant à l'Administration de s'immiscer dans l'organisation du chantier, (EMERY C. 2004,).

Pour René ALLARD (1974), l'entrepreneur a la responsabilité de l'organisation de ses chantiers et du recrutement de ses ouvriers, mais l'Administration possède cependant un droit de regard sur ses activités.

C'est dans cette optique qu'au cours de l'atelier de formation des acteurs communaux qui s'est déroulé au mois de juin 2009, la notion de gestion des contrats a été abordée à travers le suivi technique des travaux qui permet :

- d'apprécier la qualité des travaux exécutés par chaque prestataire ;
- de vérifier le respect des normes techniques par les prestataires ;
- d'apprécier la présence effective des prestataires sur le terrain ainsi que l'exécution effective des plannings des prestataires notamment la démarche et la durée.

Le module de formation en passation des marchés publics des acteurs de la chaîne budgétaire aborde la nécessité du suivi de l'exécution des travaux. Le suivi consiste ici en la vérification de la conformité de

l'exécution par rapport aux descriptifs techniques, la constatation de l'exécution des prestations et la gestion des délais.

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

Pour Claude CHARTON et Philippe GRUAT (1980) « au niveau d'un chantier, un représentant du maître d'ouvrage s'avère indispensable pour assurer une fonction de synthèse. Ce représentant effectue le contrôle des délais de réalisation des travaux et détermine les conséquences et responsabilités des retards constatés. L'outil de planification indispensable mais imparfait est le planning « à barres » ou de Gantt. Elle consiste à représenter les différents travaux ou tâches par des traits dont la longueur est proportionnelle à la durée. La méthode Pert, plus sophistiquée mais aussi plus rationnelle n'est utilisée que pour les grands chantiers. On utilisera sur le chantier uniquement le planning à barres, d'une visualisation facile».

Pour mieux accomplir cette mission de contrôle efficace de l'exécution des marchés de travaux, P. VOYER (1994) pour sa part, pense que le responsable doit disposer d'un tableau de bord. Pour lui, le tableau de bord permet de façon régulière et même constante, de semer, de suivre, de contrôler et d'évaluer. Le contrôleur doit donc désormais procéder à l'analyse des résultats, des écarts et des tendances ; procéder à un contrôle de gestion, puis faire l'évaluation du travail accompli.

Enfin, le manuel de procédure de l'AGETIP indique que « les visites de chantier doivent s'opérer une fois par mois».

Après avoir exposé la revue de littérature, il convient de présenter la démarche méthodologique adoptée.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Pour permettre une bonne compréhension du contenu de l'étude, il importe de préciser la méthodologie de recherche utilisée. Celle-ci est constituée d'une approche théorique et d'une approche empirique.

I- Les approches théoriques

L'exposé de cette partie permet de retenir, pour chaque problème spécifique, une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

A- Choix d'outils d'analyse du problème de non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux stipulée dans l'ordre de service

1- Approche théorique retenue

Il s'agit de l'approche retenue par Michel VILLARD, Yves BACHELOT et Jean MICHEL en indiquant que : «le contrat fixe généralement un délai pour l'exécution du marché, et l'entrepreneur doit prendre ses dispositions pour commencer les travaux dès qu'il en reçoit l'ordre ».

2- Normes ou repères d'amélioration

Pour remédier au problème posé ici, il faudra attribuer les marchés aux entreprises dotées d'une surface financière correcte.

3- Seuil de décision

Le nombre de causes supposées ici étant de trois, le poids moyen est de 33,33%. La cause qui réunira un poids supérieur ou égal au poids moyen sera retenue comme cause réelle étant à la base de ce problème spécifique.

B- Choix d'outils d'analyse du problème relatif au non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

1- Approche théorique retenue

Ici l'approche théorique retenue est celle d'AUDIBERT sur la gestion de trésorerie. Selon cette approche, un bon système de gestion de trésorerie passe par la prévision, le contrôle de la prévision et la gestion des excédents. La trésorerie constitue pour tout organisme un élément fondamental dans la gestion des ressources financières.

2- Normes ou repères d'amélioration

Les encaissements et les décaissements constituent les mouvements de trésorerie. Une bonne gestion de trésorerie doit conduire à éviter tout déficit, et à valoriser les excédents. La tâche d'un bon trésorier est de veiller à ce qu'il dispose régulièrement de ressources disponibles sans éviter d'effectuer des dépenses nécessaires.

3- Seuil de décision

Si nous supposons que le poids total des items est égal à 100% et, considérons que le nombre de causes capables d'expliquer ce problème est de trois, le poids moyen serait alors égal à 33,33%. Ainsi, nous retiendrons comme seuil de décision, toute cause ayant un poids supérieur ou égal à 33,33%.

C- Choix d'outils d'analyse du problème relatif au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux

1- Approche théorique retenue

L'approche théorique retenue pour déterminer la cause se trouvant à la base de ce problème est celle élaborée par les auteurs du module de formation des acteurs de la chaîne budgétaire sur la passation des marchés

publics. Selon ces auteurs, le suivi de l'exécution du marché public consiste à s'assurer que les travaux sont réellement exécutés, conformément aux dispositions du contrat, à établir des constats d'exécution ou d'état d'avancement. Il permet de donner au maître d'ouvrage la garantie de la livraison des travaux dans les délais prévus.

2- Normes ou repères d'amélioration

La qualité du suivi de l'exécution des travaux dépend de la personne qui en a la charge et les moyens utilisés. Il est efficace lorsqu'il s'effectue au cours des différentes étapes de l'exécution des travaux pour dégager, de l'exécution, les incohérences et leur apporter les corrections nécessaires. Un bon suivi doit être rigoureux.

3- Seuil de décision

Le nombre de causes supposées ici étant de trois, le poids moyen est de 33,33%. La cause qui réunira un poids supérieur ou égal au poids moyen sera retenue comme cause réelle étant à la base de ce problème spécifique.

II- L'approche empirique

L'approche empirique permet de mettre en relief la méthode et la technique de notre étude. Il s'agit en effet, de la collecte des données. En la matière, plusieurs étapes ont été identifiées:

- ✓ la fixation de l'objectif de la collecte des données ;
- ✓ la détermination du cadre de l'enquête et du choix de l'échantillon ;
- ✓ la spécification des données à mobiliser ;
- ✓ la présentation des outils de collecte et des techniques de dépouillement des données.

A- Objectif de la collecte des données

Les enquêtes réalisées ont pour objectif de collecter les données

nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans notre recherche. Ainsi, nos enquêtes nous permettront de vérifier si :

- ✓ le non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux est dû à leur faible capacité financière ;
- ✓ le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes est lié aux difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public ;
- ✓ le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est dû à l'inexistence d'un chronogramme de suivi et à l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières.

B- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon

La population mère est constituée des acteurs intervenant dans le processus d'exécution des marchés de travaux. Les questionnaires ne pouvant être adressés à l'ensemble de la population mère, ils n'auront de réponses qu'auprès d'un nombre déterminé qui nous servira d'échantillon.

L'échantillon retenu est constitué de soixante dix (70) individus dont la répartition figure dans le tableau ci-après :

Tableau n°7 : Répartition de l'échantillon

Catégorie d'enquêtés	Effectif
Coordonnateurs de projet, personnel de la DIEM	20
Membres de la Cellule de passation des marchés publics	05
Personnel de la DRFM	10
Personnel de la DNMP	15
Personnel de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	10
Entrepreneurs	10
Total	70

Source : Nous même

C- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers notre enquête concernent :

- ✓ les causes se trouvant à la base du non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux;
- ✓ les raisons du non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ;
- ✓ les mobiles du suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux.

D- Outils de collecte et techniques de dépouillement des données

L'instrument utilisé pour la collecte des données est le questionnaire (annexe n°3) et le guide d'entretien (annexe n°4). Ils sont constitués de questions à choix multiple autour des problèmes spécifiques identifiés.

Par ailleurs, les informations recueillies seront traitées manuellement et seront récapitulées de façon synthétique par catégorie.

Après la revue de littérature et la détermination de la méthodologie de travail, nous avons procédé à l'organisation des enquêtes, à l'analyse des résultats obtenus et à la vérification des hypothèses. Des approches de solutions pour une exécution optimale des marchés de travaux sont proposées.

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

Il s'agit ici de collecter les données, de les analyser, de procéder à la vérification des hypothèses, à l'établissement des diagnostics, d'une part et d'apporter des solutions aux problèmes, d'autre part.

Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement des diagnostics

Dans ce paragraphe, nous présentons d'abord l'organisation des enquêtes, ensuite l'analyse de ces données et la vérification des hypothèses et enfin les diagnostics établis.

I- Organisation des enquêtes

A- Préparation et réalisation des enquêtes

1- Préparation des enquêtes

Dans un premier temps, nous avons effectué une enquête par sondage

à partir de trois questionnaires distincts, que nous avons adressés à des échantillons représentatifs respectivement des coordonnateurs de projets, des agents de la DIEM, de la DNMP, de la DRFM, des agents de la Direction du Trésor public et des entrepreneurs.

Dans un second temps, nous avons utilisé un guide d'entretien pour recueillir les opinions de certains acteurs qui interviennent dans le processus de passation des marchés publics, surtout au niveau de la cellule de passation, afin de contourner les éventuelles inerties qui pourraient être observées, lors de l'attente des réponses aux questionnaires.

2- Réalisation des enquêtes

Dans le cadre de notre recherche, nous avons effectué deux types d'enquêtes. Dans un premier temps nous avons procédé à une enquête interne, réalisée au sein du Ministère de la Santé. Dans un second temps, nous avons réalisé une enquête externe auprès des agents de la DNMP, de la Direction du Trésor public et de quelques entrepreneurs choisis comme éléments de l'échantillon.

Il convient de préciser que nous avons rencontré des difficultés, lors de la collecte des données, et, pour cette raison, les données recueillies présentent des limites.

E- Les difficultés rencontrées et les limites des données

Au moment de la réalisation des enquêtes, les difficultés surtout liées à la non-disponibilité des enquêtés et à la non disponibilité des statistiques exploitables ont été les facteurs qui ont considérablement retardé la collecte des données.

Les contrats de marché qui ont servi de base pour notre étude concernent essentiellement les marchés sur financement du budget national. Compte tenu du temps dont nous avons disposé, il n'a pas été possible pour nous d'enquêter les agents du Ministère de l'Economie et des Finances afin

de confronter leurs déclarations avec celles recueillies auprès des enquêtés. En outre, les limites de notre enquête ont été liées à la marge d'erreur due à la méfiance de certains enquêtés.

II- Présentation, analyse des résultats des enquêtes et vérification des hypothèses

A- Présentation et analyse des résultats des enquêtes

La présentation et l'analyse des résultats d'enquêtes seront faites par rapport à chaque problème spécifique.

1- Présentation et analyse des données relatives au non-respect des termes de l'ordre de service de démarrage des travaux par certains entrepreneurs

L'enquête a été réalisée auprès des agents de la DIEM, des membres de la cellule de passation des marchés publics, des coordonnateurs de projets et programmes et des entrepreneurs.

Le tableau ci-après montre les avis des personnes enquêtées.

Tableau n°8 : Répartition des données relatives au non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux

Eléments de réponse	Effectifs	Fréquences en %
Les aléas climatiques	6	14,63
La faible capacité financière de certains entrepreneurs	23	56,10
La mauvaise organisation interne de l'entreprise adjudicatrice	12	29,27
TOTAL	41	100

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse de ces résultats permet de faire les constats suivants :

- 56,10% des enquêtés ont identifié la faible capacité financière comme

cause du non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux ;

- 29,27% des enquêtés estiment que le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux a pour cause la mauvaise organisation interne de certaines entreprises;
- 14,63% des enquêtés pensent que ce sont les aléas climatiques qui sont incriminés.

2- Présentation et analyse des données relatives au non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

L'enquête a été réalisée auprès des agents de la DIEM, de la DNMP, des coordonnateurs de projets et programmes, des agents de la DRFM, du Trésor public et des entrepreneurs.

Le tableau ci-après montre les avis des personnes enquêtées.

Tableau n°9 : Répartition des données relatives au non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

Eléments de réponse	Effectifs	Fréquences en %
La lenteur dans la procédure de traitement des dossiers	29	41,43
L'établissement tardif des attachements	6	8,57
Les difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public	35	50
TOTAL	70	100

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse de ces résultats appelle les constats suivants :

- 50% des enquêtés ont ciblé les difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public comme étant la principale cause du non-paiement à

bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ;

- pour 41,43% des enquêtés, le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes est lié à la lenteur dans la procédure de traitement des dossiers ;
- 8,57% des enquêtés proposent comme cause, l'établissement tardif des attachements.

3- Présentation et analyse des données relatives au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux

L'enquête a été réalisée auprès des agents de la DIEM, de la DNMP, des membres de la cellule de passation des marchés publics, des coordonnateurs de projets et programmes.

Le tableau ci-après indique les avis des personnes enquêtées.

Tableau n°10 : Répartition des données relatives au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux

Eléments de réponse	Effectifs	Fréquences en %
Le retard dans la visite des chantiers	6	10
L'inexistence d'un chronogramme de suivi	24	40
L'insuffisance de ressources, humaines, financières et matérielles	30	50
TOTAL	60	100

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des résultats représentés dans le tableau n°10 appelle les constats suivants :

- 50% des enquêtés répondent que le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est dû à l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières ;

- 40% des enquêtés estiment que l'inexistence d'un chronogramme de suivi explique le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux ;
- 10% des enquêtés pensent que c'est plutôt le retard dans la visite des chantiers qui explique le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux.

B- Vérification des hypothèses et synthèse de diagnostic

1- Vérification des hypothèses

a - Vérification de l'hypothèse n°1

Au regard des résultats d'enquêtes relatifs au non-respect par certains entrepreneurs de la date de démarrage et d'achèvement des travaux, nous retenons que la faible capacité financière est la cause principale de ce problème. En nous fondant donc sur ces résultats d'enquêtes, nous pouvons affirmer que l'hypothèse n°1 est entièrement vérifiée.

b- Vérification de l'hypothèse n°2

A l'issue des enquêtes et après analyse des résultats recueillis sur les causes du non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes, nous constatons que les causes de ce problème sont de deux ordres à savoir :

- ✓ les difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public ;
- ✓ la lenteur dans la procédure de traitement des dossiers.

De ce qui précède, nous pouvons affirmer que l'hypothèse n°2 est partiellement vérifiée puisqu'au-delà de la cause supposée, une autre cause est également à l'origine du même problème.

c- Vérification de l'hypothèse n°3

L'analyse des données d'enquêtes nous permet de nous rendre compte que les causes qui justifient le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux sont de deux ordres, à savoir, l'inexistence d'un chronogramme de suivi et l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières.

En nous fondant sur ces analyses, nous pouvons conclure que l'hypothèse n°3 est entièrement vérifiée.

2- Etablissement du diagnostic

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

Nous pouvons alors formuler les éléments de diagnostic suivants :

a- Élément de diagnostic n°1

Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux est dû à la faible capacité financière de certains entrepreneurs.

b- Élément de diagnostic n°2

Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes est lié à la lenteur dans la procédure de traitement des dossiers d'une part, et aux difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public d'autre part.

c- Élément de diagnostic n°3

Le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est dû à l'inexistence d'un chronogramme de suivi et à l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Apporter une solution à un problème, c'est proposer les conditions de correction des causes qui se trouvent à son origine, tout en tenant compte des objectifs visés. Il s'agit en réalité de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Aussi, des solutions et les conditions de leur mise en œuvre seront-elles proposées pour l'élimination des différentes causes qui se trouvent à la base des problèmes spécifiques identifiés.

I- Approches de solutions

A- les approches de solution au problème du non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux

Le diagnostic relatif à ce problème a révélé que le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux est dû à la faible capacité financière de certains entrepreneurs. Pour résoudre ce problème, nous préconisons :

- que les marchés soient attribués aux entreprises dotées d'une bonne base financière et technique car les entrepreneurs doivent prendre leurs dispositions pour commencer les travaux dès qu'ils en reçoivent l'ordre ;
- de procéder à une évaluation minutieuse des entreprises candidates à l'adjudication surtout en ce qui concerne la véracité des informations contenues dans leurs états financiers et de faire correspondre aux travaux la catégorie d'entreprise qu'il faut lors de l'évaluation des offres ;
- de mettre en œuvre effectivement les clauses des cahiers des charges en rappelant à l'ordre les entrepreneurs qui ne démarrent pas les travaux dans le délai contractuel par le biais de lettres de relances et de mise en demeure ;

- que les entrepreneurs introduisent, dès l'enregistrement des marchés, leur demande d'avance de démarrage.

B- Approches de solutions au problème du non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

Le diagnostic a établi que le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes est dû à la lenteur dans le processus de traitement des dossiers et aux difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public.

Pour résoudre ce problème, il faudra, d'une part :

- alléger à chaque étape la procédure de traitement des dossiers par l'élimination des contrôles redondants des pièces justificatives aussi bien au niveau de la Direction des Ressources Financières et du Matériel, au niveau du délégué du contrôle financier, qu'au niveau de la Direction du Trésor public ;
- réduire sensiblement les délais de traitement des factures au Ministère de la Santé, en renforçant l'effectif en personnel à la délégation du contrôle financier par un attaché des services financiers, deux contrôleurs des services financiers et un assistant des services financiers ;
- désigner un agent de la DRFM pour s'occuper du traitement et du suivi financier des marchés de travaux ;
- nommer des points focaux au niveau des gestionnaires de crédit pour le suivi et le traitement des décomptes de travaux dans le circuit en interne au Ministère de la Santé notamment la DIEM, la DRFM et la délégation du contrôle financier ;
- responsabiliser davantage chaque acteur intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques en lui assignant des objectifs à atteindre pour que ce dernier connaisse ses obligations personnelles ;

- instituer et rendre obligatoire, dans la chaîne de dépenses, les fiches de suivi des délais de paiement. Cette initiative permettra d'éviter les blocages de dossiers par certains agents indéclicats et de situer les responsabilités en cas de lenteur constatée dans le traitement des dossiers ;
- organiser périodiquement au Ministère de la Santé, en collaboration avec le Ministère en charge des Finances, des séances de sensibilisation à l'endroit du personnel intervenant dans le circuit financier des marchés publics quant aux conséquences qu'engendre le retard dans le paiement de l'avance de démarrage et des acomptes ;
- élaborer un manuel de procédures de passation et d'exécution des marchés publics ainsi que de procédures comptables et financières des départements ministériels ;
- renforcer la capacité des acteurs intervenant dans le processus de paiement à travers l'organisation des formations continues et la mise à disposition de moyens logistiques afin d'être performants.

Et d'autre part, pour éradiquer les difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public, il faudra assurer une bonne gestion de la trésorerie de l'Etat. Cette gestion pourrait se traduire par :

- la prévision réaliste des besoins de l'Etat en fonction des recettes attendues ;
- la synergie des activités de la Direction du Trésor public avec celles de la Direction Générale du Budget pour réguler les engagements des dépenses en tenant compte de l'évolution de la trésorerie de l'Etat ;
- l'établissement de budgets réalistes et réalisables car les besoins exprimés ne sont pas toujours en accord avec la prévision des recettes.

C- Approches de solutions au problème du suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux

De la vérification des hypothèses ayant rapport à ce problème, il ressort que le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est lié à l'inexistence d'un chronogramme de suivi. Ce problème s'explique aussi par l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières.

A cet égard, nous proposons pour l'éradication de l'inexistence d'un chronogramme de suivi :

- l'élaboration et la mise en œuvre effective d'un chronogramme de suivi de l'exécution des marchés de travaux, bien détaillé, au niveau de toutes les structures impliquées dans l'exécution des marchés de travaux (DIEM, CPMP, DNMP, les coordonnateurs des projets et programmes). Ce chronogramme pourrait préciser, par exemple, les chantiers à visiter, la ou les personnes responsables des activités, la périodicité des visites de chantier, la définition d'indicateurs de suivi, etc. Pour élaborer le chronogramme, nous préconisons d'utiliser le planning de Gantt qui consiste à représenter les différents travaux ou tâches par des traits dont la longueur est proportionnelle à la durée ;
- sur la base du chronogramme de suivi, des rapports périodiques (tous les trois mois par exemple) sur l'état d'exécution de tous les contrats de marché de travaux devront être adressés à la personne responsable des marchés publics (PRM) du Ministère de la Santé ;
- l'organisation périodique de visites inopinées sur les chantiers par la personne responsable des marchés du ministère pour vérifier la sincérité des informations contenues dans les rapports d'exécution fournis par les structures chargées du suivi ;
- l'utilisation des instruments modernes de suivi comme les logiciels de préparation et de suivi de chantier ;
- l'organisation périodique dans le cadre du suivi des travaux, par le

biais de la DIEM, des réunions de chantiers et fournir des exemplaires des procès-verbaux des réunions à la personne responsable des marchés publics du ministère.

En ce qui concerne l'éradication de la seconde cause relative à l'insuffisance de ressources humaines, financières et matérielles, nous proposons :

- le recrutement progressif sur deux à trois ans de cinq à huit techniciens en génie civil pour renforcer l'effectif du service de suivi et de contrôle de la DIEM qui est présentement de cinq (05) agents ;
- l'organisation périodique des séances de formation et de recyclage sur les techniques et normes adéquates de suivi des travaux ;
- la dotation de la cellule de passation d'un ingénieur des travaux publics, d'un ingénieur biomédical, de deux spécialistes en passation des marchés publics, d'un juriste et de deux cadres de catégorie A1, pour lui permettre une répartition des tâches et d'assurer le suivi de l'exécution des marchés conformément à ses attributions;
- l'acquisition de matériels roulants au profit de la CPMP et de la DIEM ;
- l'opérationnalisation de la Direction du Suivi de l'Exécution des marchés de la DNMP en la dotant de matériel roulant suffisant et d'un budget de fonctionnement conséquent en vue de lui permettre d'avoir effectivement un droit de regard sur l'exécution des marchés de travaux passés dans les ministères sectoriels ;
- la déconcentration effective de la DNMP au niveau des communes ;
- la mise à disposition de la DIEM de matériel roulant nécessaire pour effectuer les visites des chantiers, ou, à défaut, de procéder à la réparation de ceux défectueux en attendant l'acquisition de nouveaux.
- l'augmentation du budget de fonctionnement de la direction pour

permettre d'assurer les frais d'entretien aux techniciens chargés d'assurer le suivi ;

- l'évaluation périodique des responsables de chaque structure, sur la base de critères de performances bien définis, si les conditions en sont réunies ;
- le recours régulier à la maîtrise d'ouvrage délégué pour l'exécution des marchés de travaux.

L'efficacité des différentes solutions proposées ci-dessus ne pourra être atteinte qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

L'exécution optimale des marchés de travaux au Ministère de la Santé suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées précédemment.

La participation active de chaque acteur du processus d'exécution est incontournable pour aboutir à la résolution des problèmes. Pour ce faire, nous formulons quelques recommandations à l'endroit des différents acteurs.

A- Recommandations à l'endroit des responsables du Ministère de la Santé

- L'exécution d'un marché dans des conditions satisfaisantes suppose un climat de franche collaboration. Une telle collaboration, pour être fructueuse, exige de chacun des intervenants qu'il déploie, à son niveau, les efforts nécessaires pour une bonne maîtrise des clauses régissant le marché. Pour atteindre cet objectif, les acteurs de la chaîne de passation des marchés publics doivent faire preuve d'exigence et de perspicacité à l'endroit des entreprises. Il s'avère important de faire usage des capacités managériales pour contraindre les entreprises à

atteindre de bonnes performances dans la réalisation des ouvrages qui leur sont confiés. Cependant, le respect des obligations contractuelles de l'administration et la rigueur en lieu et place de la négligence et de la complaisance vis-à-vis des titulaires de marchés sont des facteurs très déterminants. En outre, les responsables à tous les niveaux doivent-ils veiller à la réciprocité dans le respect des obligations contractuelles. Il convient alors de faire respecter les rôles et responsabilités de chaque acteur, lors de l'exécution des marchés publics, pour garantir l'achèvement des travaux dans les meilleures conditions de qualité, de coûts et de délais.

- L'élaboration du projet de budget doit tenir compte des besoins réalistes de chaque structure du ministère. Ainsi, l'application de la lettre de cadrage ne doit pas être linéaire ; en cas de réduction de ressources, les structures qui sont moins nanties doivent contribuer moins ou pas du tout, dès lors que la diminution demandée est globale.

B- Recommandations à l'endroit des responsables du Ministère chargé des Finances

Ces recommandations sont :

- n'engager que les dépenses inscrites au budget général de l'Etat ;
- prendre toutes les dispositions pour que les objectifs assignés aux régies, en occurrence, la Direction Générale de la Douane et des Droits Indirects et la Direction Générale des Impôts et des Domaines soient atteints ;
- mettre en exécution le budget général de l'Etat, dès la première semaine du mois de février ;
- respecter le calendrier d'arrêt des écritures ;
- respecter les échéances de mobilisation des ressources sur le

SIGFIP ;

- faire une dérogation aux projets et marchés dont l'exécution exige d'énormes ressources, dès le début de la gestion.

C- Recommandations à l'endroit des entrepreneurs

Les entreprises sont des acteurs très importants de la commande publique. Pour l'optimisation dans la réalisation des marchés de travaux, les entrepreneurs doivent comprendre que «les marchés publics sont semblables aux contrats que concluent entre eux, les particuliers ». Ainsi, pour les entrepreneurs, des marchés publics découlent les mêmes obligations que des contrats entre particuliers. Les entrepreneurs doivent, en outre, bien s'informer des textes qui régissent les marchés publics afin de s'y conformer. Pour une bonne réalisation des travaux et dans les délais contractuels, la culture du respect des engagements s'impose. Les responsables des entreprises doivent prendre toutes les dispositions, après l'enregistrement des contrats, pour commencer les travaux dès qu'ils en reçoivent l'ordre. Car un bon entrepreneur doit avoir la qualité d'expertise afin de savoir évaluer les situations.

Tableau n° 11 : Tableau de Synthèse de l'Etude : « Quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé »

		Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics	Approches de solutions
Niveau Général		Retard dans l'exécution des marchés de travaux (problème général)	contribuer à l'amélioration des conditions pratiques d'exécution des marchés de travaux (objectif général)			
N I V E A U S P E C I F I Q U E S	1	Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux (problème spécifique n° 1)	Proposer des approches de solutions en vue du respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux (objectif spécifique n°1)	La faible capacité financière des entrepreneurs (cause réelle n°1)	Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux est dû à la faible capacité financière de certains entrepreneurs (diagnostic n°1)	<ul style="list-style-type: none"> - attribution du marché aux entreprises dotées d'une bonne base financière et technique -faire correspondre aux travaux la catégorie d'entreprise qu'il faut - mettre en œuvre effectivement les clauses des cahiers des charges en rappelant à l'ordre les entrepreneurs qui ne démarrent pas les travaux dans le délai contractuel par le biais de lettres de relances et de mise en demeure (approches de solutions n°1)
	2	Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes (problème spécifique n°2)	Proposer des mesures favorisant le paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes (objectif spécifique n°2)	La lenteur dans la procédure de traitement des dossiers et les difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public (cause réelle n°2)	Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes s'explique par la lenteur dans la procédure de traitement des dossiers et les difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public (diagnostic n°2)	<ul style="list-style-type: none"> - alléger à chaque étape la procédure de traitement des dossiers par l'élimination des contrôles redondants des pièces justificatives - responsabiliser davantage chaque acteur intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques en lui assignant des objectifs à atteindre -la prévision réaliste des besoins de l'Etat en fonction des recettes attendues - la synergie des activités de la Direction

	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics	Approches de solutions
					du Trésor public avec celles de la Direction Générale du Budget pour réguler les engagements des dépenses en tenant compte de l'évolution de la trésorerie de l'Etat (approches de solutions n°2)
3	suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux (problème spécifique n°3)	Identifier des dispositions nécessaires pour un suivi efficace de l'exécution des marchés de travaux (objectif n°3)	L'inexistence d'un chronogramme de suivi et l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières (cause réelle n°3)	suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux est dû à l'inexistence d'un chronogramme de suivi et à l'insuffisance de ressources humaines, financières et matérielles (diagnostic n°3)	<ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration et la mise en œuvre effective d'un chronogramme de suivi de l'exécution des marchés de travaux - l'utilisation des instruments modernes de suivi comme les logiciels de préparation et de suivi de chantier -Le recrutement progressif de techniciens en génie civil pour renforcer l'effectif du service de suivi et de contrôle de la DIEM - l'acquisition de matériels roulants au profit de la CPMP et de la DIEM - l'opérationnalisation de la Direction du Suivi de l'Exécution des marchés de la DNMP en la dotant de matériels roulants suffisants et d'un budget de fonctionnement conséquent (approches de solutions n°3)

Source : nos investigations

CONCLUSION

Le Ministère de la Santé bénéficie, depuis quelques années, d'importantes ressources budgétaires pour améliorer les conditions de prise en charge sanitaire des populations. Les marchés publics représentent le moyen juridique le plus utilisé par le Ministère de la Santé pour l'achat des fournitures, services ou travaux, afin d'assurer les missions qui lui sont assignées. De ce fait, l'importance des marchés publics, plus précisément des marchés de travaux, n'est plus à démontrer. Seulement, de sérieux blocages interviennent, freinant ou empêchant ainsi, la réalisation à bonne date des travaux.

En effet, le Ministère de la Santé enregistre, à l'issue de l'exécution des marchés de travaux, des cas de cessation d'activité, de non-respect des délais contractuels, voire des cas d'abandon de chantiers. Ceci ne permet pas de corriger l'état de délabrement des structures sanitaires et de les doter suffisamment d'équipements.

C'est dans ce contexte que la présente étude sur quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé a été menée et a permis de proposer des solutions aux problèmes posés.

Les recommandations formulées dans ce cadre ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une action concertée entre tous les acteurs impliqués dans l'exécution des marchés publics. Une telle collaboration, pour être fructueuse, exige de chacun des intervenants qu'il déploie, à son niveau, les efforts nécessaires pour la bonne maîtrise des clauses régissant les marchés.

Si rien n'est fait, les conséquences seront lourdes et mettront en péril l'amélioration de la prise en charge sanitaire des populations.

Nous ne saurions prétendre avoir levé tous les goulots d'étranglement qui minent l'exécution des marchés publics au Ministère de la Santé. Cependant, notre modeste contribution à la recherche de solutions aux problèmes identifiés dans notre étude, aidera le Ministère de la Santé à atteindre l'objectif de tout maître d'ouvrage, celui de l'exécution optimale des marchés de travaux.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

- 1) BEAUGE Thierry (2007) : « Dictionnaire de la commande publique », AFNOR ;
- 2) LAJOYE, C. (2008) : « Droit des marchés publics », 3ème édition, Paris.
- 3) EMERY C. (2004) : « Passer un marché public », 2^{ème} édition Delmas, Paris.
- 4) VOYER, P. (1994) « Tableau de bord de gestion », édition, Revue et corrigée ; presse de l'université de Québec.
- 5) ALLARD René (1974) « Droit administratif de l'expropriation et des marchés de travaux publics » édition Eyrolles, 3^{ème} édition, Paris.
- 6) M. VILLARD, Y. BACHELOT et J.MICHEL (1981) « Droit et pratique des marchés publics de travaux » Collection juridique, édition du Monéteur, Paris.
- 7) CHARTON C. et GRUAT P. (1980) « Organisation et fonctionnement des entreprises de bâtiment et de travaux publics », édition Eyrolles, Paris.

II- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1) Loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics et textes d'application en République du Bénin.
- 2) Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

3) Décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics

4) Décret n° 2010-060 du 12 mars 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé.

5) Arrêté n° 3933/MSP/DC/CTJ/SGM/SA du 09 mai 2005 portant création de la cellule de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.

6) Arrêté n° 4237/MS/DC/SGM/CTJ/DIEM/SA du 30 juillet 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance.

7) Arrêté n° 4239/MS/DC/SGM/CTJ/DIEM/SA du 30 juillet 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel.

III- MEMOIRE

HOUESSOU Lynda I. F. (2009) : « Contribution à un contrôle efficace de l'exécution des marchés publics dans la Commune d'Abomey- Calavi », ENAM, cycle I, Administration des Finances et Trésor.

IV- PUBLICATIONS DIVERSES

- CHIDIKOFAN Yves et SOTIKON Yvonne, (2007) «Eléments essentiels de gestion des marchés publics ».
- ASSOUMA K. (2006) « Les procédures de passation des marchés publics », Formation des acteurs de la chaîne budgétaire.

ANNEXES

Annexe n°1

COTONOU, le

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE LA SANTE

DIRECTION DES INFRASTRUCTURES
DES EQUIPEMENTS ET DE LA MAINTENANCE

N° -----/MS/DC/SGM/DIEM/SSC/SA

ORDRE DE SERVICE

Marché : N°.....

FINANCEMENT :

Objet : Démarrage des travaux

Par le présent ordre de service, il est notifié à l'entreprise..... conformément aux dispositions du marché sus cité l'ensemble des travaux doit durer..... A compter du

En conséquence, je vous invite à prendre toutes les dispositions nécessaires en vue du respect du cahier de charge.

Le présent ordre de service sera notifié à l'entreprise..... par Monsieur..... Chef du Service du Suivi et Contrôle/DIEM/MS.

Le Directeur des Infrastructures,
Des Equipements et de la Maintenance

Ampliation :

NOTIFICATION

Je soussigné, C/SSC/DIEM/MS, déclare avoir remis au Directeur général de l'entreprise....., l'ordre de service n°..... du

Reçu le

DG/.....

P/Le Directeur des Infrastructures,
des Equipements et de la Maintenance et P.D

Nom et prénom

Nom et prénom

Annexe n° 2 : Présentation d'une facture de paiement d'acompte

OBJET :

REFERENCE :

FACTURE N°

DOIT :

N°	DESIGNATION	MONTANT
01	Montant du marché TTC (100%)	
02	Montant des travaux exécutés (Montant du marché TTC x Pourcentage réalisé)	
03	Remboursement de l'avance de démarrage (montant des travaux exécutés x 30%)	
04	Montant de la retenue de garantie (montant des travaux exécutés x 10%)	
05	Montant de la facture antérieure perçu	
06	Montant de la facture TTC (montant des travaux exécutés) – (Remboursement de l'avance de démarrage + Montant de la retenue de garantie + Montant de la facture antérieure perçu)	
07	Montant de la facture HTVA à percevoir (Montant de la facture TTC)/ 1,18	
08	Montant de la TVA (Montant de la facture TTC) – (Montant de la facture HTVA)	

Arrêté la présente facture à la somme de :FCFA
TTC

Cotonou, le
Le Directeur Général

Nom et prénoms

Annexe n° 3

Questionnaire à l'endroit des entrepreneurs intervenant au Ministère de la Santé

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature, filière Gestion des Marchés Publics, nous entreprenons des recherches sur le thème « quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé ».

A cet effet, nous avons besoin de vos opinions pour nous éclairer sur certaines préoccupations.

Nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

1) Arrivez-vous à respecter la date de démarrage et d'achèvement des travaux ?

a- oui

b- non

2) Sinon avez-vous reçu une fois de lettre de relance ou de mise en demeure pour retard dans l'exécution des travaux ?

a- oui

b- non

3) Qu'est ce qui justifie à votre avis le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux?

a- les aléas climatiques

b- la mauvaise organisation interne de certaines entreprises

c- la faible capacité financière de certains entrepreneurs

4) Quelles suggestions avez-vous à faire pour le respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux ?

.....
.....

Merci pour votre contribution

Questionnaire à l'endroit de la DNMP

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, filière Gestion des Marchés Publics, nous entreprenons des recherches sur le thème «quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé ».

A cet effet, nous avons besoin de vos opinions pour nous éclairer sur certaines préoccupations.

Nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

1) Qu'est ce qui justifie selon vous l'exécution non optimale des marchés de travaux ?

a- Le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux

b- Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

c- Le suivi peu efficace de l'exécution

2) Selon vous qu'est-ce qui justifie le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ?

a- La lenteur dans la procédure de traitement des dossiers

b- L'établissement tardif des attachements

c- Difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public

d- Autres (à préciser).....
.....

3) Qu'est- ce qui justifie selon vous le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux ?

a- le retard dans la visite des chantiers

b- l'inexistence d'un chronogramme de suivi

c- l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières

d- Autres (à préciser).....
.....

4) Quelles sont vos suggestions pour un paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ?

.....
.....

5°) Quelles sont vos propositions pour un suivi efficace de l'exécution physique des marchés de travaux ?

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

Merci pour votre contribution

Questionnaire à l'endroit des agents de la DRFM, des régisseurs et des agents du Trésor public

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, filière Gestion des marchés Publics, nous entreprenons des recherches sur le thème «quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé ».

A cet effet, nous avons besoin de vos opinions pour nous éclairer sur certaines préoccupations.

Nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

1°) Selon vous qu'est-ce qui justifie le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ?

- a- La lenteur dans la procédure de traitement des dossiers
- b- L'établissement tardif des attachements
- c- Difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public
- d- Autres (à préciser)

2) Quelles sont vos suggestions pour un paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ?

.....

.....

.....

.....

Merci pour votre contribution

Questionnaire à l'endroit des coordonnateurs des projets et programmes et de la DIEM

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, Filière Gestion des Marchés Publics, nous entreprenons des recherches sur le thème « quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé ».

A cet effet, nous avons besoin de vos opinions pour nous éclairer sur certaines préoccupations.

Nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

1) Les entrepreneurs respectent-ils la date de démarrage et d'achèvement des travaux ?

- a- Oui
- b- Non

2) Sinon, que faites-vous pour les rappeler à l'ordre ?

- a- Envoi de lettre de relance
- b- Mise en demeure
- c- Rien

3) Qu'est-ce qui justifie selon vous l'exécution non optimale des marchés de travaux ?

- a- le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux
- b- Le non-paiement à bonne date des avances et des acomptes
- c- Le suivi peu efficace de l'exécution

4) Selon vous qu'est-ce qui justifie le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ?

- a- La lenteur dans la procédure de traitement des dossiers
- b- L'établissement tardif des attachements
- c- Difficultés de trésorerie au niveau du Trésor public
- d- Autres (à préciser)

5) Qu'est-ce qui justifie à votre avis le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux ?

- a- les aléas climatiques

b- la mauvaise organisation interne des entreprises

c- la faible capacité financière de certaines entreprises

6) Qu'est-ce qui justifie à votre avis le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux ?

a- le retard dans la visite des chantiers

b- l'inexistence d'un chronogramme de suivi

c- l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières

d- Autres (à préciser).....

7) Quelles sont vos suggestions pour un paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes ?

.....
.....

8) Quelles sont vos propositions pour un suivi efficace de l'exécution physique des marchés de travaux ?

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

9) Quelles sont vos suggestions pour un respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux stipulée dans l'ordre de service ?

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

Merci pour votre contribution

Annexe n°4

Guide d'entretien destiné aux membres de la CPMP/MS

Bonjour Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, filière Gestion des marchés Publics, nous entreprenons des recherches sur le thème « quelques entraves au respect du délai d'exécution des marchés de travaux au Ministère de la Santé ».

A cet effet, nous avons besoin de vos opinions pour nous éclairer sur certaines préoccupations.

Nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

1) Les entrepreneurs respectent t-il la date de démarrage et d'achèvement travaux ?

Oui

Non

2) Sinon qu'est ce qui justifie à votre avis ce comportement?

• Les aléas climatiques

• La mauvaise organisation interne des entreprises

• La faible capacité financière des certaines entreprises

• Autres (à préciser)

.....

3) Que préconisez-vous pour le respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux?

.....
.....

4) Les entrepreneurs respectent t-il les délais d'exécution des marchés de travaux ?

Oui

Non

5) Sinon, qu'est ce qui justifie selon vous l'exécution non optimale des marchés de travaux ?

- le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux

- Le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes

- Le suivi peu efficace de l'exécution

6) Qu'est- ce qui justifie selon vous le suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux ?

- le retard dans la visite des chantiers

- l'inexistence d'un chronogramme de suivi

- l'insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières

Autres (à préciser).....

.....

7) Quelles sont vos propositions pour un suivi efficace de l'exécution physique des marchés de travaux ?

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

Merci pour votre contribution

Table des matières

Identification du jury	i
Déclaration d'engagement de l'auteur	ii
Dédicace	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Glossaire de l'étude	vii
Résumé	ix
Sommaire	x
Introduction générale	1
Chapitre premier : Du cadre de l'étude au ciblage de la problématique	4
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage	5
Paragraphe 1 : Cadre de l'étude	5
I-Présentation du Ministère de la Santé	5
A- Missions et attributions du Ministère de la Santé	5
B- Organisation du Ministère de la Santé	6
II- La structure d'accueil et les autres organes impliqués dans l'exécution des marchés de travaux	8
A- La Cellule de Passation des Marchés Publics	8
1- Attributions de la CPMP	8
2- Organisation et Fonctionnement de la CPMP	9
B-Présentation des autres organes impliqués dans l'exécution des marchés de travaux	10
1- La DIEM	10
2- La DRFM	11
Paragraphe 2 : Etat des lieux	11
I- Les conditions préalables à l'exécution des marchés de travaux	11
A- Modes de passation des marchés publics	12
1- L'appel d'offres	12
2- Le gré à gré	12
B- Processus de passation des marchés publics	13
1-De l'élaboration du DAO à l'ouverture des plis	14
2-Du dépouillement des plis à l'approbation du marché	16
II- Les différentes phases d'exécution des marchés de travaux	20
A- L'exécution physique	20
1-Les activités liées au démarrage des travaux	20
2-Le suivi de l'exécution des travaux	22
3-La réception des travaux	26
B- L'exécution financière	28
1-Les diverses garanties financières	28
2-L'avance de démarrage et les acomptes	29
3-Le paiement pour solde	32
Section 2 : De la problématique de l'étude à la démarche méthodologique	33
Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet	33
I-Inventaire des forces et faiblesses et regroupement des problèmes par centre d'intérêt	33

A- Inventaire des atouts et faiblesses	33
1- Inventaire des atouts	33
2- Inventaire des faiblesses	34
II-Choix de la problématique et formulation du sujet	36
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie	37
I- Spécification de la problématique choisie	37
II - Vision globale de résolution de la problématique choisie	37
Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions	39
Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude	40
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	40
I- Objectifs de l'étude	40
A-Objectif général	40
B-Objectifs spécifiques	41
1- Objectif spécifique n°1	41
2- Objectif spécifique n°2	41
3- Objectif spécifique n°3	41
II- Identification des causes supposées et formulation des hypothèses de l'étude	41
A- Identification des causes supposées se trouvant à la base des problèmes	41
1- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n° 1	41
2- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n° 2	42
3- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n° 3	43
B- Formulation des hypothèses	44
a- Hypothèse n°1	44
b- Hypothèse n°2	44
c- Hypothèse n°3	45
III- Tableau de bord de l'étude et revue de littérature	45
A- Tableau de bord de l'étude	45
B- Revue de la littérature	46
1- Point des connaissances sur le non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux stipulée dans l'ordre de service	47
2- Point des connaissances sur le non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes	48
3- Point des connaissances sur le problème du suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux	49
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	51
I- Les approches théoriques	51
A-Choix d'outils d'analyse du problème de non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux stipulée dans l'ordre de service	51
1- Approche théorique retenue	51
2- Normes ou repères d'amélioration	51
3- Seuil de décision	51

B- Choix d'outils d'analyse du problème relatif au non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes	52
1- Approche théorique retenue	52
2- Normes ou repères d'amélioration	52
3- Seuil de décision	52
C- Choix d'outils d'analyse du problème relatif au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux	52
1- Approche théorique retenue	52
2- Normes ou repères d'amélioration	53
3- Seuil de décision	53
II- L'approche empirique	53
A- Objectif de la collecte des données	53
B- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon	54
C- Spécification des données à mobiliser	55
D-Outils de collecte et techniques de dépouillement des données	56
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	56
Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement des diagnostics	56
I- Organisation des enquêtes	56
A- Préparation et réalisation des enquêtes	56
1- Préparation des enquêtes	56
2- Réalisation des enquêtes	57
B- Les difficultés rencontrées et les limites des données	57
II- Présentation, analyse des résultats des enquêtes et vérification des hypothèses	58
A- Présentation et analyse des résultats des enquêtes	58
1- Présentation et analyse des données relatives au non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux stipulée dans l'ordre de service	58
2- Présentation et analyse des données relatives au non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes	59
3- Présentation et analyse des données relatives au suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux	60
B- Vérification des hypothèses et synthèse de diagnostic	61
1- Vérification des hypothèses	61
a - Vérification de l'hypothèse n°1	61
b- Vérification de l'hypothèse n°2	61
c- Vérification de l'hypothèse n°3	62
2- Etablissement du diagnostic	62
a- Elément de diagnostic n°1	62
b- Elément de diagnostic n°2	62
c- Elément de diagnostic n°3	62
Paragraphe 2 : Approche de solutions et conditions de leur mise en œuvre	63

I- Approches de solution	63
A- Les approches de solution au problème du non-respect de la date de démarrage et d'achèvement des travaux stipulée dans l'ordre de service	63
B- Approches de solution au problème du non-paiement à bonne date de l'avance de démarrage et des acomptes	64
C- Approches de solution au problème du suivi peu efficace de l'exécution des marchés de travaux	66
II- Conditions de mise en œuvre des solutions	68
A- Recommandations à l'endroit des responsables du Ministère de la Santé	68
B- Recommandations à l'endroit des responsables du Ministère chargé des Finances	69
C- Recommandations à l'endroit des entrepreneurs	70
Conclusion générale	73
Références bibliographiques	75
Annexes	77