REPUBLIQUE DU BENIN
-=-=-=-=-=-
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)
-=-=-=-=-=-===-
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
-=-=-=-=
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)
-=-=-=-=-
MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES
-=-=-=-=-=-=-=-=-

OPTION :
Administration des Finances

FILIERE :
Gestion des Marché Publics

ANNEE ACADEMIQUE 2009-2010

SUJET

REFLEXION SUR LES MARCHES PUBLICS RELATIFS A LA COLLECTE DES DECHETS SOLIDES MENAGERS DANS LA COMMUNE DE COTONOU

Réalisé et soutenu par :
DAGA Emile

Sous la direction de :

Maître de stage :
DJIMA Adolphe
Chef Département des Services Economiques et Financiers à la Mairie de Cotonou

Directeur de mémoire
KOUEVI A. Gustave
Maître de Conférences en Droit Public
Enseignant à l'ENAM

Mai 2011

INDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY :

VICE PRESIDENT :

MEMBRE :

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 PROPRE A LEUR AUTEUR.

DEDICACE

- *A vous, mes enfants : Karelle et Auriol, pour vous rappeler que vous avez la mission de prendre le relais et d'aller plus loin.*

- *A toi, mon épouse, pour ta constante sollicitude.*

- *A vous, mes frères, pour vos contributions appréciables.*

Je dédie ce mémoire.

REMERCIEMENTS

Notre formation et la réalisation de ce travail n'ont été possibles que grâce à l'assistance spontanée de nombreuses personnes.

Qu'il nous soit permis de manifester ici nos sincères et profondes gratitudes à toutes celles, qui, de près ou de loin, nous ont soutenu au cours de la formation ou contribué à la réalisation de ce travail de recherche ; en particulier :

- *notre Directeur de mémoire, Monsieur KOUEVI A. Gustave ; malgré vos multiples occupations, vous avez accepté de consacrer une partie de votre temps pour suivre de près ce travail. Recevez ici l'expression de notre sincère reconnaissance ;*

- *notre Maître de stage Monsieur DJIMAN Adolphe, Madame ACLOMBESSI Edwige Secrétaire permanente de la CMPMP et ses collaborateurs. Vous nous avez facilité le stage et les recherches ; soyez en remercié ;*

- *tout le corps professoral de l'ENAM ;*

- *les Honorables membres du jury qui apprécieront ce travail ;*

- *mes collègues de service : Sébastien ACLASSATO, Dominique ECLOU ;*

- *mon neveu Donald GANDJI.*

LISTE DES SIGLES

CMPMP	**:**	Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics
DAO	**:**	Dossier d'Appel d'Offres
DNCMP	**:**	Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics
DST	**:**	Direction des Services Techniques
FMI	**:**	Fonds Monétaire International
ONG	**:**	Organisation Non Gouvernementale
PGUD	**:**	Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
SERHAU-SA	**:**	Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain

LISTE DES TABLEAUX

N°	Titres	Pages
I	Gestion des déchets solide ménagers à la Mairie de Cotonou……	12
II	Distinction concession de service public – marché public……	13
III	Durée d'instance de validation de DAO par la DNCMP……	17
IV	Durée d'instance d'approbation de Contrats à la préfecture……..	18
V	Regroupement des problèmes par centres d'intérêt……	23
VI	Synthèse des approches théoriques par problème……...	28
VII	Tableau de bord de l'étude (TBE)……..	34
VIII	Critères de choix d'un contrat d'acquisition de service public de pré collecte et de collecte des ordures ménagères…….	42
IX	Résultat de la question n°1-a liée à la faible participation des prestataires aux appels d'offres relatifs à la collecte des déchets solides ménagers……	51
X	Résultat de la question n°1-b relative aux causes de la faible participation des prestataires aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers……	52
XI	Résultat de la question n°2-a relative au non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers…….	53
XII	Résultat de la question n°2-b relative à la cause du non respect des dispositions des cahiers des charges concernant la collecte des déchets solides ménagers…….	54
XIII	Résultat de la question n°3-a relative à l'inadaptation du régime de marché public à la collecte de ces déchets…….	55

XIV Résultat de la question n°3-b relative aux causes de l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers…. 56

XV Résultat de la question n°3-c relative au mode d'exécution du service public de la collecte des déchets solides ménagers……. 57

XVI Récapitulatif des besoins et disponibilités pour la gestion des déchets solides ménagers à Cotonou……... 63

XVII Synthèse de l'étude : Réflexion sur marchés publics de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou…… 66

RESUME

La collecte des déchets solides ménagers est l'un des services publics de base dont la mise en œuvre est assurée par la Mairie de Cotonou qui passe un marché public pour l'exécuter. Mais au regard de l'insalubrité de la ville, l'on s'interroge sur les insuffisances liées à la gestion du cadre contractuel relatif à la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.

Notre objectif général en abordant le sujet intitulé : *Réflexion sur les marchés publics relatifs à la collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou,* c'est d'examiner les conditions d'une meilleure gestion du cadre juridique d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers qui se traduit par les objectifs spécifiques suivants :

- suggérer les moyens permettant une mise en concurrence suffisante des prestataires ;
- proposer des mesures visant à faire respecter les dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers ;
- envisager l'instrument juridique approprié à la gestion des déchets solides ménagers.

A cet effet, nous avons formulé les hypothèses suivantes à partir de nos observations de stage :

1 - le manque d'intérêt des prestataires vis-à-vis des appels d'offres relatifs à la collecte des déchets solides ménagers est à l'origine de leur faible participation aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers ;

2 - le non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers est dû à l'inefficacité du contrôle de leur exécution ;

3 - le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie, justifient l'inadaptation du régime de marché public à la collecte de ces déchets.

La démarche méthodologique adoptée pour conduire les recherches comporte deux dimensions : une dimension empirique basée sur l'enquête et une dimension théorique qui nous a permis de présenter par problème spécifique la théorie retenue, les normes et repères.

L'analyse des données, nous a permis de disposer d'éléments objectifs de proposition de solutions.

Ainsi par rapport au problème de la faible participation des prestataires aux appels d'offres relatifs à la collecte des déchets solides ménagers, nous avons proposé de mettre en œuvre, les principes généraux de la commande publique, pour assurer une mise en concurrence suffisante des prestataires aux appels d'offres relatifs aux déchets solides ménagers.

En ce qui concerne le problème de non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers, nous avons suggéré de mettre effectivement en application les différents niveaux de contrôle prévus dans le cahier des prescriptions techniques et autres garanties accordées à l'Administration pour la réalisation effective de ses commandes.

Quant au problème de l'inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers, nous avons soumis à l'avis des décideurs de la Mairie, la nécessité d'adopter comme cadre contractuel d'acquisition du service public de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers, la convention de concession de service public.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION GENERALE ……. 1

CHAPITRE PREMIER : Cadre Organisationnel de la ville de Cotonou et choix de la problématique de l'étude ……..... 6

Section 1 : Cadre organisationnel et état des lieux des instruments juridiques relatifs à la pré collecte et à la collecte des déchets solides ménagers de la commune de Cotonou ……. 7

Section 2 : Ciblage de la problématique ……..... 22

CHAPITRE DEUXIEME : Cadre théorique et conditions de mise en œuvre des solutions proposées …….. 30

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude ……..... 31

Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions ……..... 51

CONCLUSION GENERALE …….. 70

Bibliographie ……. 73

Annexes …….. 75

Table des matières ……. 79

INTRODUCTION GENERALE

Le paysage politique issu de la période des indépendances au Bénin a connu dans les années 1980, une modification, du fait des effets conjugués de la crise de l'Etat, du développement rapide du mouvement associatif, de la décentralisation, de la nouvelle politique du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale.

Dans ce mouvement, l'Etat a cédé aux communes la responsabilité de mettre en œuvre un certain nombre de services publics de base, parmi lesquels figure en bonne place, la gestion des déchets solides ménagers.

Cette gestion locale des services de base a occasionné l'apparition des opérateurs de services urbains : organisation non gouvernementale (ONG), associations, petites entreprises. Les objectifs de ces opérateurs sont divers : certains, les ONG, cherchent à aider les populations à s'organiser et à vivre dans un meilleur environnement, d'autres, les entreprises, recherchent légitimement un bénéfice financier, d'autres enfin, les associations, défendent des intérêts collectifs, voire corporatistes.

La gestion des déchets solides ménagers comporte trois séquences : la pré collecte, la collecte et le traitement. Mais dans le cadre de la présente étude notre réflexion portera principalement sur la collecte et accessoirement sur la pré collecte. Ces deux séquences sont respectivement attribuées aux entreprises et aux ONG.

Pour assurer l'exécution d'un service urbain, la commune dispose de deux modes de gestions :

- l'internalisation par la régie[1],
- l'externalisation par le marché public, la délégation du service public etc.

[1] Régie : l'exécution d'une activité par les services propres de la personne publique considérée

La commande publique, selon Thierry Beaugé (2006,p.41) est « *l'ensemble des contrats à titre onéreux passés par les administrations et les établissements publics soumis ou non au code des marchés publics dans le domaine des fournitures, des travaux et des services, en vue de la réalisation de leurs besoins.* »

La Mairie de Cotonou, qui est choisie comme cadre de notre étude, a opté pour la formule du marché public, et de la concession du service public afin d'assurer la gestion des déchets solides ménagers. Elle a ainsi signé une convention de concession [2]de services public avec des ONG pour la pré collecte, et passe un marché public pour la collecte. Mais l'état d'insalubrité de la ville de Cotonou, amène aujourd'hui à s'interroger sur l'efficacité de la gestion des concessions de pré collecte et des marchés publics de collecte des déchets solides ménagers qui y est menée. Cette interrogation, en ce qui concerne précisément l'étape de la collecte des déchets solides ménagers se décline en d'autres questions telles que :

- le taux de participation des prestataires aux appels d'offres lancés dans le cadre de la collecte des déchets solides ménagers permet-il une optimisation concurrentielle ?
- les dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers sont-elles respectées ?
- le contrat de marché public est-il adapté à la collecte des déchets solides ménagers ?

[2] Concession : mode de gestion d'un service public, consistant à confier la gestion à un concessionnaire recruté contractuellement, agissant à ses risques et rémunéré par des perceptions prélevées sur les usagers.

Il s'agit là, d'une série de questions qui méritent réflexion et relèvent de la problématique d'une meilleure gestion du contrat public relatif à la collecte des déchets solides ménagers. C'est pourquoi nous avons intitulé notre étude : ***« Réflexion sur les marchés publics relatifs à la collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou ».***

Le choix de notre sujet se fonde sur deux considérations déterminantes. D'une part l'insalubrité visible à plusieurs endroits de la ville de Cotonou, reste très préoccupante et ne manque pas d'être dénoncé par les citoyens chaque fois que les médias (qui en font leurs choux gras) leur en offrent l'occasion. D'autre part, il est devenu indispensable pour les entités publiques, en l'occurrence les collectivités locales de rationaliser l'utilisation des outils contractuels dont elles disposent, afin de garantir la fourniture des services de base à leurs usagers et de sécuriser ainsi l'utilisation des deniers publics.

Par ailleurs, notre sujet présente un triple intérêt social, scientifique et politique :

- un intérêt social en ce sens qu'il s'inscrit dans le développement durable pour contribuer à la mise en œuvre du droit à un environnement sain, reconnu par l'article 27 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 *portant Constitution de la République du Bénin*[3] *;*
- un intérêt scientifique, qui se traduit par la contribution que ce sujet est susceptible d'apporter dans le domaine de la recherche, en ce qui concerne les conditions d'une gestion optimale d'un service public local ;

[3] Article 27 de la Constitution du Bénin : « toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de la défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement. »

- un intérêt politique dans la mesure où, une gestion efficace des déchets solides ménagers va contribuer à l'assainissement du cadre de vie des populations et ne fera que renforcer la légitimité de l'autorité municipale auprès de ses mandants, qui sont des électeurs.

Aussi notre étude est-elle construite autour de deux chapitres.

Dans un premier chapitre, nous avons présenté le cadre physique de la structure d'accueil de notre stage puis, abouti au ciblage de la problématique de l'étude, en passant par les observations de stage.

Dans un deuxième chapitre, nous avons traité du cadre théorique, de la collecte des données, des approches de solutions et des conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER
CADRE ORGANISATIONNEL DE LA VILLE DE COTONOU ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de notre stage, à la restitution des observations de stage, ce qui nous a permis de faire l'inventaire des forces et faiblesses relatives aux conditions de passation et d'exécution des contrats à travers lesquels s'opère la gestion de la pré collecte et de la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou (Section I) et d'aboutir au choix de la problématique (section II).

Section I : Cadre organisationnel et état des lieux des instruments juridiques relatifs à la pré collecte et à la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou

Dans la présente section, il convient de présenter d'abord l'Administration communale, en mettant en exergue la Commission Municipale de Passation des Marchés Publics et ensuite l'état des lieux des instruments juridiques relatifs à la pré collecte et la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.

Paragraphe 1 : Présentation de l'Administration communale

La présentation de l'administration communale est articulée autour de deux points : la présentation générale de l'administration communale et les modalités contractuelles de la pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou

A – Administration communale et Commission Municipale de Passation des Marchés publics

Depuis l'organisation des premières élections communales et municipales de décembre 2002 et janvier 2003 et en application des lois de la

décentralisation, la Commune de Cotonou est apparue dans le paysage administratif béninois, avec à sa tête un Maire élu. Compte tenu de l'importance de sa population, de sa superficie, de ses ressources et conformément à la loi N°98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, la commune de Cotonou est érigée en commune à statut particulier, d'où le nom « Municipalité de Cotonou ». Dès lors, un conseil municipal composé de quarante-cinq membres a été installé le 14 février 2003 pour désormais gérer la ville de Cotonou.

A la lecture de l'organigramme de la Mairie de Cotonou, on distingue deux grandes sphères au sein de cette structure : la sphère politique et la sphère administrative. La sphère politique fonctionne sous l'autorité du Directeur du Cabinet du Maire, alors que la sphère administrative fonctionne sous l'autorité du Secrétaire Général de la Mairie.

La sphère politique est composée de l'organe exécutif de la commune qu'est le Maire et de son cabinet dirigé par un Directeur du Cabinet qui assure la coordination de toutes les activités du cabinet, exceptées celles du Secrétaire Particulier et du Chef du Protocole.

Notre lieu de stage au sein de la Mairie relève de cette sphère. Il s'agit de la commission municipale de passation des marchés publics (CMPMP), créée par l'Arrêté Municipal n° 2007 / 17/MCOT/SG/CGSM/DSEF/DSF-SA du 09 février 2007.

Placée sous l'autorité du Maire, la commission municipale de passation des marchés publics est seule chargée à la Mairie de Cotonou, de la conduite de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics. Les contrats publics ainsi conclus sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle, en application des articles 144 et 145 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Aux termes de ces articles, passé le délai de deux mois, ces contrats deviennent obligatoires.

La commission municipale de passation des marchés publics est également chargée du suivi de l'exécution des marchés publics. Elle est composée comme suit :

- un Président : le Premier Adjoint au Maire ;
- un Vice-président : le Directeur du Cabinet ;
- un Rapporteur : le Chef du Département des Services Financiers ;
- une demi-douzaine de Membres : le Secrétaire Général, le Receveur percepteur, le Contrôleur Général des Services Municipaux, le Directeur des Services Economiques et Financiers, le Directeur des Services Techniques, et deux conseillers municipaux.

La commission municipale de passation des marchés publics fonctionne en étroite collaboration avec les directions en charge de la planification et de l'exécution du budget de la commune. Elle doit veiller à la disponibilité des crédits dès l'approbation des marchés par l'autorité compétente.

La sphère administrative de la structure municipale comprend quatre niveaux d'organisation. On trouve au niveau supérieur le Secrétaire Général de la Mairie, au second niveau les différents Directeurs, au troisième niveau les Chefs de département puis au quatrième niveau les Chefs de service.

Les Directeurs sont au nombre de cinq:

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

Après cet aperçu de l'organisation de la Municipalité de Cotonou à travers son organigramme, il convient de s'intéresser à présent au mode de gestion de la collecte des déchets solides ménagers à la Municipalité de Cotonou.

B – Gestion des déchets solides ménagers au sein de la Mairie de Cotonou

1- Considérations générales

Après plusieurs décennies d'appui financier aux Etats et tout particulièrement aux services publics, les grands bailleurs de fonds internationaux ont constaté l'échec de cette politique. Le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale formulent alors une nouvelle politique sur la base de deux grands postulats :

- une *« gouvernance » au plus près des populations* : elle implique leur participation et celle des organisations que ces populations se sont données, ainsi qu'une décentralisation des lieux de décision ;
- la *« privatisation / libéralisation des services publics »* : elle induit une substitution du mode de gestion *« faire soi-même »* (la régie municipale qui a été le mode le plus répandu au cours des premières années d'indépendance) par celui du *« faire faire »* (reposant sur les marchés publics, les contrats de délégation de service public).

Le Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) s'inscrit dans le cadre de cette nouvelle politique. La composante A du PGUD intitulée *« renforcement des capacités de gestion municipale* » a pour objectif, l'amélioration de la qualité des services rendus aux populations. Elle est mise en œuvre par la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA) qui est une agence d'exécution. Depuis lors, le « *faire faire* » est devenu le mode de gestion le plus répandu.

2- Instruments juridiques de gestion

Il s'agit de la *concession de service public* pour la pré collecte et du *marché public* pour la collecte.

La pré collecte des déchets solides ménagers, est en effet assurée par des ONG réparties en 95 secteurs sur l'étendue du territoire de la commune de Cotonou. Les ONG agissent à leurs risques et sont rémunérées par des perceptions sur les ménages : c'est *une concession de service public.* Ces risques sont notamment financiers et liés à l'exploitation du service. Mais il importe de préciser qu'au moment où se passaient ces contrats, il n'existait dans le code des marchés publics de notre pays aucun article sur la délégation des services publics.

L'activité de pré collecte consiste à enlever les ordures ménagères de porte à porte pour les déposer au point de regroupement de la zone, contre une somme qui varie de 1000 à 2500 CFA, suivant les quartiers. Il existe ici une disparité entre le tarif de pré collecte dans les zones résidentielles et celui qui est appliqué dans les zones populeuses, qui constitue une atténuation du principe d'égalité devant le service public, pour une évolution vers le principe d'équité. En effet le principe d'égalité n'interdit pas à l'administration de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes, à la condition que la discrimination soit justifiée par des considérations d'intérêt général et qu'elle soit adéquate, dans son ampleur et dans ses modalités, à la différence objective de situation. **Martine Lombard et Gilles Dumont** (2007, p.320) le confirment en ces termes : « l*es usagers du service public doivent être traités dans des conditions égales, à moins qu'ils ne se trouvent dans des situations différentes ou qu'un intérêt général le justifie ».*

La collecte quant à elle, est exécutée par des prestataires retenus par la Mairie, suivant la procédure de passation *d'un marché public*. La collecte

consiste à ramasser les déchets solides ménagers sur les points de regroupement pour les déposer sur la décharge à OUESSE dans la commune de OUIDAH.

Il s'agit donc de deux différents outils de gestion des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou à savoir : la concession de service public pour la pré collecte et le marché public pour la collecte. Le tableau ci-après nous renseigne davantage sur ces notions.

<u>Tableau n°I</u> : Gestion des déchets solide ménagers à la Mairie de Cotonou

	PRE COLLECTE	COLLECTE
DEFINITION	Ramassage de porte à porte des ordures ménagères en vue de leur dépôt aux différents points de regroupement indiqués dans une zone	Ramassage des ordures ménagères pré collectées depuis les points de regroupement jusqu'à la décharge à OUESSE
MODE DE GESTION	**Délégation de Service Public (concession de service public) :** Contrat par lequel une personne publique confie à une autre personne (publique ou privée) la construction à ses frais, d'un ouvrage public ou la mise en place d'un service public, l'autorise à l'exploiter à ses risques et périls et à se rémunérer à l'aide des redevances perçues chez les usagers	**Marché Public** : un contrat passé par une personne publique afin d'obtenir une prestation de travail immobilier, de services ou la fourniture de biens meubles moyennant un prix payé par la personne publique.

<u>Source</u> : Conçu sur la base de la revue documentaire et de nos observations de stage. Avril 2011.

Après avoir schématisé la gestion des ordures ménagères à la Mairie de Cotonou il convient de faire ressortir ce qui distingue le marché public de la concession de service public pour savoir quand recourir à ces modes de gestion.

Tableau n°II Distinction concession de service public – Marché Public

CONCESSION DE SERVICE PUBLIC		MARCHE PUBLIC
Le contrat	Quand Concéder* un service public ?	Quand Passer un marché public ?
Son objet	Lorsque pour l'installation et l'exploitation du service public, la collectivité publique (la Mairie de Cotonou) éprouve un besoin de financement ou d'investissement qui dépasse sa capacité financière. Elle le fait donc financer par un tiers appelé concessionnaire	Lorsque la collectivité publique, maître de l'ouvrage, a les moyens propres ou suffisants pour financer directement la réalisation de l'objet du marché (travaux, fournitures ou service).
Sa durée	Lorsqu'il y a lieu de satisfaire en permanence, durablement, un besoin ressenti par les usagers, ce qui exige d'installer le service et d'organiser son exploitation.	Lorsque l'administration veut commander à un prestataire la réalisation d'une opération ponctuelle, la durée de réalisation étant en général fixée à l'avance. En l'occurrence, le marché prend fin aussitôt l'opération terminée.
Son mode de rémunération	Lorsque, en conséquence, l'exploitation du service doit être confiée au cocontractant (concessionnaire) qui en a financé la mise en place ; il va ainsi assurer l'exécution même du service public en se rémunérant sur les redevances perçues chez les usagers.	Lorsque la collectivité publique s'engage à rémunérer directement son cocontractant, le solde étant versé à la fin des travaux ou des services, après l'établissement du procès verbal de réception

* La concession de service public est la forme classique de délégation de service public, mais elle se distingue des autres contrats de délégation de service public que sont l'affermage, la régie intéressée et la gérance, dont le financement est assuré par le maître d'ouvrage.

Source : Conçu sur la base de la revue documentaire. Avril 2011.

Paragraphe 2 : Etat des lieux des instruments juridiques relatifs à la pré collecte et à la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou

Avant la réalisation de l'état des lieux, il importe de déterminer les normes et repères d'un instrument juridique efficace pour la collecte des déchets solides ménagers

A- Détermination des normes et repères d'un instrument juridique efficace pour la collecte des déchets solides ménagers

La gestion actuelle des marchés publics des déchets solides ménagers est sujette à des dysfonctionnements qui compromettent son efficacité. Une gestion efficace de la collecte des déchets solides ménagers, est une gestion qui garantit l'instrument juridique appropriée à cette gestion, un taux élevé de participation aux appels d'offres de collecte des déchets solides ménagers et le respect des dispositions des cahiers des charges de pré collecte et de collecte. Dans ces conditions, déterminer les normes et caractéristiques d'une meilleure gestion de la collecte des déchets solides ménagers revient à :

- identifier le cadre juridique appropriée à la collecte des ordures ménagères, en répondant à la question de savoir si la collecte des ordures ménagères relève du champ des marchés publics, au regard du caractère permanent du besoin de collecte et des moyens limités de la Mairie pour édifier suffisamment des points de regroupement des ordures ;

- assurer une mise en concurrence suffisante des prestataires, en prônant le respect des principes généraux de la commande publique ;

- rendre fonctionnels les différents niveaux de contrôles prévus dans les cahiers de prescriptions techniques.

Ces différents repères et caractéristiques permettront de parvenir à vider régulièrement les points de regroupement, de façon à éviter le trop plein. Ceci suppose l'existence, en nombre suffisant, de matériels (outils de travail et matériels roulant) en bon état de fonctionnement et des points de regroupement répartis de façon équitable sur tout le territoire de la ville, pour permettre aux pré collecteurs de ne pas parcourir de longues distances avant de trouver un point de chute pour vider leurs charrettes.

La meilleure gestion, c'est aussi le respect des principes du service public[4] qui permet de répondre aux besoins d'une collectivité et satisfaire ainsi l'intérêt général. Pour cela, le service public doit fonctionner régulièrement, répondre à des besoins eux-mêmes susceptibles d'évoluer dans le temps et satisfaire équitablement les usagers dans des conditions égales. Or, la lenteur dans le processus de validation à la DNCMP des attributions de marché faites à la CMPMP et du contrôle de légalité des contrats à la préfecture occasionne des retards dans le démarrage de l'exécution du marché. Ceci s'identifie à la discontinuité dans la fourniture du service public ; et amène à s'interroger sur la pertinence du marché public comme modalité juridique choisie pour exécuter le service public concerné. Celui-ci doit obéir au principe de la continuité qui est l'essence du service public. L'organisme chargé de la gestion d'un service public engage sa responsabilité, s'il ne prend pas les mesures nécessaires pour que le service soit en état de fonctionner de manière permanente.

[4] Lois de Rolland : le principe d'égalité, le principe de continuité, le principe d'adaptabilité

B – Réalisation de l'état des lieux proprement dit

L'état d'insalubrité de la ville de Cotonou a attiré notre curiosité sur la question de savoir à quel niveau de la gestion du marché de collecte des déchets solides ménagers se situent des dysfonctionnements. A cet égard nos recherches ont porté successivement sur trois niveaux du processus de passation du marché public et sur le mode de gestion des déchets solides ménagers.

La première étape examinée est la définition des besoins. Celle-ci doit se faire avec les bénéficiaires de l'ouvrage ou de la prestation, l'enjeu étant la satisfaction des usagers, le respect de leurs attentes. Mais l'on constate le plus souvent que *les bénéficiaires ne sont pas associés à cette étude préalable*.

La seconde étape est celle de la préparation et de la passation du marché qui se fait dans *le respect de la procédure* prescrite par l'ancienne loi 2004-18 du 27 août 2004 *portant modification de l'ordonnance* n° 96-04 du 31 janvier 1996 *portant Code des marchés Publics en République du Bénin*, l'application de la nouvelle loi [5]n'étant pas encore effective dans tous ses aspects au niveau des acteurs.

La lenteur dans le processus de validation et du contrôle de légalité à la DNCMP et de la préfecture constitue également une cause de retard dans le démarrage de l'exécution du marché. Les tableaux ci-dessous mettent en exergue les retards observés, faisant obstacle à la satisfaction en temps utile des besoins définis des populations.

[5] Loi n° 2009-02 du 07Août 2009 Portant code des marchés publics et des délégations de service en République du Bénin

<u>Tableau n° III</u> : DUREE D'INSTANCE DE VALIDATION DE DAO PAR LA DNCMP

N° d'ordre	Intitulé DAO	Date de Transmission à la DNCMP pour étude	Date de retour de la DNCMP	Durée de séjour des DAO à la DNCMP
1	Désensablement des artères principales	06/08/09	02/11/09	3 mois 26 jours
2	Fourniture d'une pelle amphibie pour la ville de Cotonou	09/09/09	09/12/09	3 mois
3	Equipement en matériels de signalisation des installations de la ville	06/08/09	03/09/09	28 jours
4	Réalisation de contrat d'appui à la communication au profit de la Mairie de Cotonou	31/08/09	20/11/09	2 mois 20 jours
5	Collecte et transport des déchets solides ménagers	06/08/09	13/10/09	2 mois 7 jours

<u>Source</u> : **Extrait de la fiche de suivi du plan de passation des marchés publics 2010**

Tableau n°IV : DUREE D'INSTANCE D'APPROBATION A LA PREFECTURE

N° d'ordre	Intitulé du DAO	Date de transmission à la Préfecture	Date du retour de la préfecture	Durée de séjour des contrats à la préfecture
1	Avenant aux contrats relatifs à la construction du marché de Houénoussou	05/05/10	19/07/10	2 mois 14 jours
2	Aménagement de parking de dégagement des artères, badigeonnage et entretien des voies non prises en compte au titre de l'exercice 2009	30/05/10	30/07/10	2 mois
3	Travaux de signalisation et d'aménagement non pris en compte dans les DAO 2010 (1er Août 2010)	12/07/10	30/08/10	1 mois 19 jours
4	Appui à la communication	11/06/10	25/08/10	2 mois 15 jours
5	Fournitures de bureau et consommables informatiques	30/06/10	30/07/10	1 mois 1 jour

Source : **Extrait de la fiche de suivi du plan de passation des marchés publics 2010**

Il importe néanmoins de souligner les responsabilités qui sont celles de la Mairie dans la lenteur du processus de validation et du contrôle de légalité à la DNCMP et à la préfecture. On observe souvent des cas de rejet dus à des pièces manquantes, que la Mairie met du temps à produire. Aussi est-il reproché aux agents de la Mairie d'attendre les derniers moments pour mettre la pression et pointer un doigt accusateur sur la DNCMP et la préfecture.

Des soupçons de favoritisme nés du constat que, les mêmes prestataires gagnent chaque fois les marchés de collecte des déchets, sont souvent évoqués. La très *faible participation à l'appel d'offres de collecte de déchets* explique peut-être le bien fondé de ces préjugés (4 soumissionnaires pour 3 lots).

La troisième étape examinée est la phase de l'exécution du marché de collecte de déchets, où on note *le non-respect des dispositions des cahiers des charges,* des *insuffisances dans le suivi de l'exécution* par le personnel chargé du contrôle. Les rapports déposés par ce dernier contrastent souvent avec la réalité sur le terrain. Les membres de la commission qui, aux termes de l'article 5 de l'arrêté municipal *portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la commission municipale de passation des marchés publics,* sont chargés du suivi de l'exécution des marchés publics, ne jouent pas pleinement leur rôle. Les techniciens de la DST font, à leur seul niveau, le suivi. *L'insuffisance des points de regroupement des déchets pré collectés* (6 points de regroupement sont construits alors que le besoin exprimé est de 45) justifie la formation des décharges sauvages qui occasionnent *des nuisances environnementales aux* populations riveraines, ces dernières végétant dans un écosystème favorable aux maladies. Enfin, il est aisé de constater que les attributaires des prestations de pré collecte et de collecte ne sont pas équipés pour *une couverture suffisante des besoins de pré collecte et de collecte dans la ville.*

En dehors de ces différentes étapes, l'état des lieux a porté également sur le déroulement des activités de la commission municipale et sur le mode de gestion des déchets solides ménagers à la Mairie de Cotonou.

La création d'une commission de passation des marchés à la Mairie de Cotonou est un atout pour la commune en ce qui concerne la gestion des marchés publics. Mais *l'inexistence d'une salle de réunion propre à la commission,* constitue un handicap pour le bon déroulement de ses activités, les réunions des membres de la commission municipale étant programmées en fonction de la disponibilité de la salle qui sert à d'autres activités.

Un dernier point qui a retenu notre attention est le mode de gestion indirecte prôné par le PGUD pour certains services urbains, ou des segments de service qui, traditionnellement, relèvent de la responsabilité de l'autorité municipale comme la collecte des déchets. Ce mode de gestion a occasionné la libéralisation de services publics et favorisé *l'essor de petites et moyennes entreprises*[6]**.** *Des citoyens organisés en ONG participent à la satisfaction des besoins des consommateurs de services publics***.** C'est une approche participative qui vaut tout son pesant d'or.

Il importe cependant de noter que *le marché public comme mode de gestion de la collecte des ordures ménagères a montré ses limites,* car la ville de Cotonou présente un état de salubrité peu reluisant. *Le caractère onéreux* du *coût d'acquisition de la prestation de collecte* en est probablement l'une des causes.

Après cet état des lieux, il convient de procéder à un regroupement des forces et faiblesses de la gestion des ordures ménagères à la Mairie de Cotonou pour mettre en relief les dysfonctionnements de cette gestion.

[6] 95 ONG sont recensées pour la pré collecte et 4 sociétés pour la collecte

C- Inventaire des résultats de l'état des lieux

Nous avons inventorié les atouts qui méritent d'être renforcés et les faiblesses qu'il conviendrait de combattre.

1- Atouts :

- existence d'une Commission de passation des marchés publics;
- essor de petites et moyennes entreprises ;
- respect de la procédure de passation des marchés publics;
- participation des citoyens à la satisfaction des besoins des consommateurs des services publics.

2- **Faiblesses :**

- non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers ;
- insuffisance des points de regroupements des déchets pré collectés ;
- faible niveau d'investissement financier des concessionnaires;
- lenteur dans le processus de validation et de contrôle de légalité au niveau de la DNCMP et de la Préfecture ;
- faible participation aux appels d'offres pour la collecte des déchets solides ménagers ;
- non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs à la pré collecte des déchets solides ménagers ;
- caractère onéreux du coût d'achat de la prestation de collecte de déchets solides ménagers ;
- faible niveau de réalisation de la pré collecte des déchets solides ménagers ;
- nuisances environnementales liées à la formation des décharges sauvages ;

- inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Le ciblage a consisté d'une part à choisir et spécifier la problématique, puis d'autre part à en déterminer la vision globale de résolution.

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

Le choix et la spécification de notre problématique d'étude sont faits à partir de l'identification des problématiques d'étude possibles

A – Identification des problématiques

Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt nous a permis de dégager les différentes problématiques. Certains problèmes inventoriés ne figurent pas au niveau des centres d'intérêt parce ces problèmes s'identifient à d'autres déjà pris en compte.

1- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

<u>Tableau n°V</u> Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	**Centres d'intérêt**	**Problèmes spécifiques**	**Problèmes généraux**	**Problématiques**
1	**Exécution et suivi de l'exécution des obligations contractuelles des concessions de pré collecte**	- faible niveau d'investissement financier des concessionnaires ; - non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux conventions de concession ; - faible niveau d'exécution des contrats de concession	**Insuffisances liées aux conventions de concession de pré collecte des déchets solides ménagers**	**Problématique de L'optimisation de la concession du service public de pré collecte des déchets solides ménagers**
2	**Préparation, passation et exécution du contrat d'acquisition du service de collecte des déchets solides ménagers**	- faible participation des prestataires aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers ; - non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers ; - inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.	**Insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service de collecte des déchets solides ménagers**	**Problématique d'une meilleure gestion du cadre juridique relatif à la collecte des déchets solides ménagers**

<u>Source</u> : Résultats de nos enquêtes. Décembre 2010

2- Présentation des problématiques possibles

Le tableau ci-dessus présenté nous a permis de dégager deux problématiques qui se formulent comme suit :

- problématique de l'optimisation de la concession des services publics de pré collecte de déchets solides ménagers ;
- problématique d'une meilleure gestion du cadre juridique relatif à la collecte des déchets solides ménagers.

Face à ces deux problématiques, il nous faut choisir et spécifier celle qui fera l'objet de la présente étude.

B – Spécification de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les différents problèmes identifiés suite à la réalisation de l'état des lieux de la structure d'accueil se rattachent à deux problématiques que la Mairie de Cotonou gagnerait à cerner et à résoudre, en vue d'assurer une gestion efficace de la collecte des déchets solides ménagers.

En fait, il serait fastidieux d'embrasser ces deux problématiques dans le cadre de la présente étude ; c'est pourquoi nous avons porté notre choix sur celle qui nous paraît suffisamment déterminante et dont la résolution impactera plus nettement la gestion des déchets solides ménagers et permettra d'offrir des prestations optimales aux citoyens de la ville de Cotonou, qui sont de jour en jour exigeants en matière de services publics locaux.

1- Spécification de la problématique de l'étude

La spécification de la problématique de l'étude a consisté à donner un contour précis à la problématique choisie en termes du nombre de problèmes spécifiques retenus. La problématique que nous avons retenue pour faire l'objet de la présente étude est intitulée : ***problématique d'une meilleure***

gestion du cadre juridique relatif à la collecte des déchets solides ménagers. Le problème général qui se rattache à cette problématique concerne les : ***« insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou*** ». Ce problème général se décline en des problèmes spécifiques ci-après :

- faible participation des prestataires aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers ;
- non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte de déchets solides ménagers ;
- inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.

Nous avons donc intitulé notre sujet de mémoire *« **Réflexion sur les marchés publics relatifs à la collecte des déchets solides ménagers dans la Commune de Cotonou »,*** pour aider à la résolution du problème général et des problèmes spécifiques liés à la problématique de l'étude.

2- Justification et intérêt du sujet

Le choix du présent sujet s'explique par notre souci de proposer à la Mairie de Cotonou le système et les modalités contractuelles que requièrent, l'efficacité dans la gestion des déchets solides ménagers et la dépense de qualité. En effet, on note une contre performance avérée de la municipalité dans ce domaine, comme en témoigne l'insalubrité dans la ville de Cotonou, qui est assez relayée à travers les reportages faits par chaînes de télévision et les grognes répétées des citoyens de la ville. Ces citoyens considèrent leur accès aux services publics locaux de plus en plus avec un comportement de consommateur. Ils exigent des services de qualité. Pour les élus locaux

responsables du bon fonctionnement des services publics locaux de proximité, cela implique un challenge de plus en plus difficile à satisfaire : celui ***d'assurer un service public de qualité au meilleur coût ;*** cela rejoint fort heureusement celui que vise la commande publique.

Pour y parvenir, la municipalité de Cotonou doit répondre à des questions qui sont souvent de nature organisationnelle au nombre desquelles celle de savoir selon quel mode de gestion, le service sera le plus efficient.

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

Il s'agit ici de faire ressortir les approches génériques ainsi que les séquences de résolution du problème général et des problèmes spécifiques.

A- Approches générales

Elles sont relatives à la problématique (problème général, et problèmes spécifiques).

1- Approche relative au problème général

Parler des *insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou,* (problème général) revient *à poser le problème de* ***la gouvernance d'un service public.*** La commune, en tant que personne morale de droit public, vise la satisfaction de l'intérêt général. De façon permanente, la commune est confrontée à la question de savoir comment optimiser l'utilisation de ses ressources limitées pour satisfaire ses administrés. Pour résoudre le problème général de notre étude, nous allons ainsi recourir aux ***règles majeures de la gouvernance publique*** qui permettent d'améliorer la gestion des services publics pour atteindre les objectifs visés.

Le lien entre les règles de la gouvernance publique et l'efficacité de la gestion des services publics en général et la collecte des déchets solides ménagers en particulier est d'une grande évidence.

En conséquence, la résolution du problème général se fera à travers la mise en œuvre des règles de la gouvernance publique.

2- Approches relatives aux problèmes spécifiques

- **Approche du problème spécifique n°1**

S'agissant du problème spécifique n° 1 relatif à *la faible participation des prestataires aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers,* sa résolution passe par ***la mise en œuvre effective des principes généraux de la commande publique,*** à savoir : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures qui sont des principes directeurs de la réglementation de la commande publique.

- **Approche du problème spécifique n°2**

En ce qui concerne le problème spécifique n° 2 portant sur *le non respect des dispositions des cahiers des charges, relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers,* sa résolution est envisagée à travers ***le contrôle efficace de l'exécution des marchés publics.***

- **Approche du problème spécifique n°3**

Le problème spécifique n°3 lié à *l'inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers,* sera résolu à partir des ***critères de choix d'un contrat d'acquisition de service public.*** Cette démarche permettra d'évaluer les divers types de contrats qui s'offrent, afin

d'opérer le choix qui, au regard de l'état des lieux, va garantir un service efficace aux citoyens de la ville.

La synthèse des approches théoriques par problème est présentée dans le tableau ci après.

Tableau n°VI : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveau d'analyse	**Problème**		**Approches génériques**
Général	Insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.		***Les règles majeures de la gouvernance publique.***
Spécifique	1	Faible participation des prestataires aux appels d'offres dans le domaine de collecte des déchets solides ménagers.	***Les principes généraux de la commande publique***
	2	Non- respect des dispositions des cahiers des charges, relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers.	***Le contrôle de l'exécution des marchés publics***
	3	Inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.	***Les critères de choix d'un contrat d'acquisition de service public***

Source : Résultat de nos enquêtes. Décembre 2010

B- Séquence de résolution de la problématique

La vision globale de résolution de la problématique que nous venons de retenir sera concrétisée à travers une démarche méthodologique comportant les étapes successives suivantes :

- définition des objectifs de recherche ;
- identification des causes supposées des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord de l'étude ;
- revue de la littérature ;
- exposition de la méthodologie de travail ;
- analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en œuvre des solutions ;
- élaboration du tableau de synthèse de l'étude.

Ce premier chapitre nous a permis de présenter le cadre physique de l'étude, de restituer les observations de stage, de choisir et spécifier la problématique et d'en présenter les séquences de résolution. Nous aborderons à présent le chapitre suivant consacré au cadre théorique de l'étude et aux approches de solutions.

CHAPITRE DEUXIEME :
CADRE THEORIQUE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES

Dans ce chapitre, le cadre théorique de l'étude, à travers la formulation des objectifs et des hypothèses de travail, l'élaboration du tableau de bord de l'étude et l'adoption d'une méthodologie de recherche, a fait l'objet de la section n°1 puis, la mobilisation des données relatives à l'étude et à la proposition d'approches de solutions a été abordée dans la section n° 2.

Section 1 - Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Dans la présente section, les objectifs et les hypothèses liés à la recherche sont formulés et la revue de littérature présentée.

Paragraphe 1 - Objectifs de l'étude et revue de littérature

Il s'agit ici de présenter d'abord les objectifs, les causes, et les hypothèses de l'étude et ensuite la revue de littérature.

A- Objectifs, causes possibles et hypothèses de l'étude

1- Objectifs de l'étude et causes des problèmes

Avant de présenter les objectifs de l'étude, il conviendrait de rappeler le problème général et les problèmes spécifiques.
Problème général (PG) : *Insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.*

Problème spécifique n°1 (PS1) : *Faible participation des prestataires aux appels d'offres dans le domaine de la collecte des déchets solides ménagers.*

Problème spécifique n°2 (PS2) : *Non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers.*

Problème spécifique n°3 (PS3) : *choix Inadapté du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers.*

A l'instar des problèmes, la fixation des objectifs se fera en termes d'objectifs général et spécifiques.

Ainsi **l'objectif général** visé par la présente étude est **d'examiner les conditions d'une meilleure gestion du contrat d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers.**

De cet objectif général, nous avons déduit trois objectifs spécifiques qui se présentent comme suit :

Objectif spécifique n°1 (OS1) : suggérer les moyens permettant une mise en concurrence suffisante des prestataires ;

Objectif spécifique n°2 (OS2) : proposer des mesures visant à faire respecter les dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers ;

Objectif spécifique n°3 (OS3) : envisager l'instrument juridique approprié à la gestion des déchets solides ménagers.

Après avoir fixé les objectifs de l'étude, nous allons formuler les hypothèses à partir des différentes causes supposées à la base des problèmes ci-dessus rappelés. Mais, étant entendu que la cause générale est la formulation générique unifiée des différentes causes spécifiques supposées, seules ces dernières, seront présentées. Ainsi nous pensons que:

- la cause spécifique du problème spécifique n°1 est : *le manque d'intérêt des prestataires vis-à-vis des appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers ;*

- la cause spécifique du problème spécifique n°2 est : *l'inefficacité du contrôle de l'exécution des marchés publics relatifs à la collecte des déchets solides ménagers ;*
- la cause spécifique du problème spécifique n°3 *: le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie.*

.

2- Hypothèses de l'étude

En fonction des niveaux spécifiques, trois hypothèses sont dégagées et formulées comme suit :

Hypothèse spécifique n°1 (HS1) : le manque d'intérêt des prestataires vis-à-vis des appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers est à l'origine de leur faible participation aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers ;

Hypothèse spécifique n°2 (HS2) : le non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers est dû à l'inefficacité du contrôle de leur exécution ;

Hypothèse spécifique n°3 (HS3) : le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie justifient l'inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte de ces déchets.

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

Tableau n° VII : Tableau de bord de l'étude – TBE –

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
GENERAL		**(Problème général)** Insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service public de collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.	**(Objectif général)** Examiner les conditions d'une meilleure gestion du cadre contractuel d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers.		
SPECIFIQUES	1	**(Problème spécifique 1)** Faible participation des prestataires aux appels d'offres dans le domaine de la collecte des déchets solides ménagers.	**(Objectif spécifique 1)** suggérer les moyens permettant une mise en concurrence suffisante des prestataires.	**(Cause spécifique 1)** manque d'intérêt des prestataires vis-à-vis des appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers.	**(Hypothèse spécifique 1)** le manque d'intérêt des prestataires vis-à-vis des appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers est à l'origine de leur faible participation aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers.
	2	**(Problème spécifique 2)** non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers.	**(Objectif spécifique 2)** proposer des mesures visant à faire respecter les dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de la collecte des déchets solides ménagers.	**(Cause spécifique 2)** inefficacité du contrôle de l'exécution des marchés publics de collecte des déchets solides ménagers.	**(Hypothèse spécifique 2)** le non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers est dû à l'inefficacité du contrôle de leur exécution.
	3	**(Problème spécifique 3)** Choix Inadapté du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.	**(Objectif spécifique 3)** envisager l'instrument juridique approprié à la gestion des déchets solides ménagers.	**(Cause spécifique 3)** le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie.	**(Hypothèse spécifique 3)** le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie justifient le choix inadapté du régime de marché public à la collecte de ces déchets.

SUJET : Réflexion sur les marchés publics relatifs à la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou

Source : Résultat de nos enquêtes, Novembre 2010

B- Revue de la littérature

La revue de la littérature a consisté à évoquer les contributions antérieures à la résolution du problème général et des problèmes spécifiques identifiés.

1- Contributions antérieures apportées au problème général : Insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.

La gestion des déchets solides ménagers, est un service public de base assuré par les collectivités locales. La gestion efficace d'un service public passe par *une bonne gouvernance publique* qui peut être assimilée à la manière dont les autorités en exercice gèrent les ressources d'une personne publique afin de remplir de façon efficiente les missions assignées à l'organisation à travers un certain nombre de règles.

Il s'agit d'un ensemble de principes majeurs qui servent de ligne directrice à tout gestionnaire de la sphère publique comme un outil de gestion.

La gouvernance publique repose en effet sur :

- la prise en compte et le respect des attentes des citoyens pour leur offrir un service adapté à leurs besoins d'intérêt général ;
- l'atteinte de résultats formulés en termes de qualité de service aux citoyens, d'efficience, d'imputabilité et de responsabilité. Autrement dit, la gouvernance publique repose sur des principes de gestion qui s'imposent comme mécanisme de mise en œuvre qui conduisent aux résultats ;
- le passage de la bonne intention à la bonne réalisation ; c'est-à-dire passer de l'énoncé de l'objectif à l'atteinte de résultat ;
- l'institutionnalisation d'une logique d'engagement à la réalisation des objectifs énoncés et d'évaluation systématique des résultats obtenus ;

- la recherche permanente de l'amélioration des objectifs.

Ces principes permettront à la commune de Cotonou d'optimiser l'utilisation de ses ressources insuffisantes au regard des besoins.

Le principal enjeu de la gouvernance publique pour les marchés publics consisterait à accroître la concurrence, à rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique et à développer les contrôles et réduire l'arbitraire. Le grand défi serait alors de transformer en profondeur les pratiques et les conceptions en vigueur dans les procédures de passation des marchés publics.

2- Contributions antérieures apportées aux problèmes spécifiques

- **Faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers**.

La faible réaction des prestataires face aux appels d'offres de collecte des ordures ménagères entraîne l'insuffisance de la mise en concurrence qui est selon **Thierry Beaugé** (2006, p.125), « *le principal moyen de donner vie aux principes de la commande publique* » que sont :

- *la liberté d'accès à la commande publique*, signifie que la commande publique doit être libre, impartiale, sans discrimination. La personne publique ne doit pas créer ou laisser s'installer un milieu non concurrentiel. Selon ce principe, aucun obstacle ne doit être porté, sauf motif d'intérêt général ou d'ordre public à l'accès à la candidature et à l'obtention de commandes publiques ;

- *l'égalité de traitement des candidats* est le corollaire du principe d'égalité de tous devant la loi. Il signifie que tous les candidats doivent être traités de

manière strictement égale, sans discrimination. L'égalité de traitement des candidats veut que la même information par exemple soit donnée à tous au même moment ;

- *le principe de transparence des procédures* selon lequel la procédure de passation de la commande publique ne doit pas être opaque. Elle doit être claire, conforme, et contrôlable. Les procédures sont d'autant plus transparentes qu'elles sont simples à mettre en œuvre et contribuent à l'efficacité et non à l'alourdissement. La transparence des procédures suppose un ensemble de règles claires, prédéterminées et respectées par tous les participants. Elle se traduit également par des règles de publicité qui assurent une pré information des entreprises au stade du projet de passation, une information de celles-ci au stade de la mise en œuvre de la procédure et enfin une post information au stade de l'attribution. La mise en concurrence est par ailleurs la meilleure façon d'obtenir le prix juste et par conséquent, participe à la bonne utilisation des deniers publics.

- **Non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers**

La consistance des travaux décrits par les cahiers des charges de pré collecte et de collecte souffre de quelques insuffisances dans son exécution. La gestion des déchets solides ménagers commence par la pré collecte qui consiste à collecter de porte à porte les déchets solides ménagers et à les transporter vers les points de regroupement. La pré collecte se fait à l'aide de charrettes. Cette activité est dévolue à des Organisations non Gouvernementales (ONG). Au nombre de 54, ces ONG[7] sont réparties par arrondissement et par secteur, où elles exercent leurs activités. Selon le rapport intitulé ***«Gestion des déchets***

[7] Source : Gestion de déchets solides ménagers à Cotonou DST Décembre 2009

solides ménagers à Cotonou», DST (2009, p 2) précité, « *cette activité couvre actuellement 38 000 ménages sur un effectif total de 52 801 ménages à Cotonou, soit un taux de couverture de l'ordre de 72%* ».

Dans la réalité, on note des cas d'abandon de pré collecte surtout dans les zones difficiles d'accès, des irrégularités dans la fréquence de pré collecte dans certains quartiers, le remblayage des zones marécageuses avec les déchets pré collectés. Aussi les conditions d'intervention de ces opérateurs indépendants ne garantissent-elles ni l'égalité d'accès au service public de pré collecte, ni la qualité et la continuité du service.

En ce qui concerne la collecte des déchets, elle consiste à enlever les déchets des points de regroupement et à les convoyer vers la décharge finale. La collecte est exécutée par des prestataires attributaires des marchés passés par appel d'offres. Selon la DST la production annuelle moyenne de déchets est de l'ordre de 258 420 tonnes (708 tonnes par jour) à Cotonou ; et il n'est enlevé annuellement par la ville que 178 850 tonnes, soit un taux d'enlèvement de l'ordre de 69%.

A notre avis, la quantité de déchet produite à Cotonou par jour est plus importante car, ce chiffre est obtenu en multipliant la quantité de déchet produite par habitant (0,59 kg) par la population de Cotonou qui est estimée à 1 200 000 habitants ; ce faisant, la forte population qui quitte les banlieues pour venir travailler à Cotonou et qui y laisse des déchets n'est pas prise en compte. Par conséquent, le taux d'enlèvement avancé par la DST n'est pas conforme à la réalité.

Le non respect des dispositions des cahiers des charges se manifeste par le faible taux de collecte des ordures qui est dû à l'insuffisance des points de regroupement des ordures. La DST a exprimé un besoin de quarante cinq (45)

points de regroupement, alors que la ville n'en dispose que de six[8] (6) construits et des points de regroupements de fortune.

L'inefficacité ou l'abandon de certains niveaux de contrôles[9] prévus dans le cahier des prescriptions techniques des dossiers d'appels d'offres pour la collecte et le transport des déchets solides ménagers de la ville Cotonou constituent également une manifestation du non respect des dispositions des cahiers de charges.

Parlant des garanties de l'exécution accordées à l'Administration, **Christophe LAJOYE** (2008, p.220) écrit : « *elles résident dans les pouvoirs de contrôle et de direction ainsi qu'au pouvoir de sanction reconnus à l'administration. A ces pouvoirs s'ajoutent les garanties financières que cette dernière obtient de son cocontractant.* » Dans ces conditions, on devrait pouvoir sanctionner, le non respect des dispositions des cahiers des charges par les prestataires qui caractérise actuellement les conditions de l'exécution des concessions de pré collecte et les marchés publics de collecte des ordures ménagères.

- **Inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.**

Le choix du régime approprié pour l'exécution d'une prestation de service, d'un travail immobilier ou la livraison de fournitures est une étape fondamentale qui intervient après la définition du besoin à satisfaire.

[8]Les six points de regroupement : Gbégamey, Hindé, Dantokpa, Vodjè, Kpankpan, Minnontin.

[9] Les niveaux de contrôle : Contrôle des véhicules de transport, contrôle au niveau des points de regroupement, contrôle au niveau de l'enlèvement direct, contrôle au niveau du transport, contrôle des collecteurs à l'arrivée au lieu d'enfouissement sanitaire, contrôle d'arrivée des déchets au lieu d'enfouissement sanitaire.

Entre les collectivités locales et les prestataires extérieurs, les délégations de service public (DSP) constituent, avec les marchés publics, les principaux modes de relations contractuelles.

L'enjeu de la stratégie d'acquisition étant l'optimisation du processus d'acquisition qui passe par une gestion efficace des services et une bonne utilisation des deniers publics, des critères de choix de contrat d'acquisition méritent d'être pris en compte en amont de toute acquisition d'un service. Ces critères ne sauraient être confondus avec les critères de choix d'un prestataire.

L'Institut ''Esprit Service'' et le Ministère de la Défense française ont élaboré un guide pratique intitulé : *Externalisation : principes et méthodes*[10], (2007, p.25). De ce document nous avons tiré les cinq critères de choix de contrat d'acquisition d'un service public que sont :

- **le financement :** il se traduit par le budget global disponible pour l'opération, son évolution dans le temps, les capacités de financement, en volume, l'échéancier.

Au regard de ce premier critère, nous pouvons affirmer qu'il existe un besoin de financement (d'achat de matériels performants et de construction des points de regroupement) qui ne peut être obtenu que dans le cadre d'une Concession

- **le risque :** c'est le maintien des capacités opérationnelles de l'organisme concerné, l'impératif de continuité du service, dans le temps et l'espace, l'environnement humain, et physique.

Ce critère nous permet de revenir sur la non-pertinence du marché public comme cadre contractuel de gestion d'un service public qui doit obéir au principe de la continuité du service et sur les nuisances environnementales qui découlent de ce mode de gestion inapproprié.

[10] Source du document : hugues.defontaines@defense.gouv.fr

- **la gouvernance :** elle désigne les délégations souhaitées et/ou envisageables, le niveau et le genre de contrôle et de suivi souhaités, le partage de responsabilité souhaité ou accepté.

A cet égard, l'expérience du marché public pour la collecte des déchets solides ménagers a montré les limites des différents niveaux de contrôle à la Mairie de Cotonou. Ce fait est dû à la qualité de la gouvernance au niveau de cette structure. Le cadre d'une convention de concession offre plus de garantie pour une meilleure gouvernance, car le concessionnaire étant appelé à tirer profit d'un niveau élevé de pré collecte et de collecte ne se fera pas prier pour ratisser large.

- **la performance :** on se pose ici la question de savoir si une capacité d'évolutivité du service est attendue. En d'autres termes, y a-t-il le besoin d'une capacité d'innovation, les indicateurs de performance existent-ils ou sont-ils à mettre au point ? Une pro activité recherchée ou non.

La performance du prestataire est importante pour un rendement optimal qu'il s'agisse du régime du marché public ou de la délégation de service public. Mais la délégation de service public requiert de façon systématique une pré qualification des candidats qui s'apprécie par rapport à des spécifications techniques détaillées et de critères de performance ou d'indicateurs de résultats précis.

- **la durée** : c'est la pérennité attendue du service, des investissements souhaités, elle traduit l'exigence de stabilité du service.

La gestion des déchets solides ménagers est un service public dont le besoin de pérennité, d'investissement, et l'exigence de stabilité ne sont plus à démontrer. Et la garantie de satisfaction de ces besoins est plus élevée dans le cadre d'une convention de concession que quand il s'agit d'un marché public.

Par ailleurs, **Christophe LAJOYE** (2008, p.59), parlant de la différence quant à l'objet du marché public et de la délégation de service public écrit : « *les*

marchés publics, en confiant l'exécution d'une prestation de service, d'un travail immobilier, ou la livraison de fournitures, font collaborer ponctuellement la personne privée à un service public tandis que la délégation de service public a pour objet de confier au cocontractant l'exécution même du service public. ». Ici l'accent est mis sur **la collaboration ponctuelle à laquelle fait appel le marché public et l'exécution même du service public que requiert la délégation de service public**. Ceci amène à faire remarquer que le cadre du marché public (collaboration ponctuelle) n'est pas adapté pour exécuter un besoin permanent.

Le tableau ci-dessous récapitule les conclusions partielles auxquelles nous sommes parvenus au regard des différents éléments pris en compte par chaque critère.

Tableau n°VIII : Critères de choix d'un contrat d'acquisition de service public de pré collecte et de collecte des ordures ménagères

	Financement	Risque	Gouvernance	Performance	Durée	Total
Marché public	-	-	+	-	-	Non approprié
Concession de service public	++	++	+	++	++	Très approprié

En conclusion nous pouvons affirmer que la convention de concession est plus appropriée pour la gestion des déchets solides ménagers que le recours au marché public.

Grille de lecture du tableau :

Ce tableau peut servir de filtre pour les acteurs publics et peut constituer une aide à la prise de décision face à la profusion de procédures d'achats à leur disposition. Il permet d'adopter la procédure d'achats la plus appropriée au regard des items développés. L'acheteur peut passer au crible chacune des procédures d'achats à sa disposition et examiner la pertinence de leur choix selon les items proposés. Le système de notation qualitative suivant (++ très appropriée, + approprié, - non approprié) est retenu.

La dernière colonne (Total) permet de hiérarchiser les procédures entre elles. En cas d'égalité entre deux procédures, limite possible du système, l'acheteur devra trancher.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

La démarche méthodologique adoptée pour conduire la présente étude comporte deux dimensions : une dimension empirique et une dimension théorique.

A- Approche empirique choisie

L'approche empirique consiste à rassembler des données empiriques (qui se fondent sur l'expérience) par l'observation, l'analyse documentaire et l'enquête.

La technique utilisée ici est l'enquête, pour vérifier les hypothèses. La restitution de cette approche a consisté à présenter la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données, de dépouillement des données, ainsi que de la présentation des données. Elle passe par les points suivants :

- objectifs de la collecte des données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;

- nature de la collecte des données ;
- échantillonnage ;
- conception du guide d'entretien ;
- technique de dépouillement, outils de présentation et d'analyse des données.

1 - Objectifs de la collecte des données et échantillonnage

• Objectifs de l'enquête

L'objectif poursuivi par l'enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés, afin de vérifier les hypothèses de base. Concrètement, les enquêtes visent la vérification des trois hypothèses précédemment formulées à savoir :

- le manque d'intérêt des prestataires vis-à-vis des appels d'offres portant sur la collecte des déchets solides ménagers est à l'origine de leur faible participation auxdits appels d'offres ;
- le non-respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers est dû à l'inefficacité du contrôle de leur exécution ;
- le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie justifient l'inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte de ces déchets.

• Cadre, nature de l'enquête et population cible

Notre enquête s'est déroulée auprès des acteurs de la filière des déchets solides ménagers qui se situent à l'intérieur comme à l'extérieur de la Mairie de Cotonou.

A la Mairie, nous avons collecté des données à la DST, à la cellule municipale de passation des marchés publics et à la Direction des Services Financiers. Nous nous sommes également entretenu avec des responsables d'ONG chargées de la pré collecte et des responsables et agents des sociétés attributaires des marchés de collecte des déchets solides ménagers, que nous avons rencontrés dans les locaux de la Mairie.

Pour vérifier les hypothèses émises dans les développements précédents, nous avons procédé à une enquête par sondage et la méthode empirique d'échantillonnage utilisée est la technique de l'échantillon typique, qui fait partie des techniques non probabilistes. Ici le choix des unités constituant l'échantillon ne se fait pas au hasard. C'est une méthode qui consiste à constituer l'échantillon de recherche en choisissant des personnes ressources.

Nous avons choisi cette méthode parce qu'elle permet de recourir à des personnes ressources identifiées pour collecter des données de qualité. Dans le cadre de notre étude, sur un effectif de 1079 agents qui constituent le personnel de la Mairie, nous avons orienté nos investigations vers les agents de la catégorie A et B, qui représentent ici la population mère de 274 unités[11]. Dans cette population, nous avons sélectionné un échantillon formé de 36 personnes susceptibles de nous fournir des informations pertinentes, en raison des postes occupés et des expériences vécues.

La taille de l'échantillon nous paraît représentative, car le minimum conseillé est de 30 unités dans la population mère.

Pour atteindre les objectifs généraux et spécifiques de notre étude, nous avons choisi l'instrument de collecte des données, que constitue le guide d'entretien, en fonction des problèmes spécifiques.

[11] Source : Service des Ressources Humaines. Mairie de Cotonou Avril 2010

Notre choix se justifie par le fait que les personnes ressources susceptibles de nous donner des informations pertinentes ne constituent pas un grand public et entrer en contact direct et personnel avec ces dernières, pour obtenir des données de qualité nous a paru relativement opportun.

2. Centre d'intérêt de la collecte des donnés, technique de dépouillement, outils de présentation et d'analyse des données

- **Centre d'intérêt de la collecte des données**

Notre enquête vise à collecter des données pouvant servir à retenir ou à rejeter nos hypothèses de recherche antérieurement formulées.

Le guide d'entretien a servi à avoir des informations pouvant nous permettre de :

- identifier les causes de la faible participation des prestataires aux appels d'offres de la collecte des déchets solides ménagers ;
- comprendre les facteurs qui sont à la base du non-respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers ;
- connaître les raisons de l'inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte de ces déchets.

- **Technique de dépouillement et outils de présentation des données**

Les résultats de l'enquête sont présentés sous forme de tableau. Après avoir fixé les objectifs de notre enquête, identifié la population mère, présenté

l'échantillon choisi ainsi que les techniques de dépouillement, de présentation et d'analyse des données, abordons à présent les approches théoriques retenues.

B – Approches théoriques retenues

Cette partie a pour objet, dans un premier temps, la présentation de la théorie retenue, puis dans un second temps, le récapitulatif des repères et normes liés à la thématique portée par la préoccupation en résolution et de présenter les seuils de décision. Pour y parvenir, nous avons présenté l'approche théorique par problème spécifique et dans l'ordre de leur identification.

1 – *Faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers*

- **Présentation de la théorie retenue**

La théorie retenue est celle fondée sur *une mise en concurrence suffisante des prestataires, basée sur le respect des principes généraux de la commande publique,*

- **Récapitulatif des normes et repères liés au problème et seuil de décision**

Pour la résolution du problème de la faible participation des prestataires aux appels d'offres portant sur la collecte de déchets solides ménagers, nous retiendrons les normes suivantes :

- transparence (règles de publicité qui assurent une pré information, une information, une post information, un ensemble de règles claires, prédéterminées et respectées par tous les participants) ;
- égalité de traitement des candidats (par exemple que la même information soit donnée à tous au même moment);

- la liberté d'accès à la commande publique (procédure simplifiée ; aucun obstacle ne doit être porté, sauf motif d'intérêt général ou d'ordre public, à l'accès à la candidature et à l'obtention de commandes publiques).

En ce qui concerne le seuil de décision, nous retiendrons les réponses fréquemment obtenues à travers les données du guide d'entretien.

2 – *Non-respect des dispositions des cahiers des charges relatifs à la collecte des déchets solides ménagers.*

- **Présentation de la théorie retenue**

La théorie retenue a pour fondement *le contrôle de l'exécution des marchés publics.*

- **Récapitulatif des normes et repères liés au problème et seuil de décision**

Les normes et repères à retenir sont les suivants :

- les différents niveaux de contrôle avant et pendant la réception des prestations ;
- les moyens de contrôle ;
- les quantité et qualité de l'objet de la commande conformément aux stipulations du marché ;
- la qualité des matériaux, des équipements ;
- la qualité du personnel ;
- les documents de suivi (journal de chantier plan d'exécution, planning d'exécution, comptes rendus périodiques) ;
- la sécurité du personnel et des tiers ;
- les pénalités prévues par le marché.

Pour ce qui est du seuil de décision, sont considérées comme causes réelles, les réponses qui apparaissent les plus fréquemment lors des entretiens.

3 - *Inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets.*

- **Présentation de la théorie retenue**

La théorie retenue est une approche basée sur *les critères de choix d'une procédure d'acquisition de service public*

- **Récapitulatif des normes et repères liés au problème et seuil de décision**

Pour résoudre le problème de l'inadaptation du régime de marché public à la gestion des déchets solides ménagers, les normes et repères suivants ont été retenus :

.

- la disponibilité du budget de l'opération ;
- la continuité du service ;
- la capacité d'innovation ;
- les investissements souhaités ;
- l'exigence de stabilité du service ;
- les niveaux et genres de contrôle et de suivi souhaités ;
- un environnement sain ;
- le genre de collaboration (ponctuelle ou de longue durée) que requiert l'exécution du besoin.

En ce qui concerne le seuil de décision, les données recueillies au moyen du guide d'entretien et qui auront apparu souvent seront considérées comme causes réelles.

Section 2 : Enquêtes, vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions

Les stratégies de collecte de données pour la réalisation des enquêtes ont été abordées dans un premier temps ; la présentation et l'analyse des résultats de ces données ont permis dans un second temps de dégager le diagnostic lié à l'inefficacité du mode contractuel de gestion de la collecte des déchets solides ménagers à la Mairie de Cotonou.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Ce paragraphe est consacré à la préparation et à la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des données recueillies, afin de vérifier les hypothèses formulées et d'établir le diagnostic.

A - Préparation des enquêtes et analyse des résultats

1 – Préparation et réalisation des enquêtes

Dans le cadre de l'étude, des enquêtes ont été menées, aussi bien auprès du personnel de la Mairie que des prestataires de la Mairie. Cette démarche a permis de recueillir le maximum d'informations pour savoir si les causes supposées sont les causes réelles à la base des problèmes détectés, afin de vérifier les hypothèses émises et formuler le diagnostic de l'étude.

Avant de rentrer dans la phase active de la collecte des données, nous avons établi un guide d'entretien sur la base des problèmes identifiés dans l'état des lieux. L'entretien a été directif, ce qui a permis de collecter de façon précise les données utiles à l'étude.

Les enquêtes ont été réalisées d'une part, durant la période du 27 septembre au 12 novembre 2010 et d'autre part du 16 mars au 6 avril 2011 sur

les lieux de travail de la Mairie après avoir sollicité et obtenu des rendez vous. Il importe de souligner que la plupart des personnes ciblées ont accepté de nous accorder quelques minutes de leur précieux temps.

En termes de difficultés, nous avons eu à gérer :

- l'indisponibilité de certaines personnes ressources ;
- la réticence de certaines personnes à nous donner des informations ;
- la non tenue de statistiques pouvant nous faciliter certaines analyses.

Ces difficultés que nous qualifions de mineures ne diminuent pas sensiblement la pertinence des données collectées.

2 – Présentation et analyse des résultats d'enquête

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

- **Présentation et analyse des données liées à la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers**

<u>Tableau n° IX:</u> Résultat de la question n °1-a liée à la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers

Modalités	Effectifs	Fréquence
Faible participation	**32**	**89%**
Moyenne participation	**3**	**8%**
Forte participation	**1**	**3%**
Total	**36**	**100%**

<u>Source</u> : élaboré sur la base des entretiens obtenus. Avril 2011

Résultat de nos enquêtes se rapportant à la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers.

Le tableau n° IX montre que :

- 89% des enquêtés estiment que la participation aux appels d'offres relatifs à la collecte des déchets solides ménagers est faible ;
- 8% des enquêtés pensent que la participation aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers est moyenne ;
- 3% des enquêtés pensent que la participation aux appels d'offres relatifs à la collecte des déchets solides ménagers est forte.

- **Présentation et analyse des données liées aux causes de la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers**

<u>Tableau n° X</u> : Résultat de la question n°1-b relative aux causes de la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers.

Modalités	Effectifs	Fréquence
Désaffection (Soupçons de favoritisme)	**30**	**94%**
Désaffection (Faible rentabilité)	**2**	**6%**
Autre	**0**	**0%**
Total	**32**	**100%**

<u>Source</u> : élaboré sur la base des entretiens obtenus. Avril 2011

Résultat de nos enquêtes se rapportant aux causes de la faible participation des prestataires aux appels d'offres de collecte des déchets solides ménagers.

Le tableau n° X montre que :

- 94% des enquêtés estiment que la cause de la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte de déchets solides ménagers est due à la désaffection pour soupçons de favoritisme ;
- 06% attribuent la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers à la faible rentabilité du marché.

- **Présentation et analyse des données liées au non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers.**

<u>Tableau n° XI</u> : Résultat de la question n°2-a relative au non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers.

.

Modalités	Effectifs	Fréquences
Respect des cahiers des charges	**6**	**16%**
Non respect des cahiers des charges	**30**	**84%**
Total	**36**	**100%**

<u>Source</u> : élaboré sur la base de nos enquêtes. Avril 2011

Résultat de nos enquêtes relatives au non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers.

De la lecture de ce tableau, il ressort que :

- 84% des enquêtés pensent que les dispositions des cahiers des charges relatifs à la collecte des déchets solides ménagers ne sont pas respectées ;
- 16% trouvent que les dispositions des cahiers des charges relatifs à la collecte des déchets solides ménagers sont respectées.

- **Présentation et analyse des données liées à la cause du non respect des dispositions des cahiers relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers.**

<u>Tableau n° XII</u> : Résultat de la question n°2-b relative à la cause du non respect des dispositions des cahiers des charges concernant la collecte des déchets solides ménagers.

Modalités	Effectifs	Fréquences
Contrôles inefficaces	**25**	**83%**
Inexistence de contrôle	**5**	**17%**
Total	**30**	**100%**

<u>Source</u> : élaboré sur la base de nos enquêtes. Avril 2011

Le tableau n° XII affiche le résultat de nos enquêtes se rapportant à la cause du non respect des dispositions des cahiers des charges concernant la collecte des déchets solides ménagers :

- 83% des enquêtés estiment que les contrôles sont inefficaces ;
- 17% des enquêtés pensent qu'il n'existe pas de contrôle.

- **Présentation et analyse des données relatives à l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers.**

Tableau n° XIII : Résultat de la question n°3-a relative à l'inadaptation du régime de marché public à la collecte de ces déchets.

Modalités	**Effectifs**	**Fréquences**
Régime des marchés publics adapté à la collecte des déchets	**8**	**22%**
Régime des marchés publics inadapté à la collecte des déchets	**28**	**78%**
Total	**36**	**100%**

Source : élaboré sur la base des entretiens. Avril 2011

Ce tableau a montré le résultat de nos enquêtes se rapportant à l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets :

- 78% des enquêtés pensent que le régime des marchés publics est inadapté à la collecte des déchets solides ménagers ;

- 22% des enquêtés pensent que le régime de marché public est adapté à la collecte de ces déchets.

- **Présentation et analyse des données relatives aux causes de l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers**

<u>Tableau n° XIV</u>: Résultat de la question n°3-b relative aux causes de l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers

Modalités	**Effectifs**	**Fréquences**
Caractère permanent du besoin de collecte des ordures et insuffisance de la capacité financière de la Mairie	**26**	**93%**
Le marché public coûte cher	**2**	**7%**
Total	**28**	**100%**

<u>Source</u> : élaboré sur la base des entretiens. Avril 2011

Résultat de nos enquêtes se rapportant aux causes de l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers

Le tableau n° XIV montre que :

- 93% des enquêtés attribuent l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers au caractère permanent du besoin de collecte des ordures et à l'insuffisance de la capacité financière de la Mairie ;
- 7% pensent plutôt que c'est le coût élevé du marché qui est la cause de l'inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers.

<u>Tableau n°XV</u> : Résultat de la question n°3-c relative au mode d'exécution du service public de la collecte des déchets solides ménagers.

Modalités	Effectifs	Fréquences
Délégation de service public (convention de Concession)	19	68%
Régie	9	32%
Total	28	100%

<u>Source</u> : élaboré sur la base de nos enquêtes. Avril 2011

Résultat de nos enquêtes se rapportant au mode d'exécution du service public de la collecte des déchets solides ménagers.

- 68% des enquêtés estiment que le mode d'exécution approprié de la collecte des déchets solides ménagers est la convention de concession de service public ;
- 32 % des enquêtés pensent que la régie serait le mode d'exécution le plus approprié.

B - Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous avons procédé ici à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décisions antérieurement fixés, puis à l'établissement du diagnostic.

1- Vérification des hypothèses d'étude

La vérification a consisté à apprécier le degré de validation de chaque hypothèse à partir de l'analyse des donnés d'enquête.

- **Vérification de l'hypothèse n° 1**

Par rapport à l'hypothèse liée à la faible participation des prestataires aux appels d'offres de la collecte de déchets solides ménagers, l'analyse des données a montré que c'est la désaffection pour soupçons de favoritisme qui est la réponse la plus fréquente avec un taux de 94%. Ce qui n'est rien d'autre que le manque de confiance de ces prestataires au sujet des procédures de sélection, comme nous l'avions envisagé.

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

- **Vérification de l'hypothèse n°2**

Par rapport à l'hypothèse liée au non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers, l'analyse des données a mis en exergue l'inefficacité des contrôles avec un taux de 83%. Ceci correspond à notre hypothèse n° 2 qui se trouve ainsi confirmée.

- **Vérification de l'hypothèse n°3**

Par rapport à l'hypothèse liée à l'inadaptation du régime de marché public à l'organisation de la collecte des déchets**,** l'analyse des données a fait ressortir comme réponse dominante, le caractère permanent du besoin de collecte des ordures et l'insuffisance de moyens, avec un taux de 93%. On en déduit donc que l'hypothèse n°3 de notre étude est confirmée.

2 - Etablissement du diagnostic

Le diagnostic est établi en fonction de chaque problème spécifique.

*** Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous a permis de retenir définitivement que la faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers est due à leur désaffection pour soupçons de favoritisme.

*** Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

L'hypothèse n°2 ayant été vérifiée, nous avons retenu l'inefficacité des contrôles comme cause du non-respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés de collecte des déchets solides ménagers.

*** Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3**

Suite à la vérification de l'hypothèse n°3, nous avons retenu que le caractère permanent du besoin de collecte des ordures et l'insuffisance de moyens financiers justifient l'inadaptation du régime de marché public à la gestion de la collecte des déchets solides ménagers.

Les hypothèses vérifiées et le diagnostic établi, nous pouvons proposer des approches de solutions et déterminer leurs conditions de mise en œuvre.

<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Dans le but de remédier aux insuffisances liées à la commande publique de collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou, nous

suggérons les approches de solutions suivantes, suivies de leurs conditions de mise en œuvre.

A- Approches de solutions

Une solution, c'est le résultat d'une réflexion permettant de résoudre un problème, de venir à bout d'une difficulté. Dans le cadre de la présente étude, il s'agit d'une approche de solution, c'est-à-dire notre manière d'aborder la résolution du problème général. Elle a consisté à proposer des conditions pour éradiquer ou surmonter les causes qui sont à la base des problèmes spécifiques.

1- Mise en œuvre rigoureuse des principes généraux de la commande publique

Mettre en œuvre les principes généraux de la commande publique que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures garantit la mise en concurrence des soumissionnaires, qui permet d'obtenir le prix juste et par conséquent la bonne utilisation des deniers publics. Au-delà des principes généraux de la commande publique, Thierry Beaugé pense (2006, p.125) qu'«*on peut affirmer que le Code des marchés publics est pour l'essentiel un ensemble de dispositions organisant la mise en concurrence des marchés publics* ».

Au Bénin, dans l'ordonnancement juridique des marchés publics, la mise en concurrence est renforcée par un décret portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics[12] pour lutter contre la corruption. Le document détermine les règles de conduites propres à garantir,

[12] Décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics.

les exigences d'éthique dans le système de passation et d'exécution des marchés publics et de délégation de services publics.

Il semble toutefois que la mise en œuvre des principes ne soit pas aussi simple. Pour Florian Linditch, (2004, p.93 et s) « *les acheteurs publics sont loin d'être unanimement convaincus des vertus de la mise en concurrence* ».

L'auteur qualifie l'obligation de mise en concurrence de « *principe juridique établi, mais difficile à admettre* ». Il estime que le refus de la mise en concurrence par les acheteurs publics est un état de fait qui peut avoir plusieurs causes. « *Certaines pratiques sont frauduleuses et relèvent simplement d'une logique de corruption* ». D'autres amènent à réfléchir ; il s'agit « *du désir de conserver l'entreprise qui a déjà donné pleine satisfaction lors d'un précédent marché ou même de la nécessité pour les élus locaux, de répondre aux attentes de leurs concitoyens* ». Ces considérations (promesses, voire chantage à l'emploi, aux marchés publics en faveur des entrepreneurs ou autres partisans) amènent « *l'acheteur public à trouver le principe de mise en concurrence incongru, voire contre productif.* »

La cause réelle retenue pour le problème spécifique n°1 est la désaffection de la participation aux appels d'offres pour soupçon de favoritisme. L'application rigoureuse des dispositions ci-dessus rappelées par la Mairie de Cotonou va certainement diminuer les soupçons de favoritisme et rassurer les prestataires qui ne se feront pas prier pour participer de façon plus significative aux appels d'offres relatifs à la collecte de déchets solides ménagers.

2- Contrôle efficace de l'exécution des contrats publics d'acquisition des services de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers

L'inefficacité du contrôle de l'exécution des contrats publics d'acquisition des services de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers se traduit concrètement comme nous l'avons vu, par les données ci-après : l'activité de pré collecte couvre actuellement 38 000 ménages sur un effectif total de 52 801 à Cotonou, soit un taux de couverture de l'ordre de 72%. En ce qui concerne la collecte, 178 850 tonnes sont enlevées sur une production annuelle de plus de 258 420 tonnes, soit un taux d'enlèvement de moins de 69%.

Cette situation conduit à la pollution de l'air, à la pollution des eaux et la création d'un éco système favorable aux maladies. Pourtant, l'Administration dispose de garanties d'exécution qui résident dans les pouvoirs de contrôle, de direction, de sanction, ainsi que des garanties financières qui devraient lui permettre d'obtenir le respect des dispositions des cahiers des charges.

La cause retenue pour le problème spécifique n°2 étant l'inefficacité du contrôle, la Mairie aura à recourir à des mesures répressives à l'endroit de ses agents chargés des différents niveaux de contrôle prévus dans le cahier des prescriptions techniques, ou recourir aux services d'une structure de contrôle indépendante pour supprimer cette cause.

3- La convention de concession de service public comme cadre contractuel d'acquisition du service public de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers

Installer et exploiter le service public de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers nécessitent des moyens financiers dont ne disposent pas la Mairie de Cotonou.

La Direction des Services Techniques, à travers le tableau ci-dessous, renseigne sur les besoins et les disponibilités de la Mairie pour la gestion des déchets solides ménagers.

Tableau n° XVI: Récapitulatif des besoins et disponibilités pour la gestion des déchets solides ménagers à Cotonou

VOLETS/ACTIVITES	BESOINS (en CFA)	DISPONIBILITES (en CFA)	GAP A MOBILISER (en CFA)
ORDURES MENAGERES			
Pré collecte	632 000 000	455 000 000	177 000 000
Collecte et transport	1 500 000 000	1 035 640 000	464 360 000
Mise en décharge Contrôlée	1 500 000 000	350 000 000	1 150 000 000
Point de regroupement	1 475 000 000	164 000 000	1 311 000 000
TOTAL	5 107 000 000	2 004 640 000	3 102 360 000

Source : Direction des Services Techniques. Décembre 2009

Il importe toutefois de préciser que ces besoins de financement exprimés par la DST n'ont pas fait à notre connaissance l'objet d'une contre-expertise.

Faisons néanmoins remarquer qu'il se dégage un gap à mobiliser de franc CFA de 3 102 360 000 dont 464 360 000 pour la collecte qui constitue le cadre principal de notre étude. Ce besoin de financement, d'investissement qui dépasse la capacité financière de la commune ne peut être comblé que dans le cadre d'une convention de concession qui prévoit que le concessionnaire finance

l'achat d'équipements et la construction d'ouvrages nécessaires à la gestion du service faisant l'objet de la convention de concession.

La pré collecte et la collecte des déchets solides ménagers constituent un besoin qu'il y a lieu de satisfaire en permanence, durablement. Il ne s'agit pas d'une opération ponctuelle à réaliser. De fait, la gestion des ordures ménagères échappe au cadre d'un marché public qui prend fin, aussitôt l'opération terminée.

Les causes retenues pour ce problème spécifique n°3 sont : le caractère permanent du besoin de collecte des déchets solides ménagers et l'insuffisance des moyens financiers nécessaires à leur gestion par le régime de marché public. Pour surmonter cette cause, la Mairie gagnerait à adopter comme cadre contractuel d'acquisition du service public de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers la convention de concession.

Dans ce cas, comment doit être organisée cette concession ? Quelles grandes précautions prendre, compte tenu de la spécificité de l'opération ?

B- Conditions de mise en œuvre des suggestions

Pour une mise en œuvre optimale des solutions, il importe d'identifier les dispositions qui permettront d'obtenir la totalité des effets escomptés. Elles concernent aussi bien les autorités municipales que celles étatiques.

1 - Recommandations à l'endroit des autorités communales

- Commanditer une étude d'évaluation du marché public comme cadre contractuel d'acquisition du service de la collecte des déchets solides ménagers pour s'offrir les raisons d'y renoncer ;

- étudier et évaluer la gestion des ordures ménagères par délégation de service public (concession), afin de faire une comparaison en termes de coût et d'efficacité ;
- mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance publique ;
- mettre en œuvre les principes généraux de la commande publique ;
- renforcer les contrôles d'exécution des commandes publiques ;
- instaurer un cadre de dialogue périodique entre la Mairie et ses prestataires ;
- rendre obligatoire l'abonnement à la pré collecte, après un travail de sensibilisation à l'endroit des citoyens de la ville.

2 - Recommandations à l'endroit du pouvoir central

- Soutenir de façon plus consistante les municipalités dans la gestion des déchets, pour prévenir des pollutions endémiques ;
- créer un cadre de concertation entre le ministère en charge de l'environnement et les mairies, pour susciter l'appui technique et financier du ministère ;
- rendre effective la liberté de décision et de gestion de l'action municipale, en apportant des limites au principe de l'unicité de caisse.

Avant de conclure notre réflexion sur les marchés publics de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou, nous passerons en revue, à travers un tableau, toutes les informations liées à sa bonne compréhension. Nous nous servirons à cet effet du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

<u>Tableau n° XVII</u> : Synthèse de l'étude : Réflexion sur marchés publics de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.

Niveaux d'analyses		Problématique	Objectifs	Elément de Diagnostic (ED)	Solutions
GENERAL		**(Problème général)** Insuffisances liées à la gestion du contrat d'acquisition du service de collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou.	**(Objectif général)** Examiner les conditions d'une meilleure gestion du contractuel d'acquisition du service public de collecte des déchets solides ménagers**.**	Elément de diagnostic général	Approche de solution générale
S P E C I F I Q U E S	1	**Problème spécifique 1** Faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers.	**Objectif spécifique 1** Suggérer les moyens permettant une mise en concurrence suffisante des prestataires**.**	**ED spécifique n°1** La faible participation des prestataires aux appels d'offres relative à la collecte des déchets solides ménagers est due à leur désaffection pour soupçons de favoritisme	**Approche de solution n°1** Mettre en œuvre les principes généraux de la commande publique, pour assurer une mise en concurrence suffisante des prestataires.
	2	**Problème spécifique 2** Non- respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers	**Objectif spécifique 2** Proposer des mesures visant à faire respecter les dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers**.**	**ED spécifique n°2** L'inefficacité des contrôles est la cause du non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers.	**Approche de solution n°2** Mettre effectivement en application les différents niveaux de contrôle prévus dans le cahier des prescriptions techniques
	3	**Problème spécifique 3** Inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers**.**	**Objectif spécifique 3** Envisager le régime de commande publique approprié à la gestion des déchets solides ménagers.	**ED spécifique n°3** le caractère permanent du besoin de collecte des ordures et le besoin de financement dépassant la capacité financière de la Mairie justifient l'inadaptation du régime de marché public à la collecte de déchets solides ménagers.	**Approche de solution n°3** Adopter comme cadre contractuel d'acquisition du service public de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers, la convention de concession de service public

<u>Source</u> : Résultat de nos enquêtes. Avril 2011

CONCLUSION GENERALE

L'observation de la situation étudiée, nous a permis de déceler l'existence d'un certain nombre de problèmes liés à la gestion des contrats publics relatifs à l'acquisition des services de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers. Ces problèmes ont été regroupés en deux problématiques. Celle relative à une meilleure gestion du cadre contractuel relatif à l'acquisition du service de collecte des déchets solides ménagers, a retenu notre attention car, sa résolution, à notre avis impactera plus nettement la gestion des déchets solides ménagers.

De cette problématique, découle le problème général des « *Insuffisances liées à la gestion des contrats publics relatifs à la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou*, dont les manifestations sont les suivantes :

- *faible participation des prestataires aux appels d'offres en matière de collecte des déchets solides ménagers ;*
- *non respect des dispositions des cahiers des charges relatifs aux marchés publics de collecte des déchets solides ménagers ;*
- *inadaptation du régime de marché public à la collecte des déchets solides ménagers.*

A ces différents problèmes, des approches de solutions ont été apportées à savoir :

- la mise en œuvre des règles de la gouvernance publique ;
- la mise en œuvre des principes généraux de la commande publique permettant d'assurer une mise en concurrence suffisante, une forte participation des prestataires aux appels d'offres relatifs à la gestion des déchets solides ménagers, en vue d'obtenir le juste prix ;
- la mise en application effective les différents niveaux de contrôle prévus dans le cahier des prescriptions techniques et autres garanties accordées à

l'Administration, pour assurer le respect des dispositions des cahiers des charges.

- l'adoption de la convention de concession de service public comme cadre contractuel d'acquisition du service public de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers sur la base de critères bien définis.

A notre avis, la prise en compte effective des approches de solutions proposées ainsi que des conditions de mise en œuvre permettra à la commune de Cotonou, d'une part, de mettre en place un système efficace de gestion des contrats publics pour atteindre les objectifs de développement et d'autre part, de garantir un cadre contractuel adapté pour la fourniture des service publics de pré collecte et de collecte des déchets solides ménagers.

Une meilleure gestion du cadre contractuel relatif à l'acquisition des services publics de collecte des déchets solides ménagers, c'est aussi le respect, par la collectivité des principes du service public[13] permettant de répondre aux besoins des usagers et de satisfaire ainsi l'intérêt général. Mais la durée du processus de validation et d'approbation occasionne de retards dans le démarrage de l'exécution des marchés publics ; entraînant ainsi la discontinuité dans la fourniture du service public. Du reste, cette circonstance renforce l'idée selon laquelle le marché public comme cadre contractuel d'exécution d'un service public soumis au principe de la continuité n'est point pertinent.

Il importe enfin de rappeler, que la population de la ville de Cotonou évolue et se densifie. Les exigences des usagers, les contraintes financières de la ville sont de plus en plus persistantes. En conséquence l'autorité municipale responsable de la bonne marche des services publics locaux de proximité est contrainte de viser la satisfaction des besoins au meilleur coût pour la collectivité, en optant pour un mode de gestion approprié.

[13] Les principes du service public : les principes d'égalité, de continuité, et d'adaptabilité

BIBLIOGRAPHIE

I OUVRAGES

1- Christophe LAJOYE (2008) : « ***Droit des Marchés publics*** » 3ème édition Paris

2- FLORIAN Linditch(2004) : ***« Le droit des marché publics*** » 3ème édition, Paris

3- Jean-François Lachaume (1989) : ***« Grands services publics*** »

4- Joël Carbajo (1995) :« ***Droit des services publics*** » 2ème édition.

5- Martine Lombard et Gilles Dumont (2007) :« **Droit Administratif** » 7ème édition Paris

6- Thierry Beaugé (2006) : « ***Dictionnaire de la commande publique*** » éditions AFNOR

II TEXTES LEGISLATIFS

1- Loi n°90-32 du 11décembre 1990 portant ***Constitution de la République du Bénin.***

2- Loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant ***Organisation des communes en République de Bénin.***

3- Loi n°98 -005 du 15 janvier 1999 portant ***organisation des communes à statut particulier en République du Bénin***

4- Loi 2004-18 du 27 août 2004 *portant* ***modification de l'ordonnance*** **n° 96-04 du 31 janvier 1996** ***portant Code des marchés Publics en République du Bénin*.**

5- Loi n° 2009-02 du 07 Août 2009 ***portant code des marchés publics et des délégations de service en République du Bénin.***

III SITE CONSULTE

« Les services publics locaux dans les villes moyennes et leurs intercommunalités Premier état des lieux 2004-2005 » ; http://www.villesmoyennes.asso.fr

ANNEXES

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Arrêté municipal portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la cellule municipale de passation de Marchés Publics.	73
2	Guide d'entretien	78

ANNEXE N°2 : **GUIDE D'ENTRETIEN**

Etudiant en fin de formation au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Gestion des Marchés Publics, nous sommes stagiaire à la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics de la Mairie. Dans ce cadre, nous avons entrepris des recherches pour la rédaction d'un mémoire intitulé « Réflexion sur les marchés publics de collecte des déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou ».

Nos préoccupations sont les suivantes :

1- Les marchés de collecte de déchets solides ménagers à la Mairie de Cotonou sont-ils efficaces ?
2- Est-ce que les prestataires s'intéressent aux appels d'offres de collecte de déchets solides ménagers ?
3- Quelles sont les raisons qui justifient cette désaffection ?
4- Est –ce que les cahiers de charge relatifs aux marchés de collecte de déchets solides ménagers sont respectés ?
5- Qu'est-ce qui justifie le non respect des cahiers des charges ?
6- Est-ce que selon vous le régime de marché public est adapté à la collecte des déchets solides ménagers ?
7- Quelles sont les causes de l'inadaptation du régime du marché public à la collecte des ordures ménagères ?
8- Quel est le type de commande publique qui correspond selon vous à la collecte des ordures ménagères ?

REPUBLIQUE DU BENIN
-----0-----
DEPARTEMENT DU LITTORAL
-----0-----
MAIRIE DE COTONOU
-----0-----

MAIRIE DE COTONOU
D S F
COURRIER ARRIVEE
LE 12/02/07
Enreg. S/N° 0944.

ARRETE MUNICIPAL

****

Portant Création, Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Cellule Municipale de Passation de Marchés Publics.

Secret Cel...
- CISbe (Adj...)

ANNEE 2007 N° 017/MCOT/SG/CGSM/DSEF/DSF-SA

LE MAIRE DE LA COMMUNE DE COTONOU

VU : La loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

VU : La loi n°97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;

VU : La loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;

VU : La loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant Organisation des Communes à Statut Particulier ;

VU : La loi 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des Communes en République du Bénin ;

VU : La loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics ;

VU : Le Décret n° 2004-564 du 1er octobre 2004 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement des Cellules de Passation de Marchés Publics ;

VU : La lettre n°516 CENA/ECMPT du 05 février 2003, portant transmission de la liste nominative des Conseillers élus aux élections communales et municipales de décembre 2002 ;

VU : L'arrêté préfectoral n°2/0101/DEP-ATL/SG/SAP du 18 février 2003, portant constatation des résultats de l'élection du Maire et de ses Adjoints dans la Commune de Cotonou située dans le département du Littoral ;

VU : [illegible] radio n°2/468 [illegible] DPMP du 09 [illegible]

ARRETE

CHAPITRE I : DE LA CREATION DE LA CELLULE MUNICIPALE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.

Article 1er. Il est créé à la Mairie de Cotonou une Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics.

Article 2. La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics est placée sous l'Autorité du Maire.

CHAPITRE II : DES ATTRIBUTIONS.

Article 3. La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics est seule chargée, à la Mairie de Cotonou, de la conduite de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics, en conformité avec les articles 144 et 145 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

Article 4. En application de l'article 3 du présent arrêté, la Cellule Municipale de passation des Marchés publics est chargée de :

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

Article 5 : La Cellule Chargée de la Passation des Marchés Publics est également [illegible] de l'exécution des marchés publics.

A ce titre, elle fait procéder à la remise des sites, aux visites de chantiers, au [illegible] des clauses contractuelles prévues aux cahiers des charges, au test de qualité

des prestations ou de résistance de l'ouvrage, à l'établissement des attachements, à liquidation des acomptes et de tout autre droit ou pénalité prévus aux cahiers de charges.

La Cellule Chargée de la Passation des Marchés Publics est représentée au sein de la commission de réception et d'inspection créée par arrêté du Maire.

Article 6 : La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics est compétente pour connaître de toute décision et de tout différend soumis à son examen par le Maître de l'ouvrage.
Elle dispose d'un délai de quinze (15) jours pour déposer ses conclusions, sauf une prorogation de délai obtenue qui ne saurait excéder sept (07) jours ouvrables.

La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics peut engager toute mesure de conciliation des parties en situation conflictuelle et ce, en strict respect des dispositions des articles 95 à 105 du Code des Marchés Publics.

CHAPITRE II : ORGANISATION DE LA CELLULE MUNICIPALE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Article 7 : La Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics est composée comme suit :

- **Président** : Le Premier Adjoint au Maire
- **Vice -Président** : Le Directeur de Cabinet
- **Rapporteur** : Le Chef du Département des Services Financiers

Membres

- Le Secrétaire Général ;
- Le Receveur –Percepteur ;
- Le Contrôleur Général des Services Municipaux ;
- Le Directeur des Services Economiques et Financiers ;
- Le Directeur des Services Techniques ;
- Le Conseiller ZEKPA Célestin ;
- Le Conseiller SOSSOUHOUNTO Christian.

Article 8. La Cellule Chargée de la Passation des Marchés Publics dessaisit en :

a) un Comité Technique chargé de l'ouverture, du dépouillement, de l'analyse et du jugement provisoire des offres ainsi que de l'établissement des procès-verbaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres.

b) un maître d'œuvre chargé du suivi technique de l'exécution des marchés publics et du respect des engagements contractuels portés aux cahiers des charges.

Dans l'accomplissement de sa mission, le maître d'œuvre propose au maître de l'ouvrage, qui l'accepte, des personnes ressources jouissant d'une bonne moralité et techniquement habiles pour faire fonction de Contrôleurs de Chantier.

Article 9 : Les membres de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics bénéficient d'une indemnité de sujétion imputable au budget de la commune et sur décision du Maire.

CHAPITRE III : DU FONCTIONNEMENT DE LA CELLULE MUNICIPALE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.

Article 10 : La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics fonctionne dans les mêmes conditions que celles des services déconcentrés de l'Etat sous réserve des dispositions des articles 67, 125, 126, 141, 144, et 145 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes en République du Bénin.

Article 11 : La Cellule de Passation des Marchés Publics fonctionne en étroite collaboration avec les directions en charge de la planification et de l'exécution du budget de la commune. Elle doit veiller à la disponibilité de crédit dès l'approbation des marchés par l'autorité de tutelle.

Article 12. Le Président de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics rend compte trimestriellement au Maire des activités et marchés passés par la cellule. Une copie de ce rapport est adressée à l'Autorité de tutelle.

Article 13 La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics se réunit, en cas de besoin sur convocation de son Président ou du Vice-président. Un ordre du jour est mis à la disposition de chaque membre, soixante douze (72) heures à l'avance, indiquant les dossiers à examiner. Ce délai est ramené à vingt quatre (24) heures en cas d'urgence.

Article 14 : En cas d'empêchement ponctuel d'un membre de la Cellule, celui-ci peut donner mandat à un autre membre de la Cellule. Le mandataire a les mêmes droits que le mandant. Nul ne peut donner mandat pour être représenté à plus de deux (02) convocations consécutives.

En cas d'absence de longue durée d'un membre de la Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics, le Maire pourvoit à son remplacement par arrêté. L'absence de longue durée ne peut excéder un semestre.

b) un maître d'œuvre chargé du suivi technique de l'exécution des marchés publics et du respect des engagements contractuels portés aux cahiers des charges.

Dans l'accomplissement de sa mission, le maître d'œuvre propose au maître de l'ouvrage, qui l'accepte, des personnes ressources jouissant d'une bonne moralité et techniquement habiles pour faire fonction de Contrôleurs de Chantier.

Article 9 : Les membres de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics bénéficient d'une indemnité de sujétion imputable au budget de la commune et sur décision du Maire.

CHAPITRE III : DU FONCTIONNEMENT DE LA CELLULE MUNICIPALE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.

Article 10 : La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics fonctionne dans les mêmes conditions que celles des services déconcentrés de l'Etat, sous réserve des dispositions des articles 67, 125, 126, 141, 144, et 145 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes en République du Bénin.

Article 11 : La Cellule de Passation des Marchés Publics fonctionne en étroite collaboration avec les directions en charge de la planification et de l'exécution du budget de la commune. Elle doit veiller à la disponibilité de crédit dès l'approbation des marchés par l'autorité de tutelle.

Article 12. Le Président de la Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics rend compte trimestriellement au Maire des activités et marchés passés par la cellule. Une copie de ce rapport est adressée à l'Autorité de tutelle.

Article 13 La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics se réunit, en cas de besoin sur convocation de son Président ou du Vice-président. Un ordre du jour est mis à la disposition de chaque membre, soixante douze (72) heures à l'avance, indiquant les dossiers à examiner. Ce délai est ramené à vingt quatre (24) heures en cas d'urgence.

Article 14 : En cas d'empêchement ponctuel d'un membre de la Cellule, celui-ci peut donner mandat à un autre membre de la Cellule. Le mandataire a les mêmes droits que le mandant. Nul ne peut donner mandat pour être représenté à plus de deux (02) convocations consécutives.

En cas d'absence de longue durée d'un membre de la Cellule Municipale chargée de la Passation des Marchés Publics, le Maire pourvoit à son remplacement par arrêté. L'absence de longue durée ne peut excéder un semestre.

Article 15 : La Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics ne peut valablement délibérer, d'une part qu'en présence des membres nommés ès qualité en vertu de la loi et d'autre part, à la majorité relative des membres nommés en raison de leur compétence jugée utile.

Article 16 : Lorsque le quorum n'a pas été atteint pour une délibération, le Président de la Cellule Municipale Chargée de la Passation des Marchés Publics convoque à nouveau les membres de la Cellule qui délibère valablement avec un quorum des deux tiers (2/3) des membres nommés ès qualité et quel que soit le nombre des membres nommés en raison de la compétence jugée nécessaire.

Article 17 : Le présent arrêté, qui prend effet à compter de la date de sa signature sera enregistré et publié partout où besoin sera.

Cotonou, le...13.... Février 2007

Pour le Maire & PO
Le Premier Adjoint

Léhadi V. SOGLO

mpliations

DAL : 01
laire : 01
djoints au Maire : 03
C : 02
J : 02
irections : 06
rrondissements : 13
téressés : 10
rchives : 01
brono. : 01

TABLE DES MATIERES

Pages

Identification du jury …… i

Déclaration d'engagement de l'auteur …… ii

Dédicace ……. iii

Remerciements …….. iv

Liste des sigles …… v

Liste des tableaux …….. vi

Résumé ……... viii

Sommaire ……... xi

INTRODUCTION GENERALE ……. 1

CHAPITRE PREMIER : Cadre Organisationnel de la ville de Cotonou et choix de la problématique de l'étude ……..... 6

Section 1 : Cadre organisationnel et état des lieux de la commande publique relative à la collecte de déchets solides ménagers de la commune de Cotonou ……..... 7

Paragraphe 1 : Présentation de l'Administration communale ……... 7

A - Administration communale et Cellule Municipale de Passation des Marchés Publics …… 7

B – Gestion des déchets solides ménagers au sein de la Mairie de Cotonou. 10

Paragraphe 2 : Etat des lieux des instruments juridiques relatifs à la collecte de déchets solides ménagers dans la commune de Cotonou …….. 14

A – Détermination des normes et repères d'un instrument juridique efficace pour la collecte des déchets solides ménagers. 14

B – Réalisation de l'état des lieux proprement dit …….. 16

C – Inventaire des résultats de l'état des lieux …… 21

Section 2 : Ciblage de la problématique ……..... 22

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique de l'étude …….. 22

A – Identification des problématiques …… 22

B – Spécification de la problématique de l'étude et justification du sujet ….. 24

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique ……... 26
A – Approches générales…… ……. 26
B–Séquences de résolution de la problématique……..... 29

CHAPITRE DEUXIEME : Cadre théorique et conditions de mise en œuvre des solutions proposées …….. 30
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude ……..... 31
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et revue de littérature …… 31
A – Approche empirique choisie ……. 31
B – Approches théoriques retenues ……. 35
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude ……... 43
A – Préparation des enquêtes et analyse des résultats ……. 43
B – Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic ……. 47
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions ……..... 50
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses ……... 50
A – Préparation des enquêtes et analyse des résultats ……. 50
B – Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic ……. 57
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre 59
A – Approches de solutions …….. 60
B – Conditions de mise en œuvre des suggestions …….. 64
CONCLUSION GENERALE …….. 67
Bibliographie ……. 70
Annexes …….. 72
Table des matières ……. 79