

REPUBLICQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

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



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

OPTION:

Administration des Finances

FILIERE:

Gestion des Marchés Publics

PROMOTION :

2008 - 2010

ANNEE ACADEMIQUE :

2009-2010

SUJET :

**PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES
MARCHES PUBLICS, CAS DES GRANDS TRAVAUX PUBLICS,
BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES**

Réalisé par :

Léa Estelle HONFO AVOCETIEN

Sous la direction de

Maître de stage

M.A. Benjamin AVAMASSE

*Titulaire d'un Master en Marché Public
pour un Développement Durable.
Chargé de cours à l'ENAM*

Directeur de mémoire

Dr. Abdoulaye S. GOUNOU

*Docteur en Droit Public
Enseignant à l'ENAM*

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES 2

Janvier 2011

IDENTIFICATION DU JURY

JURY N°.....

Président : Professeur LANHA Magloire

Vice-président : Monsieur LOGBO S. Clément

Membre : Monsieur MIGAN Camille

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

DEDICACES

Je dédie ce mémoire :

A

- ❖ *Ma regrettée mère Yvonne GBEDO et mon regretté père François Honfo AVOCETIEN ; ce travail est aussi le vôtre. Que vos âmes reposent en paix ;*
- ❖ *Mon époux Célestin AKPOVO pour son soutien et son attention et mes enfants Battifol Gandjèhou, Jefferson Vignon et Jennifer J. Mètôgbé que ce travail modeste vous incite à aller plus loin.*

REMERCIEMENTS

Nous remercions infiniment :

- ❖ *Monsieur Abdoulaye S. GOUNOU, notre Directeur de mémoire, pour son dévouement et sa disponibilité pour le suivi de la rédaction de ce document malgré ses multiples occupations. Nous lui exprimons notre vive reconnaissance ;*
- ❖ *Monsieur, Benjamin A. AVAMASSE notre tuteur de stage, pour sa disponibilité, sa collaboration permanente. Nous lui exprimons notre sincère gratitude pour les précieux conseils qu'il nous a prodigués ;*
- ❖ *Monsieur Mouhamadou S. ISSA IMOROU en service à la Direction du Contrôle Financier qui n'a ménagé aucun effort pour apporter sa contribution à ce travail ;*
- ❖ *Messieurs Horace Florent V. ADOUKONOU en service à la DNMP et Gatién DOSSA pour nous avoir orientée dans nos recherches ;*
- ❖ *Mes frères et sœurs pour leur soutien moral ;*
- ❖ *Monsieur Joseph TAMEGNON Directeur Général de la SOGEMA pour nous avoir autorisée à suivre cette formation ;*
- ❖ *Monsieur Aïhadji CHAKO pour nous avoir orientée dans nos recherches ;*
- ❖ *Monsieur Fréjuce F.AGBO pour son soutien moral ;*
- ❖ *Monsieur Alexis AITCHEHOU pour nous avoir orientée vers cette filière;*
- ❖ *Toute l'Administration et tous les Professeurs de l'ENAM pour le savoir et le savoir-faire qu'ils nous ont inculqués dans la discipline et la rigueur requises ;*
- ❖ *Les honorables membres du jury pour avoir accepté de juger ce travail et pour leur contribution qu'ils apporteront pour l'amélioration de ce travail ;*
- ❖ *Tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail.*

DEFINITION DES SIGLES

art	Article
CPMP	Cellule de Passation des Marchés Publics
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DSEM	Direction de Suivi d'Exécution des Marchés
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGB	Direction Générale du Budget
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
SIGFIP :	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

LISTE DES TABLEAUX

TITRE	PAGE
Tableau I : Regroupement des problématiques spécifiques par centre d'intérêt	31
Tableau II : Regroupement des problèmes spécifiques	36
Tableau III : Synthèse des approches génériques	39
Tableau IV : Objectifs spécifiques	41
Tableau V: Analyse et vérification des causes liées au problème spécifique n°1	43
Tableau VI: Analyse et vérification des causes liées au problème spécifiques n°2	44
Tableau VII: Analyse et vérification des causes liées au problème spécifique n°3	46
Tableau VIII : Etude de Bord (TBE)	49
Tableau IX: Répartition de l'échantillon	57
Tableau X : Présentation des données relatives au problème spécifique N°1	65
Tableau XI : Présentation des données relatives au problème spécifique N°2	66
Tableau XII : Présentation des données relatives au problème	68

spécifique N°3	
Tableau XIII : Synthèse de l'Etude	81

LISTE DES FIGURES

N°	TITRE	PAGE
01	Figure N°1 : Diagramme représentant les résultats de l'enquête relative au problème spécifique N°1	65
02	Figure N°2 : Diagramme représentant les résultats de l'enquête relative au problème spécifique N°2	67
03	Figure N°3 : Diagramme représentant les résultats de l'enquête relative au problème spécifique N°3	69

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

L'acompte : est le paiement partiel effectué en règlement de fractions exécutées d'une fourniture convenue de bien, de service et de travaux ;

L'attributaire du marché : est le soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant l'approbation du marché ;

L'avance : est le paiement effectué préalablement à l'exécution même fragmentaire d'une prestation convenue ;

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

Chantier: les lieux mis à disposition par le maître d'ouvrage sur lesquels les travaux doivent être exécutés, ainsi que les autres lieux indiqués dans le marché comme faisant partie du chantier ;

La date d'approbation : est la date de formation du marché, à savoir dès réception par l'entrepreneur de la lettre de notification émise par le maître d'ouvrage. Toutefois le marché ne devient définitif qu'après l'approbation de l'autorité compétente ;

La date d'achèvement : est la date à laquelle l'entrepreneur ou le maître d'œuvre notifie au maître d'ouvrage qu'il peut prendre possession des ouvrages ;

La date d'Achèvement Prévue : est la date à laquelle il est prévu que l'Entrepreneur terminera les travaux ;

La date de démarrage : est la date limite à laquelle l'Entrepreneur doit commencer les travaux relatifs aux marchés ;

Délais: les délais indiqués dans le marché qui commencent à courir à partir du jour suivant la date de l'acte ou de l'événement retenu comme point de départ pour la computation de ces délais. Lorsque le dernier jour du délai n'est pas un jour ouvrable, le délai expire à la fin du premier jour ouvrable qui suit le dernier jour du délai ;

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

Équipements: les machines, appareils, composants et tous les éléments à fournir au titre du marché en vue de leur incorporation dans les ouvrages ;

Le maître d'œuvre : est la personne nommée ou toute autre personne compétente recrutée par le maître d'Ouvrage et notifiée à l'Entrepreneur pour administrer le marché ;

Le maître de l'Ouvrage : est la partie qui engage l'entrepreneur pour exécuter les travaux ;

Le marché : est le contrat conclu entre le Maître d'Ouvrage et l'Entrepreneur pour exécuter les travaux.

Ordre de service: tout ordre ou toute instruction donné(e) par le maître d'œuvre au titulaire par écrit concernant l'exécution du marché.

Plans: les plans fournis par le maître d'ouvrage et/ou par le maître d'œuvre, et/ou les dessins fournis par le titulaire et approuvés par le maître d'œuvre, pour l'exécution des travaux.

Le titulaire : La personne physique ou morale, attributaire, dont le marché est conclu avec l'autorité contractante, conformément à réglementation.

Attachement : L'attachement est une évaluation du niveau d'exécution des travaux à un moment donné. Il est sanctionné par un procès-verbal d'une commission qui a pour mission de constater que les travaux ont été réalisés jusqu'à un niveau donné

Décompte : document comptable tenu soit par l'Administration, soit par le titulaire, ou encore par le maître d'œuvre.

RESUME

Les marchés de travaux sont des contrats conclus avec un entrepreneur dont l'objet est l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant aux besoins précisés par l'administration maître d'ouvrage¹. Malheureusement, l'exécution de certains travaux connaît des problèmes.

C'est donc, pour trouver une approche de solutions à ces problèmes tel que, l'inachèvement des travaux publics au terme du délai contractuel que soulève l'exécution des marchés publics que nous avons choisi de réfléchir sur le thème: « *la problématique du respect du délai d'exécution des marchés publics ; cas des grands travaux publics bâtiments administratifs et routes* ».

Ainsi, l'état des lieux de base nous a permis d'identifier plusieurs problèmes dont les plus importants sont : la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties et le laxisme des parties au marché quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans le marché.

Nous avons fixé comme objectif général de suggérer des conditions pour l'achèvement des travaux publics dans le délai fixé au contrat.

Cela se traduit donc à travers nos objectifs spécifiques que sont entre autres:

- suggérer des mesures en vue de la réalisation à bonne date des obligations contractuelles souscrites par l'administration et ses cocontractants dans l'exécution des marchés;

¹ Droit administratif des biens (domaine publics et privé travaux et ouvrages publics expropriation)

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES xi

- proposer des mesures pouvant conduire à une application rigoureuse des sanctions relatives à l'exécution tardive des obligations contenues dans le marché.

Pour ce faire, nous avons émis des hypothèses dont leur vérification se fera sur la méthodologie axée sur les approches théoriques et empiriques.

Au terme des enquêtes menées, le diagnostic établi confirme les hypothèses formulées. Nous avons enfin proposé entre autres, que l'urbanisation de nouvelles zones ou de nouvelles communes précède à l'installation des populations, qu'il soit élaboré en début d'année un plan de mandatement des dettes des titulaires des marchés ; que recours soit fait à un coordonateur compétent pour les chantiers d'une certaine importance ; et qu'il soit mis en place un cadre règlementaire pour rendre automatique le paiement des intérêts moratoires et des pénalités. Pour la mise en œuvre de ces solutions, nous avons fait des recommandations à l'endroit des divers acteurs intervenant dans le processus d'exécution des marchés de travaux.

Mots Clés :

Délai, Matériel, Travaux, Avance, Contrôle, Sanctions

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES xii

SOMMAIRE

Réalisé par Léa Estelle HONFO AVOCETIEN

**LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES xiii**

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	6
SECTION I : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	7
SECTION II : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	30
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	40
SECTION I : CADRE THEORIQUE DE BASE DE L'ETUDE.....	41
SECTION II : REVUE DE LA LITTERATURE ET METHODOLOGIE ADOPTEE.....	50
CHAPITRE DEUXIEME : ANALYSE DES DONNEES APPROCHE DE SOLUTIONS ET PERSPECTIVES.....	62
SECTION I : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES DONNEES.....	63
SECTION II : APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES IDENTIFIES ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.....	73
CONCLUSION :.....	83
BIBLIOGRAPHIE :.....	85
ANNEXE :.....	88
TABLE DES MATIERES :.....	89



INTRODUCTION

L'Etat, les Collectivités locales ou leurs Sociétés ou Offices ont tous recours aux marchés publics pour l'exécution de leurs dépenses d'investissement ou de fonctionnement. C'est à travers l'exécution de ces dépenses qu'ils satisfont aux besoins des administrations et institutions publiques notamment les besoins en infrastructures (bâtiments administratifs, ouvrages d'art, routes), en équipements, en fournitures de bureau et prestations de service. Ils ne peuvent acquérir ces biens en toute légalité qu'en mettant en œuvre un système d'acquisition légal et efficace : la procédure de passation des marchés publics.

Les marchés publics constituent un maillon très important dans l'exécution des dépenses publiques car c'est par les marchés publics que l'administration obtient des fournitures, des ouvrages et des prestations de service nécessaires, mettant ainsi en jeu d'importantes sommes d'argent. C'est pourquoi, la plupart des Etats essaient de réglementer ce domaine pour un meilleur contrôle des finances publiques.

Au Bénin, les marchés publics ont été réglementés par l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics et ses textes d'application. Modifiée par la loi n°2004-18 du 27 août 2004, cette ordonnance est abrogée depuis le vote et la promulgation de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin, qui s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation avec les normes communautaires. Aussi, faudrait-il que les textes d'application de cette loi soient pris à temps.

En application de cette loi, toute dépense publique dont le montant est égal ou supérieur au seuil fixé par les textes doit obligatoirement faire l'objet d'un marché public. Le marché public est, par définition, un contrat écrit, conclu à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses

besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services², en respectant les principes fondamentaux de transparence, de mise en concurrence et d'égalité de traitement ainsi que les règles qui en découlent.

De tels principes ne s'imposent pas seulement à l'occasion de la passation des marchés publics étant donné qu'ils ne se limitent pas à une simple question de procédure. Après la signature du marché par l'autorité contractante et son approbation par l'autorité administrative approbatrice, vient la phase d'exécution du marché qui nécessite le respect des obligations de l'autorité contractante et du titulaire du marché. Quelle que soit la spécificité du marché, il est un contrat né de la volonté de deux parties, l'Etat, les Collectivités Locales et les Sociétés ou Offices d'Etat, d'une part et le titulaire du marché, d'autre part.

Aussi, l'exécution du marché exige-t-elle des obligations respectives des deux parties que sont le titulaire du marché et l'acheteur public (l'Etat, les collectivités locales et les Sociétés ou Offices d'Etat). Il convient de souligner que l'exécution d'un marché public, lequel constitue un contrat administratif, est profondément marquée par les prérogatives que l'administration détient, même dans le silence du contrat, en vertu des règles générales qui régissent les contrats administratifs³, comme la résiliation unilatérale du contrat, le pouvoir de modification unilatérale du contrat, etc.

Etant l'étape la plus importante de la mise en œuvre des clauses contractuelles, l'exécution des marchés publics se résume en exécution technique et en exécution financière. A ce niveau, l'on peut se demander si les

² Directive n°04/2005/CM/L'UEMOA portant procédure de passation d'exécution et de règlement des marchés publics et des Délégation de services publics

³ Marchés Publics locaux sous la direction de Stéphanie BRACONNIER, Précis de Droit des Marchés Publics (2^{ème} édition revue et corrigé) Edition le Moniteur ;

parties au marché observent à temps leurs obligations pour permettre une exécution du marché dans le délai contractuel. Dans la pratique, les

cocontractants de l'administration et l'administration elle-même, se trouvent enserrés dans des séries de contraintes dès qu'ils ont eu à signer le contrat. Il s'agit notamment :

- des contraintes organiques nées du fait que le cocontractant est tenu d'assurer personnellement le marché sachant qu'il ne doit ni le confier à un tiers, ni sous traiter plus de 30% du total du marché ;
- d'une contrainte temporelle qui exige que l'exécution du marché tienne dans un délai prescrit et la livraison ou la fourniture et la réception faite (dans le temps réglementairement prévu) et
- d'une contrainte matérielle sachant que le marché doit être exécuté conformément aux prescriptions techniques et aux ordres de service de l'administration⁴.

Dans le cadre de la réalisation de notre étude, nous nous sommes intéressée aux contraintes temporelles et, en d'autres termes, à la tenue de l'exécution du marché dans le délai prescrit par le contrat sans toutefois occulter les contraintes organiques et matérielles. Notons que le retard constaté dans l'exécution du marché peut mettre en cause la réalisation des objectifs fixés au départ. Il peut être la cause de la non-atteinte des résultats voulus et engendrer par conséquent des surcoûts :

- aux attributaires, à travers la reconduction des contrats de travail à leurs personnels qui induit une prolongation du paiement des salaires, la flambée du coût des matières premières, le paiement des pénalités ;

⁴ Marchés Publics locaux sous la direction de Stéphanie BRACONNIER, Précis de Droit des Marchés Publics (2^{ème} édition revue et corrigé) Edition le Moniteur ;

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES 5

- à l'Etat, par le recours aux avenants qui provoquent un dépassement du prix du contrat et le paiement des intérêts moratoires.

Mais, existe-t-il un suivi rigoureux pour l'exécution à bonne date des marchés ? Les obligations contractuelles sont-elles respectées de part et d'autre ? Qu'est ce qui justifie le non respect de ces obligations ? C'est pour diagnostiquer les maux qui entravent l'exécution des marchés publics que nous avons choisi de mener nos réflexions sur le thème : «la problématique du respect du délai d'exécution des Marchés Publics, cas des grands travaux publics : Bâtiments Administratifs et Routes».

Ce sujet est développé à travers trois chapitres :

- le chapitre préliminaire portera sur le cadre institutionnel de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique ;
- le chapitre premier sera consacré à la conception et à la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude ;
- le deuxième chapitre abordera les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

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

Ce chapitre, présente la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), cadre de notre stage et fait ensuite, l'état des lieux des prestations de cette structure avant d'aboutir au ciblage de la problématique.

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

Notre stage pratique de fin de formation du deuxième cycle à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) a été effectué à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP). Dans le paragraphe ci-après, nous avons jugé opportun de la présenter à travers son historique, les missions qui lui sont assignées et ses structures organisationnelles en mettant l'accent sur la Direction de Suivi et d'Exécution des Marchés Publics.

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DNMP ET SES DIRECTIONS TECHNIQUES.

Comme annoncé ci-dessus, nous focaliserons ici notre attention sur la présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics.

I- PRESENTATION DE LA DIRECTION NATIONALE DES MARCHES PUBLICS

La présentation se fera à travers sa genèse et ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

A- Genèse de la DNMP

Après la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en février 1990 à Cotonou (Bénin), et sur l'insistance des Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale), la nécessité d'assainir les finances publiques a conduit les pouvoirs publics à réglementer, par ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin, d'importants domaines des marchés publics.

Suite à la réforme du système de passation des marchés publics en 2002 et en vue de corriger les imperfections constatées dans la mise en application de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996, la loi n° 2004-18 du 27 août 2004 a donc été adoptée pour modifier l'ordonnance n°96.

Cette loi consacre ainsi la création de nouvelles structures telles que la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) et la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP).

La loi n°2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et délégation de services publics, votée et promulguée récemment, vient transformer la DNMP en Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP). Un décret d'application a été pris dans ce sens. Il s'agit du décret n° 2010-495 du 26 novembre 2010. Les nouvelles structures n'étant pas encore mises en place, notre étude s'est focalisée sur le décret n°2004-563 du 1er octobre 2004 relatives aux structures de la DNMP.

B- Présentation de la DNMP

Créée par le décret n°2004-563 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement, la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) est l'organe national de passation des marchés publics. A ce titre, elle est l'agent principal d'acquisition des biens de l'Etat.

La DNMP est installée provisoirement dans l'immeuble "ATEF" en face du Ministère de l'Economie et des Finances qui a été pris en bail en 2008 auprès des libanais. Elle dispose aujourd'hui d'un effectif de quarante huit (48) agents.

C- Attributions de la DNMP

Aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DNMP, la Direction Nationale des Marchés Publics a pour mission la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics. A ce titre, elle effectue un contrôle a priori du processus de passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence fixés par décret et un contrôle a posteriori sur le processus de passation des marchés publics dont les montants sont inférieurs aux dits seuils de compétence.

Elle exerce en outre un contrôle a priori sur tous les plans de passation des marchés publics qui devront être préparés au début de chaque exercice budgétaire par toute autorité contractante

La DNMP fait exécuter par la cellule de passation des marchés publics du maître d'ouvrage et, sous sa responsabilité, la préparation des dossiers d'appel à la concurrence, leur lancement ainsi que le jugement provisoire des offres. Ce jugement provisoire est soumis à l'appréciation de la DNMP qui donne, en dernier ressort, son avis et prononce son jugement définitif.

II- ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DNMP

Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant Attribution Organisation et Fonctionnement, La

Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), est l'organe national de passation des marchés publics. A ce titre, elle est l'agent principal d'acquisition des biens de l'Etat.

La Direction Nationale des Marchés Publics relève du Ministre chargé des Finances, ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat, auquel elle est directement rattachée. Elle est structurée en trois sous directions techniques à savoir :

- la Direction des Etudes et de la Réglementation (DER) ;
- la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DSEM) ;
- la Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS).

Elle comprend, en outre, un Secrétariat Particulier et un Service Administratif et Financier.

Les Directions Techniques de la DNMP s'impliquent, à divers degrés, dans la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics.

A- La Direction des Etudes et de la Réglementation

La Direction des Etudes et de la Réglementation (DER) est chargée entre autres de :

- la validation des dossiers d'appel à la concurrence ;
- le suivi de la procédure de passation de tous les marchés publics ;
- l'étude des demandes de passation de marchés de gré à gré ainsi que des demandes d'avenants aux marchés publics ;
- la tentative de conciliation des parties à l'exécution des marchés publics.

Elle comprend deux (02) services, le Service des Etudes et le Service de la Réglementation et du Contentieux

B- La Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés

La Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DESM) est chargée :

- des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;
- du suivi de l'exécution du marché sur la base du planning de l'opération et des délais contractuels ;
- de la vérification de la qualité des prestations et de leur conformité aux spécifications ;
- du suivi de l'exécution financière des marchés, et de la formation d'avis sur la pertinence des travaux supplémentaires demandés ;
- de l'application des pénalités prévues par les contrats ;
- de la participation à la réception des prestations ;
- de la participation aux délibérations du ou des organisme(s) chargé(s) de certifier la qualification des soumissionnaires ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National dans le cadre des attributions de celle-ci.

Elle comprend également deux (02) services:

- le Service des Prestations des Consultants ;
- le Service d'Acquisition des Biens et Travaux.

De plus, la DSEM participe à la réception des prestations, aux délibérations des organisme(s) chargé(s) de certifier la qualification des soumissionnaires.

C- La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques

La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS) est chargée entre autres de :

- la centralisation et l'exploitation des rapports périodiques des cellules de passation des marchés publics ;

- l'assistance aux ministères et autres organismes bénéficiaires des ressources publiques pour l'élaboration de leurs plans de passation et l'exécution des marchés publics ;
- la tenue des indicateurs de performance sur l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics ;
- la constitution et la gestion des banques de données électroniques ;
- l'élaboration des tableaux statistiques.

Elle comprend deux (02) services à savoir :

- le Service de l'Information et de l'Assistance ;
- le Service des Statistiques.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX

De la présentation des attributions de la DNMP, il ressort que cette structure intervient dans la gestion des marchés publics passés par toutes les autorités contractantes sur toute l'étendue du territoire national. Cette place déterminante qu'occupe la DNMP lui permet de :

- apprécier et juger de l'adéquation des conditions de passation des marchés publics à la réglementation ;
- intervenir dans l'exécution des marchés publics pour en assurer le suivi administratif, technique et financier.

I- LES PROCEDURES ET MODE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS ET LE SUIVI ADMINISTRATIF, TECHNIQUE ET FINANCIER DE LEUR EXECUTION

Le lancement d'une procédure de passation de marché public doit se conformer à la réglementation en la matière. Pour rendre compte de ce qui devrait être une évidence, nous aborderons dans cette rubrique, les conditions

et modes de passation des marchés publics, avant le suivi administratif technique et financier relatif à leur exécution.

A- Conditions et modes de passation des marchés publics

Nous aborderons dans cette rubrique les conditions et modes de passation des marchés publics

☞ Les modalités et conditions de passation

La DNMP est l'organe national de passation des marchés publics. A ce titre, elle est responsable de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics et intervient de deux manières en fonction des seuils de compétence cités ci-dessus.

Dans le cadre du contrôle a priori, le processus à suivre par les maîtres d'ouvrage comprend les étapes suivantes :

- l'élaboration du plan de passation du marché public (contrôle et validation) ;
- l'élaboration du projet de Dossier d'Appel d'Offres (DAO) par le maître de l'ouvrage et sa transmission à la DNMP ;
- l'étude et l'avis de la DNMP sur le projet élaboré à travers un examen du dossier ;
- la prise en compte des observations de la DNMP par le maître de l'ouvrage et la finalisation du DAO ;
- l'autorisation de la DNMP en vue du lancement et de la publication de l'avis d'Appel d'Offres ;
- le dépôt et l'ouverture des plis ;
- les travaux de dépouillement, d'analyse et d'attribution provisoire ;

- l'appréciation du résultat de dépouillement à travers l'avis de la DNMP ;
- l'enregistrement du nouveau contrat et l'attribution d'un numéro à ce dernier ;

Précisément, la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du maître d'ouvrage est chargée de :

- la notification et la signature du marché par l'attributaire ;
- l'engagement de la dépense dans le SIGFIP ;
- l'obtention des autres signatures selon la nature du financement ;
- l'approbation du Ministre chargé des Finances à la demande du DRFM;
- l'authentification et la numérotation du marché.

La procédure de passation des marchés publics doit être mise en œuvre chaque fois que les seuils sont atteints. A cet effet, les maîtres d'ouvrage doivent confectionner, en début de période budgétaire, leur plan annuel de passation des marchés publics et les transmettre à la DNMP pour étude et validation. Ainsi, le plan de passation de l'année N doit être transmis à la DNMP, au plus tard, le 31 décembre de l'année N-1. Dans la pratique, certains maîtres d'ouvrage n'envoient leurs plans de passation qu'au cours du premier semestre de l'année concernée. **Les retards dans le dépôt des plans annuels de passation des marchés publics ont des** répercussions sur la célérité de la consommation des crédits alloués aux différents maîtres d'ouvrage.

☞ **L'appréciation des modes de passation des marchés publics**

Les marchés publics sont passés après mise en concurrence des candidats sur appel d'offres⁵ suivant les dispositions de la loi n° 2009-02

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

du 27 août 2009. L'appel d'offres ouvert est la règle et, le gré à gré ou l'entente directe constitue l'exception. L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint avec ou sans concours.

Il s'ensuit que le marché de gré à gré doit être préalablement autorisé par la Direction Nationale des Marchés Publics qui joue actuellement le rôle de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics prévue par le nouveau code à travers le décret n°2010- 495 du 26 novembre 2010. Cette Direction doit veiller à ce que le montant additionné de gré à gré de toutes les autorités contractantes ne dépasse pas les 10% du montant total des marchés de toute l'année budgétaire⁶. Dans la pratique, on note un laxisme de la part des dirigeants dans le respect du pourcentage, ce qui conduit à **une utilisation abusive du gré à gré et ce, pour des raisons qui n'ont aucun lien logique avec les dispositions législatives en vigueur.**

Après la signature du marché et son approbation par la DNMP, une authentification dudit marché s'avère indispensable. L'authentification consiste à apposer sur le contrat un hologramme qui suit l'immatriculation qui est l'attribution d'un numéro au contrat. Par rapport à l'approbation du marché, on constate un dysfonctionnement dans la pratique **du fait du retard accusé par l'autorité administrative dans l'approbation du marché.** Il n'est pas rare qu'elle mette trois à quatre mois pour approuver les marchés, ce qui est relativement long. Il est évident que **le défaut de mobilisation de ressources**, pourtant nécessaires à la mise en œuvre, peut également être une cause de retard même si le marché est lancé en tenant compte du plan annuel de passation des marchés élaboré par les autorités contractantes. Même, lorsque les ressources sont disponibles, comme c'est le cas pour les marchés à

⁶Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin

financement extérieur, des retards s'observent dans l'approbation desdits marchés, ce qui motive le report dont ils font l'objet en fin d'année.

B – Suivi Administratif Technique et financier de l'exécution

☞ Conditions préalables à l'exécution

Le contrat, suite à son approbation, est notifié au titulaire du marché qui accomplit les formalités d'enregistrement, s'acquitte des droits de timbre (1% du montant du marché) au service des Domaines et de timbre de la Direction Générale des Impôts et des Domaines et adresse à l'autorité contractante une demande d'avance de démarrage accompagnée d'une garantie de bonne exécution. Il faut souligner qu'il est également constaté que certaines entreprises retenues comme attributaires des marchés ne constituent pas les garanties de bonne exécution exigées pour tous les marchés de travaux dans le but d'une prise en compte éventuelle des défauts d'exécution et de malfaçon desdits marchés. **Nous dénotons dans ce cas une non-conformité à l'exigence de souscrire une garantie de bonne exécution.** S'agissant des marchés de travaux, l'autorité contractante procède, à la suite de la notification du marché, à la remise de site à l'entrepreneur titulaire du marché et à la désignation du bureau d'étude et de contrôle. On remarque, dans la pratique, **des retards dans la remise des sites et dans la désignation du bureau d'étude et de contrôle.** Le retard dans la remise des sites s'observe très souvent au cours de l'exécution des travaux de construction de routes et de pistes rurales. La réalisation de ces ouvrages, si elle est d'ordre à agrandir une piste ou une route existante, nécessite la libération d'emprise. C'est l'acte par lequel l'administration identifie et dédommage les propriétaires de terrain dont le domaine est déclaré d'utilité publique et les concessionnaires des réseaux se trouvant également implantés le long de l'ouvrage.

La libération d'emprise, même débutée en amont du projet, a toujours une répercussion sur le délai d'exécution. C'est le cas pour l'exécution de la route Godomey-Calavi dont la durée d'exécution, quoique fixée a connu un retard. Le même phénomène fait partie des causes du retard de la route Akpro-Misséréte - Dangbo - Adjohoun Bonou - Ouinhi - Kpédékpo. Les travaux de cette route, d'une longueur de 89 km démarrés en 2005 pour une durée de 24 mois, sont loin d'être terminés bien qu'ils aient déjà accusé trois ans de retard.

Quant à la désignation du bureau d'étude et de contrôle, son défaut de mise en application peut être source du retard dans l'exécution du marché voire la résiliation du contrat.

Lorsque le maître de l'ouvrage ne désigne pas vite le bureau d'étude et de contrôle, le titulaire du marché ne pourra pas commencer l'exécution des travaux surtout si stipulation est faite dans les clauses du contrat. C'est le cas de l'affaire Société Artico 80C/ l'Etat béninois où il revient à l'administration de désigner un bureau de contrôle technique en ce qui concerne le marché n° 866/MPRE/DC/DCRE/SAM/FED du 11 novembre 1991. La désignation tardive de ce bureau a porté préjudice à l'exécution du contrat.⁷

Bien qu'avec la loi n° 2004-18 du 27 août 2004, les marchés de régularisation n'aient pas été expressément interdits, le principe de la non rétroactivité des actes administratifs l'interdit. Considéré alors comme un acte administratif, le marché public doit être conclu signé et approuvé avant tout début d'exécution. Aucune régularisation de travaux de fournitures et de prestations de services démarrés avant la notification du marché n'est admise. En réalité, cette procédure n'est pas respectée pour la plupart du temps car on a constaté que **des marchés ont connu des débuts d'exécution sans qu'ils**

⁷ Recueil des arrêts 1999 de la cours suprême

ne soient signés et/ou approuvés par l'autorité administrative et cela, pour des raisons d'urgence souvent évoquées par l'administration.

Le maître d'ouvrage remet gratuitement au titulaire, dans les trente (30) jours qui suivent, la constitution de la garantie de bonne exécution, un exemplaire des plans établis pour l'exécution du marché ainsi que deux exemplaires des spécifications et autres documents contractuels⁸. Cette remise de plans et de documents est accompagnée de la libération de l'avance de démarrage par l'autorité administrative compétente.

Le régime d'octroi des avances vise à faciliter le démarrage de l'exécution des marchés tout en favorisant l'accès des Petites et Moyennes Entreprises aux marchés qui, souvent, ne disposent pas d'une trésorerie suffisante pour démarrer l'exécution des marchés.

Le déroulement de l'exécution du marché s'opère :

- par le biais d'ordre de service qui n'est rien d'autre que l'acte unilatéral de commandement de faire, de réaliser ou d'exécuter donné par le titulaire du marché dans le cadre de son pouvoir de direction⁹ ;
- ou par le paiement de l'avance de démarrage ;
- ou l'émission de bon de commande, s'il s'agit d'un marché à bon de commandes¹⁰. **Dans la pratique, nous notons une lenteur dans l'établissement des ordres de service de la part de l'administration,** ce qui ne permet pas au titulaire du marché dans le cas du démarrage de commencer l'exécution des travaux ou qui rallonge le délai d'exécution des travaux. C'est le cas pour l'exécution de la route Godomey-Calavi dont la durée d'exécution, quoique fixée a connu un

⁸ Journal officiel n° L 382 du 31/12/1990 p 0001-0107

⁹ Dictionnaire de la commande publique de Thierry Beaugé

¹⁰ Les Marchés Publics Locaux 2^{ème} édition à jour de la réforme 2004 de Bernard BETSCH

rallongement pour cause de prise en compte des ordres de service modifiant le plan initial des travaux.

☞ **Le suivi technique de l'exécution du marché**

Le maître de l'ouvrage, la DNMP a, entre autres, pour missions le suivi de l'exécution des marchés. A ce titre, il intervient pour la résolution des problèmes et l'exécution dirigeante des travaux. Il coordonne les activités des organes qui interviennent au niveau de l'autorité contractante dans l'exécution des marchés sous le contrôle de la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés. Il doit accomplir ces missions avec diligence et mettre l'entrepreneur dans les conditions nécessaires à une exécution correcte des travaux. Il doit donc adresser au titulaire du marché des ordres de service comprenant les documents ou les instructions supplémentaires nécessaires à l'exécution correcte des travaux et aider à la résolution des problèmes éventuels.

A la DNMP, c'est la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DSEM) qui a pour attributions de suivre l'exécution des marchés. Conformément aux dispositions prévues par le code des marchés publics, elle devrait effectuer des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication. Dans la pratique, ces sorties prévues par le code ne sont pas faites car la DNMP ne dispose pas de moyens matériels suffisants (véhicule, appareil photo et caméra pour filmer le chantier) à cet effet. **Nous constatons l'insuffisance de moyens matériels et roulants à la DNMP.** Par ailleurs, elle ne dispose que d'une dizaine d'agents qui sont censés suivre l'exécution de tous les marchés exécutés sur le plan national. On comprend donc qu'il y ait une **surcharge de travail des agents de la DNMP et, précisément, ceux de la DSEM.**

De même, notre séjour dans cette direction nous a permis de constater **une inexistence de plan de suivi de l'exécution des marchés** qui s'enregistre dans le cadre d'une politique bien élaborée. Enfin, cette direction

ne dispose pas assez de spécialistes pour la vérification de la bonne qualité des prestations, ce qui dénote **d'un manque d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle des travaux**. Il faudrait donc des spécialistes dans certains domaines tels que l'architecture, le contrôle de dosage de béton, de normes de fer utilisé, etc., ainsi qu'une formation de certains membres de son personnel afin d'assurer une bonne supervision des chantiers.

☞ **Le suivi financier du marché**

Dans la plupart des organismes publics, les opérations aboutissant aux paiements des marchés publics sont strictement partagées entre l'ordonnateur et le comptable public. Indépendant du premier, le comptable est chargé, sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire, de contrôler les opérations en amont. Par ailleurs, l'ordonnateur et le comptable public ont l'obligation conjointe de respecter le délai global de paiement sous peine de faire payer des intérêts moratoires par l'Etat. A cet effet et, pour toute dépense des marchés publics sur financement, à travers l'exécution du budget général de l'Etat, ils doivent s'assurer de la réservation du crédit à travers l'engagement de la dépense sur le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP).

Lorsque l'entrepreneur bénéficie d'une avance de démarrage qui ne peut excéder 30% du montant total du marché, le délai d'exécution court à partir de la date du paiement de l'avance de démarrage. En vue de l'obtention de ladite avance, le titulaire du marché doit obtenir une caution bancaire couvrant le montant de l'avance auprès d'une institution financière agréée (Africaine des Assurances) ou d'un établissement bancaire. A cet effet, il établit une facture d'avance de démarrage à laquelle il joint une copie du marché ainsi que la caution. Toutes ces trois pièces sont constitutives du dossier.

Pour le paiement de l'avance de démarrage, de l'acompte ou tout autre règlement, le dossier de demande suit le circuit financier. A ce stade, débute la phase administrative proprement dite.

➤ **la phase administrative de l'exécution des dépenses**

Dès la réception du dossier, l'ordonnateur délégué fait saisir les données par son agent dans le SIGFIP. Après vérification du projet de mandat, il édite puis signe le mandat de paiement qu'il transmet au Délégué du Contrôleur Financier (DCF).

✓ **La liquidation et l'ordonnancement**

- La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers. Elle se décompose en deux opérations distinctes :
- la constatation du service fait qui a pour but de vérifier que la dette de l'Etat, consécutive à l'engagement, est effectivement née à la suite de l'accomplissement régulier des obligations de la personne contractante de l'administration à l'égard de laquelle l'Etat se trouve juridiquement engagé ;
- la liquidation proprement dite consiste à déterminer, de façon précise, par un calcul et au vu des pièces justificatives, le montant de la dette de l'Etat et à vérifier qu'elle est bien exigible.
- L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou d'autres organismes publics.

Lorsque tous les contrôles sont concluants au niveau du DCF, il donne son visa et retourne le dossier à l'ordonnateur délégué (DA ou DRFM) qui approuve les dossiers, valide le mandat de paiement et transmet tout le dossier au Trésor Public qui se charge du paiement.

➤ **La phase comptable de l'exécution des dépenses : le paiement**

Le paiement est l'acte par lequel le débiteur (l'Etat ou l'organisme public) se libère de sa dette vis-à-vis de son créancier que ce soit une avance, un acompte ou un règlement pour solde. Il intervient suite à l'envoi au comptable public par l'ordonnateur délégué (DA ou DRFM) des mandats de paiement appuyés des pièces justificatives. Cet envoi est assuré par un bordereau de transmission des titres de paiement. Le comptable public assure, avant tout paiement, un contrôle de régularité. La seule constatation d'une irrégularité emporte opposition à paiement et, le cas échéant, un rejet motivé.

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés.

Le paiement se réalise en deux étapes : le paiement juridique et le paiement matériel.

✓ **Le paiement juridique**

A la réception des mandats de paiement, le comptable procède au contrôle de régularité formel des mandats de paiement qui lui sont soumis à travers les pièces justificatives (marché, procès-verbal de réception, facture, décompte ...). Ainsi, conformément à l'article 14 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, les contrôles que le comptable public est tenu d'exercer en matière de dépenses sont les suivants :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, et l'assignation de la dépense ;

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES 23

- l'exacte imputation des dépenses aux chapitre et article concernés et selon la nature ou l'objet desdites dépenses ;
- la disponibilité de crédits ;
- la validité de la créance, c'est-à-dire la justification du service fait ainsi que les pièces produites ;
- l'exactitude des calculs de liquidation, l'application des règles de prescription et de déchéance quadriennale ;
- l'existence éventuelle d'opposition notamment de saisie ou de créance ;
- le caractère libératoire du règlement ;
- la vérification du visa du DCF.

A l'issue de ces contrôles, le comptable public prend en charge les mandats de paiement réguliers, rejette ceux dont le paiement est refusé ou différés. Les mandats réguliers sont visés « Vu bon à payer ». Il convient de préciser que l'apposition du cachet « Vu bon à payer » vaut acceptation de la dépense par le comptable public : c'est le paiement juridique. Le paiement matériel ou effectif intervient après cette phase.

✓

✓ **Le paiement matériel (avance, acompte, règlement pour solde)**

Le service chargé du règlement reçoit le mandat et les pièces justificatives puis vérifie la conformité à la réglementation en vigueur en matière de mode de règlement. Il est procédé ensuite à l'édition du titre de règlement (avis de crédit) car il s'agit ici d'un marché public dont le paiement doit être fait par transfert bancaire conformément aux exigences du Code des Marchés Publics. L'avis de crédit est transmis aux institutions bancaires.

Toutes ces opérations s'étendent sur trois semaines voire plus. **Il est noté une lenteur dans le paiement de l'avance de démarrage**, ce qui fausse la date de démarrage effective des travaux pour des entreprises qui n'ont pas une capacité financière suffisante, et constitue un obstacle au démarrage des travaux à leur niveau.

Toutefois, l'avance de démarrage n'est pas synonyme du commencement des travaux, étant donné que des titulaires du marché commencent l'exécution des travaux sans l'obtention de leur avance de démarrage. C'est le cas, par exemple, de l'entreprise Serico-Guinée, titulaire du marché relatif aux travaux d'aménagement et de bitumage du tronçon Ouando-Hounsa de la Rocade à Porto-Novo, d'une dimension de (4,611 km) qui, sans avoir reçu l'avance de démarrage et l'acompte sur les approvisionnements et sur les matériels,¹¹ a exécuté lesdits travaux jusqu'à un certain niveau.

Les prestations qui ont donné lieu à un commencement d'exécution du marché ouvrent droit à des acomptes. Le montant de l'acompte est déterminé à partir du décompte qui provient de l'attachement. L'attachement est l'acte par lequel l'exécution physique des travaux est constatée. Il consiste à mesurer, évaluer et approuver lesdits travaux conformément aux prescriptions techniques et selon les procédures de métré prévues dans le contrat. Il est sanctionné par un procès-verbal d'une commission qui a pour mission de constater que les travaux ont été réalisés jusqu'à un niveau donné. Il s'agit d'un procès-verbal manuscrit signé par toutes les parties présentes.

Ainsi, le décompte qui est un document comptable, retrace le point d'exécution physique détaillée d'un marché sur les quantités prévues, leur budget ainsi que le montant de paiement dû au titulaire du marché à un instant « T » d'exécution dudit marché. Il permet de déterminer le montant de

¹¹Source Quotidien FRATERNITE n°2723 du 25 novembre 2010 pg 2

l'acompte auquel l'entreprise a droit. Sauf dérogation prévue dans le cahier des clauses administratives particulières, le cocontractant de l'administration peut obtenir le paiement d'acomptes périodiques, trente jours (30) après le dépôt de chaque attachement. Ce n'est pas toujours le cas car on constate un **retard dans la procédure du paiement des décomptes suite aux attachements faits par le titulaire du marché.** (Voir annexe 4)

A titre illustratif, pour un marché de 200 000 000 FCFA, le premier décompte se calculera de la façon suivante :

Décompte n°1

Montant brut : 25% de (200 000 000) =	50 000 000
1°) Déduire l'avance de démarrage proportionnellement =	
au décompte = (50 000 000 x 30%) =	15 000 000
2°) Déduire également la retenue de garantie proportionnellement	
au décompte = (50 000 000 x 10%) =	5 000 000
3°) Net à payer TTC = (50 000 000 -20 000 000) =	30 000 000
4°) Déduire enfin, la TVA = (30 000 000 x 18/118) =	4 576 000
5°) Net à payer pour le 1 ^{er} décompte = (30 000 000-4 576 000)=	25 424 000.

Il s'ensuit que, pour un marché de 200 000 000 F CFA, le premier décompte à payer serait de vingt cinq millions quatre cent vingt quatre mille (25 424 000) F

C'est le cas, par exemple, de la construction des boutiques-clôtures initiée par la Direction de la Société de Gestion des Marchés autonomes (SOGEMA) au niveau du marché Dantokpa suivant le contrat n° 0236/2003/MISD/DC/SG/SOGEMA/DG/SAF du 31 décembre 2003 ayant pour objet la construction de cent cinquante (150) boutiques. Le délai d'exécution prévu pour ce marché est de six mois. Notons que, jusqu'à ce jour, les travaux sont restés inachevés pour cause du non paiement des

décomptes et autres ; soit un retard de 72 mois environ. Signalons au passage que l'attribution de ce marché n'a pas suivi les procédures légales de passation des marchés publics. Il en est de même pour la construction des bâtiments d'infrastructures sociales ; notamment éducatif et sanitaire dont les travaux ont été abandonnés dans plusieurs communes de nos départements (Adjaouèrè, Dogbo, etc.).

Signalons aussi que des constructions à financement mixte entre le Bénin et l'extérieur sont exécutées seulement à hauteur du financement des pays étrangers qui ont effectué leurs décaissements conformément à la réglementation. Seule la part mise à la charge du budget national est restée sans suite, ce qui confirme le retard dans le paiement des décomptes suite à l'attachement. Au niveau du maître d'ouvrage et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, le circuit de la dépense suit plusieurs étapes, **ce qui allonge la procédure de règlement des marchés induisant ainsi une lourdeur administrative dans le circuit financier.**

Sauf en cas de dérogation expresse, les parties peuvent avoir convenu, comme dans tout contrat, que l'inexécution d'une obligation dans le délai prévu entraîne des pénalités destinées à couvrir de manière forfaitaire le préjudice subi par l'autre partie. C'est l'objet de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 relative à la procédure de passation des marchés publics qui a prévu, en son article 86, des paiements de pénalités ou des intérêts moratoires. Cette disposition est opposable, en cas de non respect des délais contractuels, au titulaire du marché ou à l'autorité contractuelle selon que le retard dans l'exécution ou dans le paiement provient de l'un ou de l'autre.

Il appartient au pouvoir adjudicateur de décider, lors de la consultation, si les pénalités doivent s'appliquer ou s'en écarter. De même, l'entrepreneur sera indemnisé du fait des modifications imposées par le maître d'ouvrage, du

retard dans le paiement ou d'augmentation des charges indépendantes de la volonté des parties. Dans la pratique, **les parties ne mettent pas en application les dispositions nécessaires pour l'application effective des sanctions prévues.** L'existence des pénalités et des intérêts moratoires n'est pas une source de découragement pour les parties au marché public qui, bien au contraire, observent impunément des dépassements de délais d'exécution. C'est le cas des Marchés ayant connu de retard sans aucune sanction (voir annexe 6 et 7).

Dans la plupart des cas, l'application des sanctions est d'une nécessité impérieuse eu égard à la forte propension, à une mauvaise exécution des marchés par les entreprises titulaires des marchés publics pour cause de défaillance technique et financière.

Les défaillances financières des entreprises sont liées à :

- la mauvaise gestion de leurs ressources financières,

A ce niveau, elles utilisent les avances de démarrage et ou les montants de l'acompte perçus à d'autres fins, notamment la satisfaction des besoins personnels.

A cet effet, les banques n'hésitent pas de faire main basse sur les virements effectués par les maîtres de l'ouvrage dans le cadre de l'exécution des marchés, pour couvrir les découverts dont les titulaires des marchés ont eu à faire recours.

- la mauvaise capacité financière,

Elle se traduit par l'insuffisance de moyens financiers à exécuter certains travaux.

Les défaillances techniques sont dues à :

- la mauvaise planification des entreprises ;

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES 28

- l'absence de personnel qualifié tant du point de vue du niveau souhaité (diplôme et expérience professionnelle) pour exécuter les travaux et que du nombre ;
- l'absence du matériel de travail adéquat nécessaire aux travaux à exécuter. Au cas où il en existerait, ce matériel peut être vétuste ou tombe en panne lors de l'exécution des travaux et leur réparation prend du temps et se répercute sur le délai d'exécution des travaux ;
- aux difficultés d'ordre technique. Comme exemple, on peut citer les difficultés imprévues constatées au cours de l'exécution des travaux. Généralement, les investigations de sol menées lors des études de sol se font à chaque cinq cents mètres ou un kilomètre. Au cours des travaux, ces investigations se font à chaque mètre et font apparaître des défauts de matériaux in situ non identifiés au cours des études préliminaires. Notons également que l'épuisement de matériaux (latéritiques) surtout dans la construction des routes peut être source de retard dans l'exécution des travaux.

Par ailleurs, il convient de signaler que le retard dans l'exécution des travaux n'est pas lié seulement au non respect des obligations contractuelles. Il est également dû aux facteurs d'intempéries et de sujétions techniques imprévus aggravant les conditions d'exécution des travaux. C'est le cas des pluies qui perturbent la réalisation des travaux routiers et surtout de route en terre. Ainsi, il faut donc attendre soixante douze heures de temps ensoleillé pour que les matériaux imbibés d'eau soient séchés avant de continuer les travaux. Signalons que ces facteurs influent également sur la réalisation de la route Akpro-Misséréte.

✓ **Conditions de travail des agents de la DNMP**

A la DNMP, on note présentement une **organisation de travail bien structurée** car, depuis quelques mois, un directeur technique a été nommé par intérim pour combler le vide juridique existant.

La DNMP se situe aux deuxième et troisième étages du bâtiment "ATEF" en face du Ministère de l'Economie et des Finances. L'uniformité de la peinture des bâtiments de couleur blanche à l'extérieur puis à l'intérieur offre un beau cadre, ce qui atteste que **la DNMP dispose d'un cadre beau et accueillant**. Malgré l'existence du cadre de travail de la DNMP, il faut souligner **qu'il y a une insuffisance de locaux à la DNMP**, ce qui se traduit par la cohabitation des chefs et de leurs collaborateurs, l'inexistence d'une bibliothèque et le manque de locaux pour l'archivage des dossiers qui sont malheureusement entassés dans le couloir des escaliers.

Par ailleurs, nous avons remarqué que la majorité des agents de la DNMP sont au bureau à l'heure et en partent au moins à l'heure légale de la fermeture. On constate **une assiduité au travail des agents**. De tout ce qui précède, il faut noter qu'il existe à la DNMP un sens de partage de la connaissance et une ambiance conviviale de travail entre les collaborateurs, chefs de services et directeurs techniques.

II- INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE

De notre état des lieux, il ressort des constats ci-dessous regroupés sous la forme d'un inventaire des atouts et des faiblesses.

A- Inventaire des atouts

Les atouts issus de notre état des lieux se présentent comme suit :

- cadre de travail approprié à la DNMP ;

- structuration dans l'organisation de travail ;
- assiduité au travail des agents de la DNMP.

B- Inventaire des faiblesses

Les faiblesses vues sous l'angle des problèmes ou menaces issus de notre état des lieux se présentent comme suit:

- retard dans le dépôt des plans annuels de passation des marchés publics par les cellules de passation;
- utilisation abusive du gré à gré ;
- approbation tardive des marchés ;
- non-conformité à l'obligation de souscrire à une garantie de bonne exécution;
- retard dans la remise du site et de la désignation du bureau d'étude et de contrôle ;
- démarrage d'exécution des marchés sans leurs approbation ;
- lenteur dans l'établissement des ordres de services de la part de l'administration ;
- insuffisance des moyens matériels et logistiques à la DNMP;
- surcharge de travail des agents de la DNMP;
- inexistence d'un plan de suivi de l'exécution des marchés ;
- manque d'expertise du personnel affecté pour le suivi et le contrôle des travaux ;
- lenteur dans le paiement des avances de démarrage ;
- retard dans le paiement des décomptes ;

- lourdeur dans la procédure du règlement des marchés (une lourdeur dans le circuit financier) ;
- non mise en application des dispositions nécessaires à l'application effective des sanctions;
- défaillance technique et financière des entreprises.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Sur la base de cet inventaire des forces et des faiblesses issues de notre état des lieux, il nous revient de procéder à la liste des problématiques identifiées afin de choisir la problématique relevant de notre domaine de formation et de dégager la démarche méthodologique à adopter pour la résolution de cette problématique (paragraphe I), et la spécification de la détermination des séquences de résolution dans un deuxième paragraphe (paragraphe II).

PARAGRAPHE I REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRES D'INTERETS ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE

Il s'agit pour nous dans ce paragraphe de regrouper tous les problèmes spécifiques par centres d'intérêts dans le but de dégager les problématiques en général (I) et ceux qui feront l'objet de notre étude en particulier (II).

A- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts

Tous les problèmes énumérés sont regroupés sous trois problématiques différentes telles que présentées dans le tableau suivant :

Tableau I: Regroupement des problèmes par centres d'intérêts

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Conditions de travail des agents	<ul style="list-style-type: none"> - Surcharge de travail des agents ; - Insuffisance de locaux ; - Insuffisance de moyens matériels ; 	Mauvaises conditions de travail des agents	Problématique de l'amélioration des conditions de travail des agents de la DNMP en vue d'une efficacité dans leur travail
2	procédure de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - Approbation tardive du marché ; - Retard dans le dépôt des plans annuels de passation des marchés publics ; - Utilisation abusive du gré à gré et pour des raisons inavouées nonobstant les dispositions législatives en vigueur. - Démarrage de l'exécution de certains marchés sans qu'ils ne soient signés et approuvés. 	Manque de rigueur dans la procédure de passation des marchés publics	Problématique de l'amélioration des procédures de passation des marchés
3	Facteur de retard dans l'exécution des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - non-conformité à l'obligation de souscrire à une garantie de bonne exécution; - Retard dans la remise du site et de la désignation du bureau d'étude et de contrôle ; - Lenteur dans le paiement des avances de démarrage ; - Lenteur dans l'établissement des ordres de services de la part de l'administration ; - Retard dans le paiement des décomptes ; - Lourdeur de la procédure du règlement des marchés publics ; - Inexistence d'un plan de suivi de l'exécution des marchés ; - Insuffisance des moyens matériels; - Manque d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle ; - Non mise en application des dispositions nécessaires pour l'application effective des sanctions prévues. 	Retard dans l'exécution des marchés publics	Problématique du respect des délais d'exécution des obligations des marchés publics

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

B- Choix de la problématique

Le regroupement des problèmes par centres d'intérêts nous a permis de dégager différentes problématiques. Il faut noter que toutes ces problématiques relevées constituent des insuffisances auxquelles la DNMP doit pallier afin d'éviter les contre performances dans le délai d'exécution des marchés publics.

Ces problématiques, au nombre de trois, s'énoncent comme suit :

- Problématique de l'amélioration des conditions de travail des agents de la DNMP en vue d'une efficacité dans leur travail ;
- Problématique de l'amélioration des conditions de passation des marchés ;
- Problématique du respect des délais d'exécution des marchés publics.

Toutes ces problématiques nécessitent une attention particulière.

Ainsi, nous procédons au choix de la problématique de notre étude et à la formulation du sujet.

La problématique de l'amélioration des conditions de travail des agents de la DNMP en vue d'une efficacité dans leur travail nous paraît très importante. Il n'en demeure pas moins vrai qu'elle relève de la gestion des ressources humaines qui peut être abordée avec beaucoup plus d'aisance par des chercheurs plus outillés dans le domaine.

Entre la problématique de l'amélioration des conditions de passation des marchés publics et celle du respect du délai des obligations d'exécution, le choix a été clair, la première ayant beaucoup moins retenu notre attention que la seconde. Le respect du délai des obligations d'exécution des marchés publics est un facteur d'amélioration des performances dans le processus d'exécution des marchés publics. C'est parce qu'ils représentent une part

importante des dépenses et des finances publiques de l'Etat, que nous l'avons ciblée parmi les trois problématiques dégagées au cours de notre recherche.

C- Justification du sujet

Les marchés publics constituent un important maillon des dépenses de l'Etat compte tenu du fait qu'ils représentent plus de la moitié des activités de dépenses d'investissement et une part importante des dépenses de fonctionnement. Selon les statistiques obtenues à la DNMP, les marchés publics passés au Bénin en 2005, s'élèvent à 50.144.427.425FCFA et à 46.818.7890390FCFA en 2006. Le montant des marchés passés en 2007 avoisine les 100.000.000.000FCFA.¹² Dans ces conditions, il est normal que la gestion des marchés publics requiert une attention particulière. C'est peut être et surtout, la raison pour laquelle le droit des marchés publics est très procédural.

Aussi, serait-il regrettable de suivre toute une procédure, celle de la passation d'un marché et de son attribution qui nécessite des moyens matériels, financiers et humains avant le choix de l'entrepreneur pour ne pas finalement avoir à temps le résultat projeté à la phase de l'exécution. Divers problèmes relevés au cours de l'exécution des marchés publics à la DNMP méritent une étude approfondie afin d'apporter des solutions aux problèmes de la pratique de l'exécution des marchés publics par rapport aux diverses défaillances qui sont constatées tant au niveau de la responsabilité du maître de l'ouvrage que de celle du titulaire de marché et qui ne permettent pas toujours d'obtenir les résultats escomptés.

¹² Mémoire de cycle II réalisé et soutenu par Déborah S.I.NOMBIME

Face à cet état de choses, il urge de rechercher des moyens permettant de mieux réaliser les marchés publics dans le délai imparti. C'est ce qui nous a motivée à mener notre étude dans ce sens afin de contribuer à la dynamisation du rôle de chaque acteur dans le respect des délais contractuels au cours de l'exécution des marchés publics. En décidant de mener notre réflexion sur le thème « **la problématique du respect du délai d'exécution des marchés publics, cas des grands travaux publics : bâtiments administratifs et routes** », notre ambition est de contribuer au respect du délai d'exécution contractuel des marchés publics. Ainsi, les résultats de notre recherche serviront de repère, nous l'espérons en matière d'exécution des marchés publics aussi bien par l'administration publique que par les prestataires privés. Ils seront également accessibles à tous ceux qui sont préoccupés par le respect du délai dans l'exécution des marchés publics de travaux au Bénin.

PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DES DELAIS D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS

Dans ce paragraphe, il sera procédé à la spécification de la problématique, ce qui permettra d'énoncer la vision globale que nous avons de sa résolution.

A- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Depuis l'ordonnance n° 096-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics, l'objectif visé était de corriger l'opacité qui entoure la procédure de passation des marchés publics. Il reste sans doute des insuffisances notoires qui influencent la gestion du processus d'exécution des dépenses publiques y relatives. L'adoption de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 et ses différents textes modificatifs a contribué au perfectionnement des dispositions du code. Ces divers textes tiennent compte fondamentalement des problèmes

liés à la procédure de passation des marchés publics tout en restant muets sur l'exécution, ce qui laisse croire que la finalité de la passation des marchés publics est occultée. Il est impérieux que les acteurs de la chaîne de passation des marchés publics s'approprient des méthodes visant à assurer **le respect du délai contractuel d'exécution des marchés de travaux.**

Parmi les problèmes spécifiques qui caractérisent le problème général, nous avons celui de :

1- la non-conformité à l'obligation de souscrire à une garantie de bonne exécution ;

2- le retard dans la remise du site et la désignation du bureau d'étude et de contrôle ;

3- la lenteur dans le paiement des avances de démarrage ;

4- la lenteur dans l'établissement des ordres de services de la part de l'administration ;

5- la lenteur dans le paiement des décomptes ;

6- la lourdeur de la procédure du règlement des marchés publics ;

7- l'inexistence d'un plan de suivi de l'exécution des marchés ;

8- l'insuffisance des moyens matériels;

9- le manque d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle ;

10-la non mise en application des dispositions nécessaires pour l'application effective des sanctions prévues ;

11-la défaillance technique et financière des entreprises.

Eu égard au nombre important de ces problèmes, nous allons procéder à leur spécification dans le but d'en retenir les plus pertinents.

Tableau II : Regroupement des problèmes spécifiques

N°	Regroupement des problèmes spécifiques	Spécification du problème
1	<ul style="list-style-type: none"> - non-conformité à l'exigence de souscrire à une garantie de bonne exécution; - inexistence de la caution de garantie ; - retard dans la remise du site et de la désignation du bureau d'étude et de contrôle ; - lenteur dans le paiement des avances de démarrage ; - lenteur dans l'établissement des ordres de services de part de l'administration ; - lenteur dans le paiement des décomptes ; - lourdeur de la procédure du règlement des marchés publics ; - défaillance technique et financière des entreprises. 	Les dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics
2	<ul style="list-style-type: none"> - inexistence d'un plan de suivi de l'exécution des marchés ; - insuffisance des moyens matériels et logistiques ; - non professionnalisation du personnel pour le suivi des travaux ; - manque d'expertise du personnel affecté à l'exercice du contrôle. 	Conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux
3	<ul style="list-style-type: none"> - non mise en application des dispositions nécessaires pour l'application effective des sanctions prévues 	Non application des sanctions relatives à l'exécution tardive des obligations

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

D'après le regroupement effectué dans le tableau ci-dessus nous retiendrons les problèmes spécifiques suivants :

- les dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics;

- les conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux ;
- la non-application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations réciproques.

B- VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Le délai d'exécution d'un marché de travaux est normalement fixé en tenant compte de la date de notification du marché. En effet, c'est à compter de l'accomplissement de cette formalité que l'exécution du marché devient juridiquement possible¹³. Si le problème du respect des délais d'exécution physique et financière des parties au contrat se pose, on doit chercher à savoir qui est responsable de ce retard, ce qui revient à voir si le maître d'ouvrage a bien fait son travail en amont dans la détermination des spécifications techniques prévues au contrat. Cette cause évoque le soin qui doit être porté au stade de la sélection des candidats et renvoie à la capacité notamment technique et financière des acteurs.

Accepter une offre de prix très faible peut s'avérer apparemment intéressante et exposer le maître d'ouvrage à des déconvenues comme le retard dans l'exécution des marchés ou l'abandon des chantiers. On observe, cependant, des retards dans le début d'exécution des travaux si leur commencement est conditionné par la notification d'un ordre de service, d'une remise de site et d'une avance de démarrage si le maître d'ouvrage ne respecte pas les obligations ci-dessus citées. Des causes exogènes peuvent également être à la base des retards qui interviennent dans l'exécution des travaux, la désorganisation du chantier pouvant résulter :

¹³ Les retards d'exécution dans les marchés de travaux (Actualité du mardi 3 juin 2008) Gilles Hermitte

- des sujétions techniques imprévues qui aggravent les conditions d'exécution du marché ;

- des événements naturels perturbateurs, parfois, susceptibles d'être anticipés mais souvent imprévisibles.

Ces causes ne sont, toutefois, pas les seules relatives au retard d'exécution. La question se pose de savoir :

- si des dispositions appropriées sont prises en vue de faire un point lorsque les attachements sont déposés auprès des services de règlement des dépenses publiques ;

- s'il existe un lien entre la procédure d'exécution des dépenses publiques et celle relative à l'exécution des marchés publics.

Instaurer une nouvelle dynamique relative au respect des délais contractuels d'exécution des marchés publics revêt un intérêt capital pour l'amélioration des conditions de vie du peuple béninois. S'il n'y a pas, à travers une décision politique, une inversion drastique et rapide du processus d'exécution actuel, les populations ne pourraient pas jouir à temps des bienfaits des œuvres réalisées par l'Etat pour le développement du Bénin. Il est certain que l'imputabilité des responsabilités s'impose comme un passage obligé vers une réelle prise de conscience des acteurs. Nous nous ferons le devoir d'analyser chaque problème spécifique à la lumière de la théorie générale de la gestion des dépenses publiques.

Synthèse des approches génériques identifiées

Le tableau ci-après présente les différents niveaux d'analyse des problèmes spécifiques que rencontre la DNMP dans l'exécution des marchés publics dans les délais contractuels et les approches envisagées.

Tableau III: Synthèse des approches génériques

Niveau	Problèmes spécifiques	Approches génériques
1	Les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics	le respect à bonne date des obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés
2	Conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux	la professionnalisation du personnel affecté au contrôle des travaux et leur dotation en moyens matériels
3	Non application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations souscrites par les parties	la prise de conscience des parties au marché et la précision des textes (législatifs et réglementaires) relatifs à l'application des sanctions ;

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons adopté une démarche répartie sur deux grandes phases composées chacune de plusieurs étapes à savoir :

➤ **Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

- fixation des objectifs de la recherche ;
- identification des causes et formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord ;

- revue de la littérature ;
- présentation de la méthodologie de travail.

CHAPITRE PREMIER : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Dans ce chapitre, nous présenterons les objectifs de l'étude, les causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques à résoudre. Un tableau de bord devant être élaboré à cet effet.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE BASE DE L'ETUDE

Nous présenterons ici les objectifs et hypothèses puis le tableau de bord de l'étude.

PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS, HYPOTHESES DE L'ETUDE ET REVUE DE LA LITTERATURE

I- OBJECTIF DE L'ETUDE

A. Objectif Général

L'objectif de la présente étude est de suggérer les conditions pour l'achèvement des travaux publics dans le délai fixé au contrat.

B. Objectifs spécifiques

Ils sont liés aux problèmes spécifiques et sont positionnés comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème.

Tableau IV: Objectifs spécifiques

N° d'ordre	Objectifs spécifiques	Problèmes spécifiques
------------	-----------------------	-----------------------

1	Proposer des mesures en vue du respect à bonne date des obligations contractuelles souscrites par l'administration et ses cocontractants dans l'exécution des marchés	Les dysfonctionnements, relatifs au respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics
2	Contribuer à l'amélioration des conditions de contrôle et de la supervision des travaux par les organes compétents	Conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux
3	Proposer les mesures pouvant conduire à une application rigoureuse des sanctions relatives à l'exécution tardive des obligations contenues dans les marchés	Non application des sanctions pécuniaires liées à l'exécution tardive des obligations réciproques

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

II- HYPOTHESES DE L'ETUDE

Elles sont liées aux causes des problèmes spécifiques et concernent notamment les niveaux d'analyse générale et spécifique. Les hypothèses sont formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang.

A. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

L'analyse du problème spécifique n°1 relatif aux dysfonctionnements, liés au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics, nous permet d'identifier trois causes supposées être à la base de ce problème. Il s'agit de :

- la non prévoyance des travaux dans le plan annuel de passation ;
- la lenteur dans la procédure de décaissement des fonds ;

- planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties;

Tableau V: Tableau d'analyse et de vérification des causes liées au problème spécifique n°1

N° d'ordre	Cause	Essai d'analyse et de vérification
1	La non prévoyance des travaux dans le plan annuel de passation	Cette cause semble être à l'origine de la-non adéquation du plan de passation et d'exécution des travaux, ce qui induit une difficulté dans la mobilisation des crédits et parfois dans leurs consommations. La DNMP ne peut pas obliger les autorités contractantes à consommer leur crédit car cela ne relève pas de son domaine de compétence.
2	La lenteur dans la procédure de décaissement des fonds	Nous constatons que l'Etat fait un effort remarquable dans la définition des normes devant servir de repère aux acteurs de l'administration. Il faut souligner, toutefois, que malgré l'existence de ces normes, l'administration n'arrive toujours pas à suivre rigoureusement les échéances du décaissement des fonds. Il n'est pas rare qu'après le dépôt des attachements par les entreprises titulaires de marchés, l'administration n'arrive pas à les payer, dans le délai de trente (30) jours légalement prévu, les acomptes relatifs aux travaux exécutés et ce, soit, faute de disponibilités, soit, à défaut, d'avoir mobilisé les ressources nécessaires au paiement, soit pour cause de lourdeur dans la vérification des pièces. Toutefois, cette dernière nous paraît moins importante face à ce problème spécifique.
3	La planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties	<p>Cette cause de dysfonctionnement est, à notre avis, celle qui est, le plus, à l'origine du non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics. Il ne peut en être autrement si nous savons que planifier veut dire, organiser, prévoir selon un plan, la planification étant, elle-même, une organisation des moyens et des objectifs d'une politique.</p> <p>En termes de politique, il s'agit ici de celle relative au respect des délais d'exécution des marchés publics et, en particulier, le respect des obligations réciproques des deux parties en présence. Ainsi, les dysfonctionnements constatés prennent corps dans la mauvaise organisation des diverses tâches à réaliser dans le cadre de la passation des marchés et de leur mise en œuvre. Ces tâches peuvent donc être tant en amont qu'en aval.</p> <p>En amont, nous constatons une lenteur dans l'établissement de l'ordre de service, la remise tardive du site et le retard</p>

		dans le paiement de l'avance de démarrage. En aval, nous dénotons le retard dans le paiement des décomptes, des défaillances techniques et financières des titulaires des marchés.
--	--	--

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

Tout cela pourrait justifier le dysfonctionnement de l'administration et des titulaires des marchés dans le respect du délai d'exécution contractuel. Nous pouvons alors formuler l'hypothèse N°1 de la manière suivante :

Les dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics s'expliquent par la non planification des activités liées à l'exécution des marchés par les parties.

B. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif **aux conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux**, quatre causes, supposées être à la base, ont été identifiées. Il s'agit de :

- ❖ la corruption des agents par les titulaires des marchés ;
- ❖ le manque de motivation du personnel affecté aux tâches de contrôle ;
- ❖ l'inexistence d'un calendrier du suivi d'exécution ;
- ❖ l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées de ce contrôle et le manque de moyens matériels.

Tableau VI : Tableau d'analyse et de vérification des causes liées au problème spécifique n°2

N° d'ordre	Cause	Essai d'analyse et de vérification
1	la corruption des agents par les titulaires des marchés	L'idée selon laquelle la corruption des agents par les titulaires des marchés serait à la base de la mauvaise condition du contrôle de l'exécution des travaux, bien que difficile à rejeter, n'est pas suffisamment fondée. La

		<p>corruption est l'ensemble des moyens que les entrepreneurs ou prestataires de services utilisent pour faire taire le maître d'œuvre et les agents de l'administration investis de la mission de contrôle par rapport aux irrégularités identifiées au cours de la réalisation ou de la livraison des travaux.</p> <p>C'est au constat d'une bonne mise en œuvre des conditions d'exécution du contrôle que les titulaires des marchés se reprochant des choses peuvent chercher à corrompre les opérationnels et les professionnels dans l'exercice de leur métier. Quand bien même certains agents se laissent corrompre, nous ne pouvons pas maintenir cette cause comme le fondement de ce problème spécifique car en l'absence de l'usage de la corruption de la part du titulaire du marché, le problème posé par les malfaçons et les défauts qui subsisteraient du fait de la non fiabilité du contrôle de l'exécution des marchés publics ne manque pas de pertinence.</p>
2	<p>le manque de motivation du personnel affecté aux tâches de contrôle</p>	<p>A ce niveau d'analyse, nous sommes portées de connaître ce qu'il en est de la motivation. Le manque de motivation ne saurait, à notre avis, justifier le problème spécifique n°2. Les agents de la DNMP en plus de leur salaire perçoivent des indemnités et primes assez consistantes qui devraient pouvoir les mettre à l'abri de certaines tentations. De plus, de part nos observations, l'environnement de travail est convivial et nous ne voyons pas pourquoi ils seront réticents à effectuer le travail pour lequel ils sont recrutés et relativement bien payés. Pour les raisons ainsi évoquées, cette cause est à rejeter.</p>
3	<p>l'inexistence d'un calendrier du suivi d'exécution</p>	<p>L'inexistence d'un calendrier de suivi de l'exécution des marchés publics est la preuve de la non planification des contrôles du comité sur les lieux de réalisation des ouvrages. La non régularité des contrôles empêche le maître de l'ouvrage ou le maître d'œuvre de remarquer les malfaçons qui surviennent dans la réalisation des travaux. <i>La mauvaise condition du contrôle de l'exécution des marchés</i> se traduit, à notre avis, par l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et de moyens matériels.</p> <p>Il s'ensuit que l'adoption d'un calendrier de suivi de l'exécution des marchés publics ne paraît pas suffisante pour être la solution adaptée à la mauvaise condition de contrôle de l'exécution des marchés publics</p>
4	<p>l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées de ce contrôle et le manque de moyens matériels</p>	<p>Il est, toutefois, évident qu'au sein de son personnel, la DNMP manque encore de spécialistes dans certains domaines tels que l'architecture, l'électricité, la maçonnerie, etc. Elle ne dispose pas, non plus, d'assez de moyens matériels. Actuellement, son parc automobile n'est fourni que de deux véhicules dont l'un est affecté au Directeur par intérim et, l'autre, utilisé pour les déplacements internes des agents.</p> <p>Pour la visite des chantiers, ils éprouvent de grandes difficultés de déplacement. Ils ne disposent, ni d'appareil photo, ni d'ordinateur portable pour la rédaction des rapports de chantier, ce qui pourrait justifier l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et le manque de moyens matériels. Ces conditions ne favorisent</p>

		pas la qualité du contrôle technique des travaux. Cette cause nous semble être à l'origine de <i>la mauvaise condition du contrôle de l'exécution des marchés.</i>
--	--	--

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

Eu égard à ce qui précède, nous formulerons l'hypothèse N°2 comme suit : **l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et de moyens matériels est la base des conditions non satisfaisantes du contrôle de l'exécution des travaux.**

C. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est la non-application des sanctions pécuniaires dans l'exécution tardive des obligations réciproques. Les causes supposées être à la base de ce problème sont :

- l'imprécision des textes de référence ;
- la méfiance des titulaires des marchés devant réclamer leurs intérêts moratoires ;
- la corruption des agents par le titulaire des marchés ;
- le laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les marchés.

Tableau VII : Tableau d'analyse et de vérification des causes liées au problème spécifique n°3

N° d'ordre	Causes	Essai d'analyse et de vérification
1	L'imprécision des textes de référence	L'idée selon laquelle l'imprécision des textes de référence serait à la base de la non application des sanctions pécuniaires dans l'exécution tardive des obligations réciproques n'est pas fondée car même si le code des marchés publics ne l'a pas prévu, la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 relative à la procédure de passation des marchés publics est un texte de référence. Son article 86 stipule que le paiement de pénalités ou des intérêts moratoires, en ce qui concerne le respect des délais contractuels, à l'encontre respectivement du titulaire du marché ou de l'autorité contractuelle

		selon que le retard dans l'exécution ou dans le paiement provient de l'un ou de l'autre, est dissuasif par rapport au délai d'exécution des marchés ¹⁴ . Cette cause nous paraît alors moins évidente car l'application de sanctions en cas de non respect des obligations contractuelles est toujours prévue dans les clauses des contrats.
2	la méfiance des titulaires des marchés devant réclamer leur intérêt moratoire	nous la jugeons moins importante la supposée cause fondée sur la méfiance des titulaires des marchés devant réclamer leur intérêt moratoire, car il s'est révélé au cours de nos enquêtes qu'il s'agit de la peur, de perte de futur marché par ces derniers, au cas où l'administration se rendra compte qu'ils maîtrisent et appliquent "trop" les textes pour paraphraser un adage anglais qui dit : « qu'on ne mord pas la main qui nous donne à manger ». Donc, ils ont plutôt peur de ne plus trouver les marchés au cas où ils exigeraient le paiement des intérêts moratoires.
3	la corruption des agents par le titulaire des marchés	la corruption des agents par les titulaires des marchés s'est aussi révélée comme étant l'une des causes de la non-application des pénalités de retard puisque lors des réceptions, par exemple, les représentants de l'administration qui devraient signaler et dénoncer le retard d'exécution ne le font pas pour peu que le titulaire du marché leur offre des pots de vins
4	le laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les marchés	En ce qui concerne le laxisme dans la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans le marché, nous avons constaté au cours de nos enquêtes que les agents de l'administration sont conscients des prescriptions en matière de retard dans l'exécution des commandes publiques. Toutefois, ils n'arrivent pas à les mettre en application compte tenu de la tolérance excessive qu'ils s'accordent à cause du manque de rigueur des uns et de la méfiance des autres. Cependant, certains agents nous ont dévoilé que c'est parce que les textes n'ont pas clairement précisé les modalités d'application des pénalités qu'ils ne les appliquent pas. Il convient de rappeler, à ce propos, que le code des marchés publics et ses textes d'application ne stipulent pas de façon détaillée quand, comment et qui doit appliquer telle ou telle autre disposition ou contrôler l'application des pénalités de retard. Ainsi, nous pouvons retenir comme cause : le laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les marchés.

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

¹⁴ Directive n° 04 /2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 relative à la procédure de passation des marchés publics

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse N°3 de la manière suivante : **la non-application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations des parties est due au laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions contenues dans le marché**

D. Causes et hypothèses liées au problème général

Nous n'avons pas pu identifier une cause générique qui regroupe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale. La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses y afférentes sont présentées dans le tableau de bord de l'étude.

PARAGRAPHE 2: ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE)

Dans le tableau de bord de l'étude, seront récapitulés les problèmes à résoudre, les objectifs que nous voulons atteindre, les causes supposées être à la base des différents problèmes puis les hypothèses qui ont été émises.

Tableau VIII : Tableau de Bord de l'Etude sur la Problématique du non respect du délai d'exécution des marchés publics : cas des travaux publics

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
	(Problème Général) L'inachèvement des travaux publics au terme du délai contractuel	(Objectif Général) Suggérer des conditions à l'achèvement des travaux publics dans le délai fixé au contrat	-	-
1	(Problème spécifique 1) Les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'exécution des obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics	(Objectif spécifique 1) Proposer des mesures en vue du respect à bonne date des obligations contractuelles souscrites par l'administration et ses cocontractants dans l'exécution des marchés	(Cause spécifique 1) - planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties;	(Hypothèse spécifique 1) Les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics s'expliquent par la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties.
	(Problème spécifique 2) Conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux	(Objectif spécifique 2) Suggérer des dispositions pour l'amélioration des conditions de contrôle et de la supervision des travaux par les organes compétents	(Cause spécifique 2) L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées de ce contrôle et le manque de moyens matériels	(Hypothèse spécifique 2) L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargé du contrôle de l'exécution des travaux et le manque de moyens matériels est à la base de conditions non satisfaisantes d'exécution de ce contrôle.
	(Problème spécifique 3) Non application des sanctions pécuniaires relative à l'exécution tardive des obligations des parties au contrat	(Objectif spécifique 3) Proposer les mesures pouvant conduire à une application rigoureuse des sanctions relatives à l'exécution tardive des obligations contenues dans les marchés	(Cause spécifique 3) Laxisme des parties au marché quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les contrats	(Hypothèse spécifique 3) La non-application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations réciproques est due au laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions contenu dans le marché

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

SECTION II : REVUE DE LA LITTERATURE ET METHODOLOGIE ADOPTEE

Il s'agit de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution avant d'aborder la méthodologie de recherche à travers les approches théoriques et empiriques.

PARAGRAPHE 1 : REVUE DE LA LITTERATURE

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

Nous mettrons en exergue sous cette rubrique, les approches théoriques de certains auteurs qui ont abordé d'une certaine façon le problème général et les problèmes spécifiques de notre étude.

I. POINT DES CONNAISSANCES SUR LE PROBLEME GENERAL

Comme tout contrat, le marché public fixe la durée de l'exécution des obligations qu'il met à la charge des parties. En particulier, le titulaire du marché est tenu d'exécuter les prestations faisant l'objet du contrat dans les délais qui y sont stipulés. Dans la pratique, il est fréquent que soient constatés des retards dans l'avancement des travaux, ayant pour conséquence leur inachèvement au terme du délai contractuel

L'inachèvement des travaux publics au terme du délai contractuel serait donc la non finition des travaux au terme de la période prévue. Ainsi, le but de

L'achèvement des travaux par l'administration est de mettre à la disposition de la population des ouvrages dans un délai raisonnable afin de leur éviter des préjudices liés à l'exécution tardive de ces travaux. Pour atteindre cet objectif, les acteurs de la chaîne de l'exécution des marchés publics, en particulier le maître de l'ouvrage doit faire preuve d'exigence et de perspicacité à l'endroit des entreprises. Il s'avère important au maître de l'œuvre de faire usage des capacités managériales pour contraindre les entrepreneurs à achever dans les délais contractuels l'exécution des travaux qui leurs sont confiées. Cette capacité managériale n'est effective qu'à travers le management public.

Le management public est l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré. C'est un processus spécifique qui consiste en une activité de planification, d'organisation, de contrôle..., visant à atteindre des objectifs précis.

A cet effet, MINTZBERG H. (1996, p 85-92) a identifié trois rôles incombant au dirigeant. Il s'agit du rôle de contact, d'information et de décision. Afin de rendre les contrats plus performants. Il est impérieux que les maitres d'ouvrage s'approprient les techniques de management public afin d'assurer une bonne exécution des marchés publics.

II. POINT DES CONNAISSANCES SUR LES PROBLEMES SPECIFIQUES

A) Une bonne politique de planification des activités relatives à l'exécution des marchés publics en vue d'éviter les dysfonctionnements, source du non respect des délais d'exécution

D'après **Imorou TIKANDE et Marouf MORAT LAFIA** (2003, p. 40-46), les retards qui compromettent la qualité de l'exécution des travaux publics relèvent d'un « *dysfonctionnement même de l'administration chargée de gérer ces marchés* ». En effet, ils estiment que les deux principaux problèmes qui affectent l'exécution diligente des marchés de travaux publics sont la lenteur administrative et la corruption

Gilles HERMITTE (2008) quant à lui, met l'accent sur la nécessité de prévenir les retards, d'effectuer « *une bonne préparation du projet, une évaluation raisonnable de la durée d'exécution du marché* » et un choix minutieux du maître d'œuvre. De même, il renvoie l'attention sur « *le soin qui doit être porté, au stade de la sélection des candidats, sur leurs capacités, notamment financières* ». Ainsi, il faudrait veiller à ne pas s'exposer à des déconvenues, en acceptant une offre de prix très faible et apparemment intéressante

Ainsi, dans le cadre de l'exécution des marchés publics des travaux, la partie contractante a obligation de procéder au contrôle et à la surveillance des travaux.

B) Une bonne politique de mise en œuvre des conditions de contrôles

D'après le livre du Droit Administratif des Biens 5^{ème} édition coécrit par Jean-Marie Auby et al, le pouvoir de contrôle et de direction existe de plein droit, même dans le silence du contrat.¹⁵

Ainsi, les retards d'exécution peuvent s'expliquer par l'inefficacité d'un tel contrôle dont l'importance est telle que le maître de l'ouvrage fait recours à la compétence technique du maître d'œuvre.

¹⁵ CE 22févr.1952,Sté pour l'exploitation des procédés Ingrand, Rec.CE p. 130

Imorou TIKANDE et Marouf MORAT LAFIA (2003, p. 44-45) soulignent la pertinence d'une telle approche en faisant observer que « *le défaut de surveillance et l'insuffisance de contrôle des chantiers sont aussi des facteurs qui empêchent l'exécution parfaite des marchés de travaux* ». Pourtant, cette situation semble paradoxale dans le contexte béninois où plusieurs structures nationales ont compétence d'assurer le contrôle de l'exécution des programmes et projets publics.

Selon F. GUINIKOUKOU. Lexique Budgétaire. Septembre 2001 « Le contrôle est la vérification de la conformité à une norme d'une décision, d'une situation, d'un comportement, etc., opération consistante à vérifier si un organe public ou un particulier a respecté les exigences de leurs fonctions ou des règles qui s'imposent à eux...»

D'après Jean-Marie Auby et al, le pouvoir de contrôle et de direction appartient au maître de l'ouvrage. Toutefois, celui-ci peut en confier l'exercice à un maître d'œuvre que le cahier des clauses administratives générales des travaux définit d'ailleurs comme la personne chargée, en raison de sa compétence technique « de diriger ou de contrôler l'exécution des travaux »

C) Mise en œuvre des sanctions (pénalités de retard et intérêt moratoires) en vue du respect des obligations contractuelles

Pour **Gilles HERMITTE** (2008), la gestion des retards implique que l'on détermine précisément leurs responsables et la part que chacun d'eux a pu prendre dans une telle situation. Il doit en être ainsi, car l'incidence financière occasionnée par un retard peut être très élevée. Si le retard est imputable au maître d'ouvrage ou à une cause étrangère à l'entrepreneur, le maître d'ouvrage doit veiller à accorder une prolongation du délai initial. Si au contraire, il est imputable à l'entrepreneur, les pénalités de retard prévues au cahier des charges doivent être appliquées rigoureusement, de même que le paiement éventuel de

dommages et intérêts. Cette mesure vise à compenser les incidences financières occasionnées à la personne publique.

Dominique LEGOUGE, (1998) dans son ouvrage "Le guide de la qualité dans les achats publics" pense que des clauses incitatives au respect des engagements doivent être intégrées dans les contrats de marchés publics. Il peut s'agir des sanctions fondamentales à la bonne exécution des obligations contractuelles souscrites par le fournisseur et le titulaire du marché dans le cadre de l'exécution du contrat. Ces sanctions sont regroupées en deux catégories :

- les pénalités dont l'objectif est de garantir, par leur effet dissuasif, une bonne exécution du contrat sur le plan qualitatif. Elles peuvent concerner tous les aspects de la prestation et sanctionner le non respect de toute obligation souscrite par le fournisseur : délai, fourniture de document, respect d'objectif spécifique ;
- les dommages et intérêts : tout défaut de qualité d'une prestation réalisée par un fournisseur et tout défaut de paiement engendré par le titulaire du marché, s'il cause un préjudice à l'organisme public acheteur et au cocontractant de l'administration, donnant lieu à une demande de paiement de dommages et intérêts ; et enfin
- les résiliations : elles conduisent à la rupture du contrat de marchés publics. Ainsi, le retard par l'une des parties dans l'exécution du marché est source de lenteur.

La directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 relative à la procédure de passation des marchés publics a prévu en son article 86 des paiements de pénalités ou des intérêts moratoires, en ce qui concerne le respect des délais contractuels, à l'encontre respectivement du titulaire du

marché ou de l'autorité contractuelle selon que le retard dans l'exécution ou dans le paiement provient de l'un ou de l'autre.

PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE DE TRAVAIL

Toute recherche ne garde sa vérité scientifique que lorsqu'elle est organisée suivant une méthode ou une procédure bien définie. La méthodologie de recherche que nous adopterons ici répond au souci d'obtenir des réponses fiables aux questions préalablement posées. Aussi, s'articulera-t-elle autour de deux points à savoir :

- les approches empiriques ;
- les approches théoriques.

I- APPROCHES EMPIRIQUES

Les approches empiriques forment des outils qui facilitent la mise en relief des techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données retenues.

Elles s'articuleront autour des étapes suivantes :

- ❖ la détermination des objectifs de la collecte des données ;
- ❖ la nature de la collecte des données et l'identification des structures ayant rapport avec l'exécution des marchés publics en République du Bénin ;
- ❖ la détermination de l'outil de collecte des données ;

❖ la technique de dépouillement.

A- Les objectifs de la collecte des données ou de l'enquête

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

- les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics s'expliquent par la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés ;
- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle de l'exécution des travaux et le manque de moyens matériels est à la base des conditions non satisfaisantes d'exécution de ce contrôle ;
- la non-application des sanctions pécuniaires de l'exécution tardive des obligations réciproques est due au laxisme des parties au marché quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les contrats.

B- La nature de la collecte des données : identification de la population mère et l'échantillonnage

Pour vérifier nos hypothèses, nous sommes amenée à nous rapprocher des acteurs du processus contractuel que requiert l'exécution des travaux publics. Aussi, devons-nous réaliser une enquête destinée à permettre le recueil des données nécessaires à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic de l'étude. En conséquence, notre population mère sera constituée des cadres et agents des structures suivantes :

- les Directions Techniques et les cellules de passation des ministères ;
- la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- les Agences de maîtrise d'ouvrage délégué ;
- les entrepreneurs et les maîtres d'œuvres.

Ne pouvant pas interroger toutes ces personnes, nous avons constitué un échantillon représentatif de cet ensemble. La taille dudit échantillon est limitée à vingt six (26) personnes, en raison des contraintes matérielles et temporelles. Pour assurer la pertinence des données recueillis, nous avons eu recours au choix raisonné. Aussi avons-nous retenu d'office certaines structures, dans la catégorie des Directions Techniques des ministères, eu égard à leur implication accrue dans la réalisation des travaux publics. Il s'agit notamment de :

- la Direction de l'élaboration et de la préparation du DAO, de la réalisation des pistes rurales et voix bitumées du Ministère des Travaux Publics ;
- la Direction Générale du Budget, la division des marchés du Contrôle Financier et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique du Ministère de l'Economie et des Finances.

L'échantillon que nous avons retenu est réparti ainsi qu'il suit, par structure ciblée :

Tableau IX : Tableau de répartition de l'échantillon

Catégorie et structure considérée		Nombre
Directions et cellules de passation des ministères	Ministère de l'économie et des Finances (CPMP, DGB, DGTCP)	5
	Ministère des Travaux Publics (CPMP, Direction de l'élaboration et de la préparation du DAO, de la réalisation des pistes rurales et voix bitumées)	5

	Ministère de l'Energie et de l'Eau, Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement Territorial et le Ministère de la Communication et de la Promotion des Technologies Nouvelles	8
Agences de maîtrise d'ouvrage déléguée		3
Entreprises et maîtres d'œuvres		5
Total		26

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

C- Outils de collecte des données

L'instrument de collecte des données est le questionnaire (voir en annexe). Il regroupe des questions à choix multiples formulées autour des problèmes spécifiques ci- après :

- ☞ les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics ;
- ☞ les conditions non satisfaisantes du contrôle de l'exécution des travaux ;
- ☞ la non-application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations des parties.

D- Techniques de dépouillement et de présentation des données

Les données obtenues auprès de l'échantillon, sur la base des questionnaires, seront traitées manuellement et les résultats issus de cette enquête seront présentés par la méthode de tri à plat et par des graphiques (de façon synthétique par catégorie).

II - APPROCHES THEORIQUES

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

A-Théorie et règle disponibles

1)- Approche théorique liée au problème spécifique correspondant aux dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics.

Le dysfonctionnement qui est défini comme un trouble, une anomalie dans le fonctionnement ne peut se corriger qu'à travers une bonne organisation c'est-à-dire une bonne gestion ou management. Ainsi, pour Henri MINTZBERG, le management public est l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré. C'est un processus spécifique qui consiste en une activité de planification, d'organisation, de contrôle, visant à atteindre des objectifs précis. L'application du management par le maître de l'ouvrage permettra d'obtenir des résultats utiles et efficaces. A cet effet, MINTZBERG H. (1996, p 85-92) a identifié trois rôles incombant au dirigeant. Il s'agit du rôle de contact, d'information et de décision. Afin de rendre les contrats plus performants, il est impérieux que les maîtres d'ouvrage s'approprient les techniques de management public afin d'assurer une bonne exécution des marchés publics.

2) Approche théorique liée au problème spécifique relatif aux conditions non satisfaisantes de l'exécution du contrôle de l'exécution des travaux

Pour le problème spécifique n°2, la théorie qui sera retenue est celle, de la qualité des ressources humaines intervenant dans le domaine du contrôle de l'exécution et celle des moyens matériels disponibles à cet effet. Ainsi, pour

maintenir ou augmenter la performance des organisations, la qualité des ressources humaines intervient. Les organisations mettent de plus en plus l'accent sur les compétences techniques et recherchent lors des recrutements des personnes ayant de bonnes aptitudes sur le plan du savoir, du savoir-faire et du savoir-être.

Le contrôle a pour but de déterminer l'écart entre la prévision et la réalisation. Sa fiabilité dépend de la qualité de la personne qui en a la charge et des moyens utilisés. Nous retenons comme approche, la formation du personnel affecté au contrôle de l'exécution des travaux et de leur dotation en moyens matériels adéquats. Un bon contrôle doit être rigoureux, objectif, complet et effectué dans un délai adéquat.

3) Approche théorique relative au problème spécifique de la non application des sanctions pécuniaires de l'exécution tardive des obligations réciproques

Pour le problème spécifique n°3, la théorie retenue sera celle de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 relative à la procédure de passation des marchés publics qui a prévu en son article 86 des paiements de pénalités ou des intérêts moratoires, en ce qui concerne le respect des délais contractuels, à l'encontre respectivement du titulaire du marché ou de l'autorité contractuelle selon que le retard dans l'exécution ou dans le paiement provient de l'un ou de l'autre.

Selon Stéphane BRACONNIER, les sanctions, à l'inverse des pénalités, s'appliquent, même si le contrat ne les prévoit pas expressément et de plus l'avènement du décret 2008 en France rend obligatoires les dettes de pénalités et des intérêts moratoires. Ainsi, les titulaires des marchés publics qui n'exécutent pas les travaux dans le délai contractuel doivent automatiquement payer la pénalité à l'Etat sans aucune contrainte et de même,

le comptable public doit payer instinctivement la créance des intérêts moratoires aux titulaires des marchés publics dont les décomptes ne sont pas payés dans les délais.

B- Seuil de décision

Pour chacun des trois (3) problèmes spécifiques, la cause qui sera retenue est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par les enquêtés, soit celle qui portera le poids majoritaire c'est-à-dire la plus élevée.

Une fois la méthodologie choisie, le chemin est donc ouvert pour la réalisation de l'enquête, à l'analyse des données ensuite à la vérification des hypothèses et enfin à l'établissement du diagnostic.

**CHAPITRE DEUXIEME : ANALYSE DES
DONNEES APPROCHES DE SOLUTIONS ET
PERSPECTIVES**

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES
GRANDS TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES 65

Après la revue de la littérature et la détermination de la méthodologie de travail, il est important de procéder à l'organisation, à l'analyse des résultats obtenus, à la vérification des hypothèses afin de proposer quelques approches de solutions par rapport à l'achèvement des travaux publics dans le respect du délai contractuel.

SECTION I : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES DONNEES

Dans cette section, nous parlerons de la préparation et de la réalisation des enquêtes, des difficultés rencontrées et des limites des données. Nous ferons également la présentation et l'analyse des résultats obtenus.

PARAGRAPHE 1 : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A LA PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENQUETE

Les techniques et outils statistiques de dépouillement précédemment exposés seront mis en application.

I. PREPARATION ET REALISATION DES ENQUETES

Pour contribuer à l'achèvement des travaux publics dans le délai fixé au contrat, nous avons eu des entretiens avec les agents et cadres des Cellules de la Passation des Marchés Publics des ministères, mairies, sociétés d'Etat et quelques entrepreneurs. Nous avons élaboré un questionnaire sur la base des problèmes spécifiques identifiés afin de recueillir l'opinion des enquêtés sur les causes liées aux problèmes spécifiques retenus.

II. DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES

Nous pouvons citer comme difficultés, la méfiance ou la réticence de certaines personnes à répondre à nos questions, l'insuffisance du temps à nous consacré et la non disponibilité de certaines personnes devant nous fournir des informations. Certaines informations exploitables afférentes à notre sujet sont jugées confidentielles compte tenu de leur caractère financier.

III- PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE

Les données étant traitées manuellement, la présentation et l'analyse des résultats de l'enquête se feront en fonction de chaque problème spécifique retenu.

A- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Ce tableau nous a permis de mettre en exergue les dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'exécution des obligations contractuelles par l'administration et les titulaires des marchés publics.

Tableau X: Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

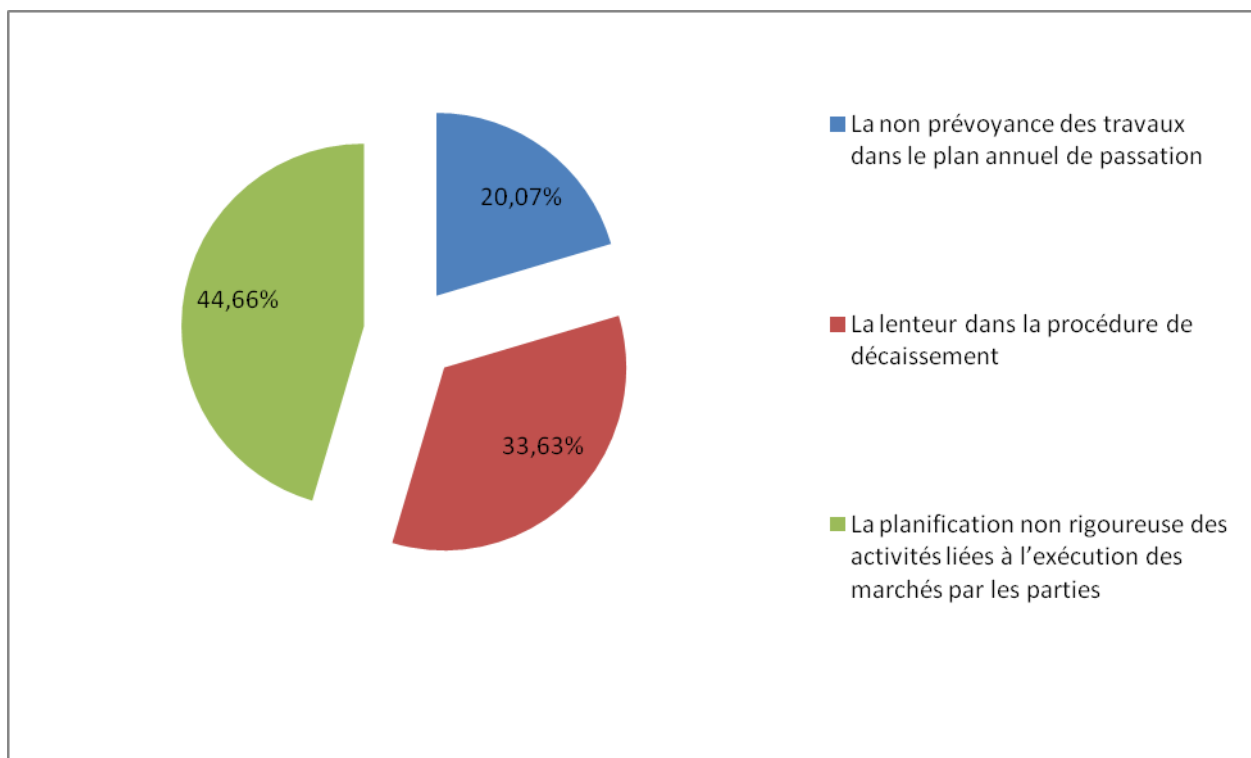
Causes supposées	Effectifs des personnes ayant répondu	pourcentages (%)
La non prévoyance des travaux dans le plan annuel de passation	6	20,07%
La lenteur dans la procédure de décaissement	10	33,63%
La planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties	14	44,66%

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

✓ **Analyse des résultats relatifs au problème spécifique n°1**

Les résultats de l'enquête relative au problème spécifique n°1 se présente comme suit :

Figure n°1 : Diagramme représentant les résultats de l'enquête relative au problème spécifique n°1



A l'analyse des résultats de l'enquête sur ce problème spécifique, il ressort que :

* 53,84% des personnes interrogées confirment notre approche en évoquant comme cause aux dysfonctionnements relatifs au non respect des délais des obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés, la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties

* 38,46% affirment que c'est la lenteur dans la procédure de décaissement ;

* enfin 23,07% soutiennent que c'est le non prévoyance des travaux dans le plan annuel de passation qui est à la base de ce problème.

B- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°2

✓ **Présentation des données relatives au problème
n° 2**

Le problème spécifique n°2 est celui des conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux. Le tableau ci-dessous relate les avis des personnes enquêtées.

Tableau VI: Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

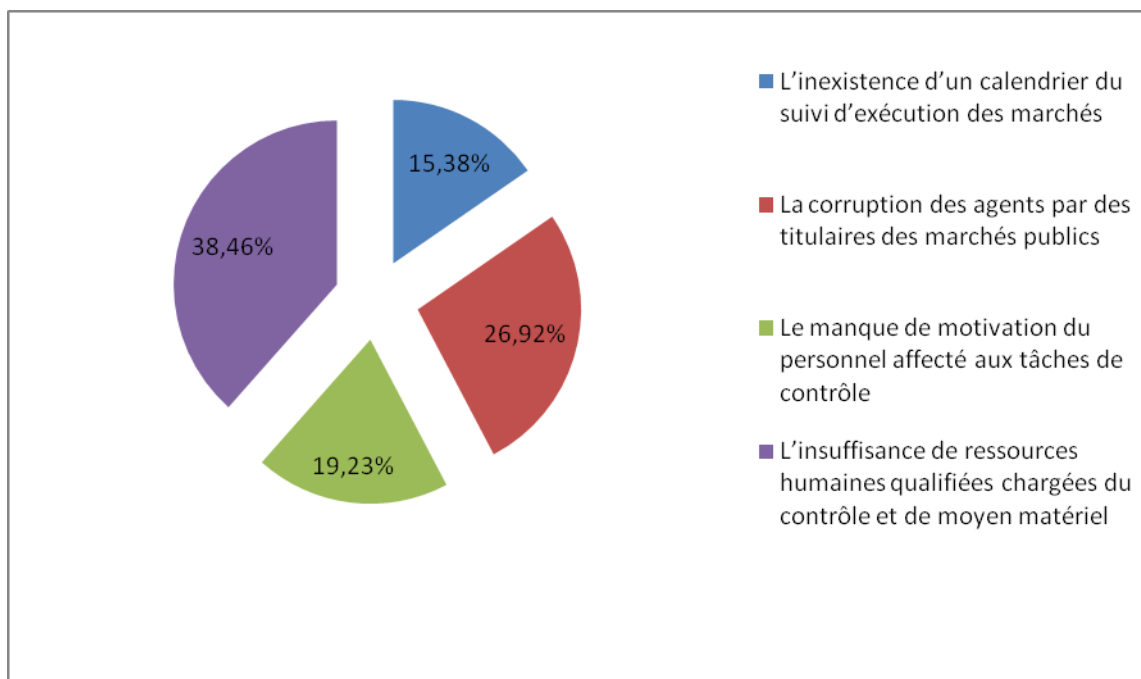
Causes supposées	Effectifs des personnes ayant répondu	Pourcentages (%)
L'inexistence d'un calendrier du suivi d'exécution des marchés	4	15,38%
La corruption des agents par des titulaires des marchés publics	7	26,92%
Le manque de motivation du personnel affecté aux tâches de contrôle	5	19,23%
L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle et de moyens matériels	10	38,46%

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

✓ **Analyse des résultats relative au problème
spécifique n°2**

Le diagramme ci-dessous relatif à l'enquête sur le problème n°2 montre que :

Figure n°2 : Diagramme représentant les résultats de l'enquête relatifs au problème spécifique n°2



* 15,38% des enquêtés pensent que l'inexistence d'un calendrier du suivi de l'exécution des marchés est à la base dudit problème ;

* 26,92% le justifient par la corruption des agents par les titulaires des marchés ;

* 19,23% affirment que c'est le manque de motivation du personnel affecté aux tâches de contrôle ;

* 38,46% attribuent la cause du problème à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle et à l'insuffisance de moyens matériels et roulants.

C- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3

✓ Analyse des données

Le résultat des enquêtes relatives à la non-application des sanctions pécuniaires de l'exécution tardive des obligations réciproques est retracé dans le tableau ci-dessous :

Tableau XII : Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

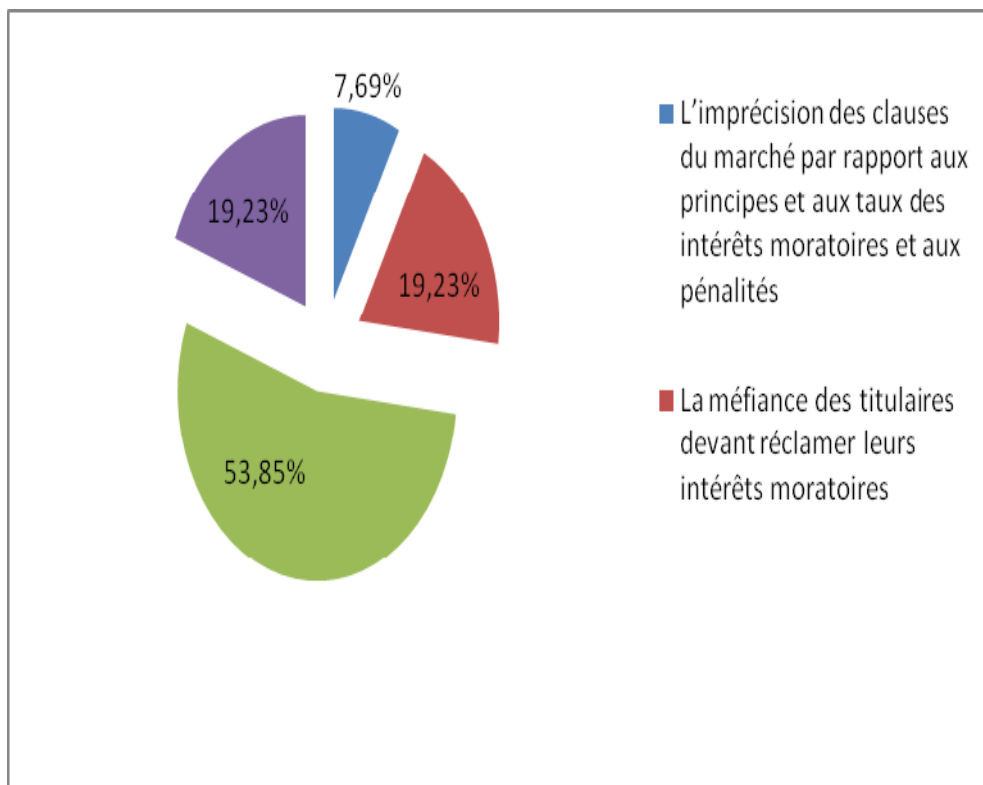
Causes supposées	Effectifs des personnes ayant répondu	Fréquences (%)
L'imprécision des clauses du marché par rapport aux principes et aux taux des intérêts moratoires et pénalités	2	7,69%
La méfiance des titulaires devant réclamer leurs intérêts moratoires	5	19,23%
Le laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les marchés	14	53,85%
La corruption des agents par le titulaire des marchés	5	19,23%

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

✓ **Analyse des résultats relative au problème spécifique n°3**

Il ressort du diagramme ci-dessous relatif au problème spécifique n°3 que :

Figure n°3 : Diagramme représentant les résultats de l'enquête relatif au problème spécifique n°3



* 7,69% des enquêtés affirment que c'est l'imprécision des clauses du marché par rapport aux principes et aux taux des intérêts moratoires et pénalités ;

* 19,23% trouvent que c'est plutôt la méfiance des titulaires devant réclamer leurs intérêts moratoires ;

* 53,84% pensent que ce problème est dû au laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les marchés.

Enfin, 19,23% évoquent la corruption des agents par le titulaire des marchés. A l'issue des analyses ainsi faites, il est nécessaire de procéder à la vérification des hypothèses émises.

PARAGRAPHE 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES DE L'ETUDE ET DIAGNOSTIC

Dans cette partie, nous procéderons à la vérification des hypothèses formulées et à l'établissement du diagnostic.

I- VERIFICATION DES HYPOTHESES

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

Hypothèse n°1 : Les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics s'expliquent par la non planification des activités relative à l'exécution du marché par les parties.

Il ressort des données recueillies lors de nos enquêtes que, la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties a eu l'approbation de 53,84% de nos enquêtés. Cela est évident d'autant plus que le maître de l'ouvrage et le titulaire des marchés ont tous des activités à exécuter dans le cadre de l'exécution des travaux mais ne prennent pas des dispositions nécessaires dans ce sens. Parmi ces derniers, 38,46% affirment que ce problème est dû à la lenteur dans la procédure de décaissement et 23,07% pensent que c'est la non prévoyance des travaux dans le plan annuel de passation. Ainsi, nous pouvons confirmer que Les dysfonctionnements, relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics s'expliquent par la non planification des activités relatives à l'exécution des marchés par les parties ; l'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée.

Hypothèse n°2 : L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle de l'exécution des travaux et le manque de moyens matériels est à la base des conditions non satisfaisantes d'exécution du contrôle.

De l'analyse des données, nous nous sommes rendu compte que les conditions d'exécution du contrôle des marchés de travaux ne sont pas des meilleures. En effet, 38,46% des enquêtés confirment que les conditions d'exécution du contrôle des travaux ne sont pas fiables. La raison de cette cause est l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle et à l'insuffisance de moyens matériels. En réalité, il est fréquent de remarquer que le maître d'œuvre ou les membres du comité de réception n'interviennent pas sur le site pour des visites de contrôle. Le contrôle effectué est souvent général au lieu d'être strictement spécifique à la qualité voire à la quantité et aux spécifications techniques des matériaux nécessaires à la réalisation des travaux. Il en résulte que les mauvaises conditions de contrôle de l'exécution des marchés sont dues à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées de ce contrôle et le manque de matériel. L'hypothèse spécifique n°2 est donc vérifiée.

Hypothèse n°3 : La non-application des sanctions pécuniaires découlant de l'exécution tardive des obligations réciproques est due au laxisme des parties au marché

Le tableau présenté ci-dessus relatif au problème spécifique n°3 montre que :

* 7,69% des enquêtés pensent que la non application des sanctions pécuniaires est due à l'imprécision des clauses du marché par rapport aux principes et aux taux des intérêts moratoires et aux pénalités ;

* 19,23% estiment que cette situation est due à la méfiance des titulaires devant réclamer leurs intérêts moratoires ;

* 19,23% affirment que cela est dû à la corruption des agents par les titulaires des marchés ;

* 53,85% confirment que la cause a trait au laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans le marché.

Notons que dans la plupart des contrats de travaux les sanctions sont prévues dans les clauses et les parties peuvent avoir convenu que l'inexécution d'une obligation dans le délai prévu entraîne une sanction destinée à couvrir de manière forfaitaire le préjudice subi par l'autre partie. Cette inobservation des clauses contenues dans les contrats nous confirme que la non-application des sanctions pécuniaires pour l'exécution tardive des obligations réciproques est due au laxisme des parties au marché. L'hypothèse spécifique n°3 est donc vérifiée.

II-ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

La vérification des hypothèses nous a permis de formuler les éléments de diagnostic suivant :

A. Elément de diagnostic relatif au problème spécifique n°1

Les dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics s'expliquent par la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties.

B. Elément de diagnostic relatif au problème spécifique n°2

L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle de l'exécution des travaux et le manque de moyens matériels sont à la base des conditions non satisfaisantes d'exécution de ce contrôle.

C. Elément de diagnostic relatif au problème spécifique n°3

La non-application des sanctions pécuniaires de l'exécution tardive des obligations réciproques est due au laxisme des parties dans la mise en œuvre de ces sanctions qui sont contenues dans les marchés.

SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES IDENTIFIES ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

Après avoir analysé les résultats des enquêtes et établi le diagnostic des maux qui handicapent la problématique du respect des délais relatifs à l'exécution des marchés publics, cas des grands travaux publics : bâtiments administratifs et routes, nous allons proposer des solutions aux problèmes spécifiques identifiés. Nous ne manquerons pas d'indiquer les conditions de leur mise en œuvre.

PARAGRAPHE 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES IDENTIFIES

Les solutions que nous proposons permettront d'éradiquer les causes des problèmes spécifiques identifiés.

I- APPROCHE DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1

La cause réelle des dysfonctionnements relatifs au non respect des obligations contractuelles de la part de l'administration et du titulaire du marché, est la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties.

En ce qui concerne l'administration, et pour ses obligations (remise de site, notification de l'ordre de service, désignation du bureau d'étude et de contrôle, paiement des avances de démarrage et des acomptes) nous proposons ce qui suit :

- pour la remise de site : libérer à temps et ce, avant de lancer l'appel à concurrence, le terrain à bâtir et l'emprise des routes et pistes rurales de :
 - ✓ tous occupants (riverains, concessionnaires de réseaux) dont le domaine est déclaré d'utilité publique ;
 - ✓ tous déblais et gravats susceptibles de retarder l'exécution des travaux de construction ;
- pour la notification de l'ordre de service et la désignation du bureau d'étude : planifier rigoureusement ses activités et responsabiliser ses agents pour éviter la lenteur dans les tâches.
- pour l'urbanisation et la réalisation des ouvrages publics :
 - * identifier les travaux à réaliser dans les communes, tant en milieu rural qu'en milieu urbain et veiller à ce que l'urbanisation précède l'installation des populations afin d'éviter les surcoûts inhérents à la libération de l'emprise des routes et pistes et de lieux d'habitation occupées par les populations ;
 - * tenir compte de l'essor démographique futur pour devancer l'installation des populations et urbaniser les nouveaux quartiers ;
- pour le paiement des avances de démarrage et des acomptes : faire des projections fiables de dépenses et de recettes, mobiliser, avant le démarrage des chantiers, les ressources financières nécessaires à l'exécution des travaux ;
 - * assurer la coordination des prévisions et la programmation financière entre le Ministère chargé des Finances et les Ministères sectoriels en évitant au maximum l'ingérence ;

* améliorer la performance du SIGFIP aussi bien au niveau de la plate-forme du ministère chargé des finances qu'à celui de tous les départements ministériels ;

* élaborer, au début de la phase d'exécution, un plan de mandatement des créances des titulaires de marchés sur l'Etat ;

* rendre disponible, au niveau du service financier du maître de l'ouvrage, un plan d'exécution des marchés et un plan indicatif de programmation financière des décaissements.

Notons que le maître de l'ouvrage doit porter une grande attention, au stade de la sélection des candidats, à la surface financière dont dispose l'entreprise tout en sachant qu'accepter une offre de prix très faible mais apparemment intéressante peut exposer le maître d'ouvrage à des déconvenues.

En ce qui concerne les titulaires des marchés, il faut qu'ils s'informent et se forment sur la gestion des marchés publics, qu'ils soient de bonne foi et s'entourent d'un personnel qualifié. Qu'ils accélèrent les procédures d'établissement de décompte à partir de chaque acompte, qu'ils acquièrent les matériels performants pour l'accélération des travaux afin d'éviter les pannes répétées de leurs matériels vétustes. Et enfin qu'ils évitent de confondre les fonds relatifs à l'exécution des marchés à leurs fonds personnels.

II- APPROCHE DE SOLUTIONS POUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°2

Deux causes réelles ont été identifiées comme étant à l'origine du problème inhérent aux conditions non satisfaisantes d'exécution du contrôle. Il s'agit de l'insuffisance de moyens matériels conjuguée à l'éloignement des sites et l'insuffisance des ressources humaines qualifiées.

En ce qui concerne l'insuffisance de moyens matériels conjuguée à l'éloignement des sites, il serait indiqué de :

- déconcentrer la DNMP pour assurer sa présence sur toute l'étendue du territoire national afin d'améliorer sa couverture nationale pour résoudre le problème posé par l'éloignement de la plupart des sites.
- doter la DNMP de moyens matériels roulants pour faciliter le déplacement des agents pour les visites de chantiers ;
- doter les agents affectés aux tâches de suivi et de contrôle des travaux publics de matériels de travail tels que :

- * les ordinateurs portatifs pour la rédaction séance tenante des procès-verbaux de visite de chantier qui doivent être signés sur place ;

- * les appareils photo pour avoir des supports visuels et lever toute équivoque quant à l'état d'avancement des travaux sur les chantiers et les écarts entre les taux d'exécutions physique et financière, source de contradictions entre les parties au contrat ;

- * les appareils et instruments de mesure visant à déterminer avec précision le dosage et la qualité des matériaux utilisés.

S'agissant de l'insuffisance des ressources humaines qualifiées, la solution réside dans la spécialisation des agents.

En tant qu'organe national de passation et d'exécution des marchés publics, la DMNP, pour réussir sa mission, a besoin de ressources humaines qualifiées. La réelle cause liée à ce problème étant l'insuffisance de formation, sa résolution passe nécessairement par :

- la mise à disposition ou les recrutements d'agents spécialisés au profit de la DNMP ;

- l'élaboration d'un plan de formation du personnel et la mise en œuvre d'une politique de formation continue à l'intention des cadres investis de la mission de contrôle ;

- le recrutement des spécialistes de haut niveau (BAC + 5) en BTP, en génie civil et en gestion urbaine pour le suivi et le contrôle de régularité des travaux ;

- le recours à des coordonateurs compétents pour préserver le maître d'ouvrage du risque latent de désorganisation pouvant résulter d'une mauvaise articulation des différents acteurs intervenant sur un même chantier.

III- APPROCHE DE SOLUTIONS POUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°3

La non application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations réciproques des parties au marché résulte du laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans le marché. Sa résolution passe par :

- des actions à l'endroit des acteurs de la chaîne de l'exécution des marchés publics ;
- la révision de certains textes en vue de préciser les modalités d'application des sanctions pécuniaires ;
- prendre un décret relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement des intérêts moratoires.

Le maître d'ouvrage qui veut faire pression sur le titulaire des marchés pour l'inviter au respect du délai a intérêt à :

* déterminer avec exactitude et facturer le montant des pénalités de retard ou l'inscrire dans une note de débit adressée au fournisseur ;

* rappeler le titulaire du marché à l'obligation de payer ses pénalités par voie de lettre de relance amiable et d'appels téléphoniques et en faire mention dans les procès verbaux de réception ;

* sensibiliser les titulaires des marchés afin qu'ils réclament, par voie de lettre de rappel amiable ou de mise en demeure avec chiffrage du montant

des intérêts moratoires qui leur sont dus, le préjudice financier et moral subis et qu'ils inscrivent automatiquement sur leurs factures les intérêts moratoires précédents non payés par l'administration et ceux encourus.

Des actions doivent être entreprises en faveur des titulaires des marchés qui respectent les délais d'exécution des travaux notamment par :

- l'allocation de primes d'incitation à la réduction à zéro du retard d'exécution des travaux ;
- la mise en place d'un cadre règlementaire visant à rendre automatiques les intérêts moratoires et les pénalités sans actions répressives.

PARAGRAPHE 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

L'exécution dans le délai contractuel des marchés de travaux suppose la résolution des problèmes spécifiques à travers les approches de solutions proposées. Toutefois, il est impérieux de préciser que le marché est la loi commune des parties. Comme tout contrat synallagmatique, chacun doit donc exécuter scrupuleusement les obligations auxquelles elle a souscrites. Le titulaire du marché a l'obligation d'exécuter personnellement et de respecter les délais et stipulations techniques tandis que le maître de l'ouvrage a des obligations pécuniaires et non pécuniaires. Nous jugeons utile d'adresser quelques recommandations à l'endroit de ces divers acteurs.

I- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DE L'ADMINISTRATION

Pour un bon achèvement des marchés de travaux, il faut une bonne planification des activités relatives à l'exécution des marchés publics. L'administration, face à ses obligations pécuniaires et non pécuniaires, doit

accomplir ses missions avec diligence et mettre le titulaire du marché dans des conditions nécessaires à une exécution correcte des travaux.

Aussi, faudrait-il que le maître de l'ouvrage s'assure de la capacité technique et financière des soumissionnaires étant entendu qu'une entreprise financièrement assise peut bénéficier d'une garantie de caution bancaire et être couverte par l'assurance pendant la période d'exécution des travaux. Cela permettrait à l'entreprise de se passer de l'avance de démarrage ainsi que des acomptes pour la réalisation de ses prestations. Cela ne doit, toutefois, pas entraver le paiement à bonne date des acomptes. Le maître de l'ouvrage doit donc veiller à ce que les recouvrements soient réguliers.

En d'autres termes, il faut tenir compte d'une évaluation de la prévision afin de disposer à l'échéance de liquidités nécessaires pour le paiement des acomptes. Cependant, il s'avère indispensable que les agents de la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés de la DNMP s'appuient sur une méthode de travail axée sur la culture du contrôle. La DNMP doit être orientée vers la formation et le recyclage de ses agents. Le contrôle ne doit plus apparaître comme un outil de répression mais plutôt comme un instrument de suivi, de recommandation et de conseil. A cet effet, il faut concevoir une fiche de contrôle qui permettra de situer les responsabilités en cas de retard dans l'exécution des ouvrages. Ces diverses recommandations à l'endroit du maître de l'ouvrage porteraient moins de fruits sans la contribution des entrepreneurs.

II- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES ENTREPRENEURS

Il est souhaitable que les agents économiques s'informent bien des textes qui régissent les marchés publics pour qu'ils puissent s'y conformer. De plus, les entrepreneurs auraient de bonnes performances s'ils s'appropriaient les nouvelles technologies pour être au point. Cela éviterait les

retards dans l'exécution des travaux à eux confiés par l'administration ; ils pourront mieux s'évaluer afin d'éviter la sous-traitance qui fausse leur obligation d'exécution personnelle au risque de ne pas répondre aux spécifications techniques des travaux qui leur sont confiés.

Pour une bonne réalisation des travaux, une formation des agents intervenant dans l'entreprise s'impose. Les responsables d'entreprise doivent également innover en instaurant la culture du respect des engagements, par exemple, en exigeant le paiement des intérêts moratoires auprès du maître de l'ouvrage en cas de retard. Des entrepreneurs doivent se constituer en coopératives afin de s'entraider et de lutter contre ceux qui s'autoproclament entrepreneur et qui exécutent mal les travaux.

III- TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE

Tableau XIII : Tableau de Synthèse de l'Etude

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic de l'étude	Approches de solutions
Niveau général		L'inachèvement des travaux publics au terme du délai contractuel	Contribuer à l'achèvement des travaux publics dans le délai fixé au contrat	-	-	-
Niveaux spécifiques	1	Les dysfonctionnements relatifs au non respect des délais d'exécution des obligations contractuelles souscrites par l'administration et les titulaires des marchés publics	Proposer des mesures en vue du respect à bonne date des obligations contractuelles souscrites par l'administration et ses cocontractants dans l'exécution des marchés	Non planification des activités liées à l'exécution des marchés par les parties.	La non planification des activités liées à l'exécution des marchés par les parties est à l'origine des dysfonctionnements relatifs au non respect des délais des obligations contractuelles	<ul style="list-style-type: none"> -précéder l'urbanisation des nouvelles zones ou commune à l'installation des populations -tenir compte du futur essor démographique lors de la réalisation des ouvrages -coordination des prévisions et des activités financières -amélioration de la performance du SIGFIP -Elaboré au début d'exécution un plan de mandatement des dettes de titulaire des marchés -accélérer les procédures d'établissement de décompte à partir de chaque acompte -un plan d'exécution des marchés est rendu disponible au niveau des sources de trésorerie du maître de l'ouvrage afin d'être inséré dans le décaissement des fonds -porter une grande attention

						sur les capacités techniques et financières des entreprises lors de la sélection
2	Conditions non satisfaisantes de contrôle de l'exécution des travaux	Suggérer des dispositions pour l'amélioration des conditions de contrôle et de la supervision des travaux par les organes compétents	L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées de ce contrôle et le manque de moyens matériels	L'insuffisance des ressources humaines qualifiées chargées du contrôle de l'exécution des travaux et le manque de moyens matériels sont à la base des conditions non satisfaisantes de l'exécution de ce contrôle	-Doter les agents de la DSEM de moyens matériels -mettre en place une formation continue en collaboration avec l'ENAM au profit des agents -recourir à un coordonateur compétent pour les chantiers d'une certaine importance	
3	Non application des sanctions pécuniaires relative à l'exécution tardive des obligations des parties	Proposer les mesures pouvant conduire à une application rigoureuse des sanctions de l'exécution tardive des obligations contenues dans les marchés.	Laxisme des parties quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans le marché	La non-application des sanctions pécuniaires relatives à l'exécution tardive des obligations des parties est due à leur laxisme quant à la mise en œuvre de ces sanctions contenues dans les marchés.	-Facturer le montant des pénalités et l'inscrire dans une note de débit au titulaire -Mener des actions pour éviter au maximum la durée de retard dans l'exécution des travaux en distinguant les titulaires des marchés qui ont respecté les délais d'exécution -inscrire sur les factures les intérêts moratoires précédemment non payés -mettre en place un cadre réglementaire pour rendre automatique le paiement des intérêts moratoires et les pénalités.	

Source ; Données de l'étude, Janvier 2011

CONCLUSION GENERALE

La présente étude relative à la problématique du respect des délais d'exécution des marchés publics, cas des grands travaux publics : bâtiments administratifs et routes a permis de déceler certaines irrégularités telles que:

- la planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties;
- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle de l'exécution des travaux et le manque de moyens matériels ;
- le laxisme des parties au marché quant à la mise en œuvre des sanctions pécuniaires contenues dans les contrats.

Ces dernières relèvent de la responsabilité des divers acteurs de la chaîne de l'exécution des travaux que sont l'administration ou le maître d'ouvrage et les titulaires des marchés. Dans le souci de la résolution de ces problèmes, nous avons proposé des approches de solutions telles que :

- l'instauration de concepts managériaux dans l'exécution des tâches imparties aux divers acteurs constitue une condition préalable pour la mise en œuvre des solutions proposées à savoir :
- l'urbanisation préalable des nouvelles zones (quartiers, communes etc.) à l'installation des populations ;
- l'élaboration au début de la phase d'exécution d'un plan de mandatement des créances des titulaires de marché sur l'Etat ;
- la mise en place d'un cadre règlementaire pour rendre automatique en cas de retard, le paiement des intérêts moratoires et des pénalités.

La prise en compte de nos recommandations pourrait favoriser l'achèvement des travaux aux termes des délais contractuels. L'espérance d'un changement positif de comportement par les acteurs principaux de l'exécution des travaux publics serait un facteur important pour l'exécution efficace et régulière des marchés de travaux dans notre pays le Bénin.

Il reste cependant quelques goulots d'étranglement pour l'efficacité de l'exécution des marchés publics. En effet, il est nécessaire entre autres de mener des réflexions sur la place et l'influence des cas de forces majeures dans l'exécution des marchés publics. A preuve, les intempéries, bien étant prises en compte au stade de l'élaboration du marché et dans la fixation de la durée initiale doit se faire sans abstraction des moyennes pluviométriques ou anémométriques. Le faire autrement, ce serait exposé des constructions à des situations difficilement gérables.

Il est aussi évident et incontestable que les marchés publics gagneraient dans la limitation des injonctions politiques de tout genre d'où l'impératif de mieux définir les mécanismes, règles ou procédures de protection juridique des marchés publics et de renforcer les mécanismes de contrôle.

Il est également indispensable de renforcer la capacité d'intervention de nos juridictions en la matière, en garantissant l'indépendance de la justice pour la célérité de ses décisions équitables et justes, gage de la transparence des finances publiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

- AUBY Jean-Marie et al, « **Droit administratif des biens** », Domaine public et privé Travaux et ouvrages publics Expropriation 5^{ème} édition 2008 ;
- BEAUGE Thierry, « Dictionnaire de la commande publique », réforme 2006 du code des marchés publics ;
- BETSCH Bernard « **les Marchés Publics Locaux** », 2^{ème} édition à jour de la réforme 2004, collection PRATIQUE DU DROIT ;
- BRACONNIER Stéphane, « **Marchés publics locaux**», Précis du Droit des Marchés Publics, 2^{ème} édition, revue et corrigée Edition le Moniteur ;
- GUINIKOUKOU Félicienne, « **le Guide de la Qualité dans les Achats** » lexique Budgetaire
- LADJOYE Christophe, « Droit des Marchés Publics » 4^{ème} édition Paris 2009 ;
- LEGOUGE Dominique, « **Le guide de qualité dans les achats publics** », 2^{ème} Editions des Organisations, 1998 ;
- MINTZBERG Henri « **Le management public** », 2^{ème} Editions

II- TEXTES LEGISLATIFS

- La loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public en République du Bénin ;
- 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 applicable en République du Bénin ;

- L'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin ;
- Le décret n° 2004-563 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- Le décret n° 2004-564 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des cellules de passation des marchés publics ;
- Le décret n° 2004-565 du 1er octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics ;
- Le décret n° 2008-111 du 12 mars 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF

III- MEMOIRES:

- **Déborah I. Sèna NOBIME** (2009) : « CONTRIBUTION A LA REDUCTION DES DELAIS DE PASSATION ET D'EXECUTION DES CONTRATS DE MARCHES PUBLICS AU BENIN » ENAM/ AFT, cycle1 ;
- **Edah SOHOU.** (2010) : « CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS PECUNIAIRES POUR UNE REDUCTION DES DELAIS D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS AU BENIN », DESS Finances et Gestion ;
- **BIO-DJARA Amratou.** (2005) : « REFLEXION SUR LE SYSTEME BENINOIS DE GESTION DES MARCHES PUBLICS », ENAM/AFT, cycle2 ;

- TIKANDE Imorou et Marouf S. MORAT LAFIA. (2003) : « LES MARCHES DE TRAVAUX PUBLICS AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE ET SECONDAIRE » Maitrise en Droit.

IV- COURS

- BANKOLE W. « **exécution des marchés publics** ENAM GMP Cycle2 (2009-2010), document inédit.
- KODONON R. « **les Marchés Publics** », ENAM GMP Cycle2. (2008-2009), document inédit.

V- AUTRES DOCUMENTS

Quotidien FRATERNITE n°2723 du 25 novembre 2010 page 2

VI- SITES INTERNET

- HERMITTE Gilles « les retards d'exécution des marchés de travaux » (actualité du mardi 3 juin 2008) Marches publics. Weka.fr/lettre-weka
- Doc.sciencespo-lyon.fr/ressources/d...

ANNEXES

ANNEXE 1

QUESTIONNAIRE

(Adressé aux agents des CPMP des ministères, mairies et sociétés d'Etat)

Madame/Monsieur. Nous sommes étudiant en fin de formation au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, option « Administration des Finances », filière « Gestion des Marchés Publics ». Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire qui porte sur **le non respect du délai d'exécution des marchés publics : cas des travaux publics**, nous vous prions de bien vouloir nous donner votre avis sur les principaux problèmes retenus dans notre étude à travers ce questionnaire qui vous est adressé. Pour ce faire, vous répondrez directement aux questions ou cocherez les cases correspondant aux réponses qui vous paraissent justes. Dans la rubrique « Autre », vous pourrez ajouter les éventuelles réponses non envisagées par nous. Nous vous remercions d'avance pour votre contribution qui sera, sans nul doute, très déterminante dans la réussite de notre travail.

1. Certains dysfonctionnements d'ordre administratif et technique (se traduisant par la non-remise du site à bonne date, la désignation tardive du bureau d'étude et de contrôle, le paiement tardif des avances de démarrage défaillance technique des entreprises) constituent les causes **Qu'est ce qui selon vous, explique les dysfonctionnements sources du non respect des délais d'exécution des obligations contractuelles par l'administration et les titulaires des marchés publics?**

La lenteur dans la procédure de décaissement

Non prévoyance des travaux dans le plan annuel de passation.?

La planification non rigoureuse des activités liées à l'exécution des marchés par les parties

Autres :-----

2. La bonne exécution des marchés publics, dans le respect des délais prévus, nécessite un contrôle de l'administration, en renforcement du rôle que jouent les maîtres d'œuvre. **A quoi est due, selon vous, la mauvaise condition du contrôle technique et du suivi de l'exécution des marchés par le maître d'ouvrage en renforcement du maître d'œuvre?**

L'inexistence d'un calendrier du suivi d'exécution des marchés ? La corruption des agents par les titulaires des marchés

L'insuffisance de ressources humaines qualifiées chargées du contrôle et de moyens matériel ? Le manque de motivation du personnel affecté aux tâches de contrôle ?

Autres : -----

3. Des sanctions pécuniaires (intérêt moratoire et pénalités de retard) sont toujours prévues dans les contrats de marchés pour permettre la diligence des parties dans le respect de leurs obligations en terme de délai. Toutefois, ces sanctions ne sont presque pas appliquées, dans la réalité. **Qu'est-ce qui explique, à votre avis, la non-application des sanctions pécuniaires de l'exécution tardive des obligations réciproques ?**

L'imprécision des clauses du marché par rapport aux taux des pénalités et intérêts moratoires La méfiance des titulaires devant réclamer leurs intérêts moratoires ?

Le laxisme des parties au marché La corruption des agents par le titulaire des marchés

Autres : -----

4. Quelles suggestions pourrez-vous faire en vue de la résolution de ces problèmes ?

Suggestions concernant le problème n°1 : -----

Suggestions concernant le problème n°2 : -----

Suggestions concernant le problème n°3 : -----

Merci pour votre très utile collaboration

ANNEXE 2

GUIDE D'ENTRETIEN

Quel sont les causes qui expliquent l'exécution tardive de d'exécution des marchés publics au niveau des maitres d'ouvrage et des titulaires des marchés publics ?

.....
.....

Quels sont les obstacles qui empêchent les maitres d'ouvrage de mettre le plan de contrôle en application et de le respecter ?

.....
.....

Quelle est la durée de l'exécution d'un marché de travaux ?

.....
.....

Qu'est-ce qui expliquent les nombreuses défaillances techniques et financières des entreprises titulaires des marchés publics?

.....
.....

Qu'est-ce qui bloque au niveau de l'administration l'application des pénalités en cas de retard dans l'exécution des contrats de marchés publics ?

.....
.....

Pourquoi les entreprises n'adressent-elle pas à l'administration le montant des intérêts moratoires en cas de retard mise dans le paiement des décomptes ?

.....
.....

Que préconisez-vous pour respecter les délais d'executions des contrats de marchés publics?

ANNEXE 3

Tableau I: Suivi du paiement des acomptes et des avances sur les constructions de routes et bâtiments administratifs

	N° bordereau	N° mandat	Objet	Date de demande de règlement	Date de paiement	Durée de règlement
1	1101520900030	11015209100010	REGLEMENT DE LA FACTURE RELATIVE AU PAIEMENT DU DERNIER ACOMPTE DANS LE CADRE DE L'ELABORATION DU DAO POUR LA CONSTRUCTION DU SIEGE DE L'OFFE	08-04-09	19-06-09	72
2	1101570900450	11015709100388	Paiement d'acompte sur le marché n° 1261/MEF/MDCCTIC-PR/DNMP/SP du 16/12/2008	05-10-09	09-10-09	04
3	1102140900022	11021409100015	Paiement d'acompte de l'avenant N° 2 au marché 111/2001/CUC/DAF/DST/SEPP-AS du 31/12/2001 relatif à la construction des bureaux de la brigade de recherche de Cotonou.	17-02-09	25-09-09	220
4	1102140900237	11021409100223	Paiement d'acompte du contrat de marché n°217/MDEF/MCDN/DNMP/SP relatif à la réhabilitation du bâtiment à usage de logement, construction d'une retenue et d'un mirador à Toffo	04-09-09	15-11-09	67
5	1138690900258	11386909100291	REGLEMENT FACTURE RELATIF AU DECOMPTE N° 22 bis DES TRAVAUX DE REAMENAGEMENT ET DE BITUMAGE DE LA ROUTE DJOUGOU- N'DALI	11-08-09	09-10-09	59
6	1149640900249	11496409100122	REGLEMENT FACTURE RELATIVE AUX TRAVAUX DE CONSTRUCTION D'UN MODULE PEDAGOGIQUE DE 04 SALLES DE CLASSES DU CEG DASSARI (MATERI)	15-04-09	07-08-09	114
7	1138730901083	11387309100685	Règlement de facture relative à la réfection des bureaux du Cabinet du MEPN	18-09-09	20-11-09	63

LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DU DELAI D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS, CAS DES GRANDS

TRAVAUX PUBLICS : BATIMENTS ADMINISTRATIFS ET ROUTES 98

8	1183270900115	11832709100082	REGLEMENT DES FACTURES RELATIVES A L'ACQUISITION DE MATERIELS INFORMATIQUES ET DE BUREAU	22-05-09	02-10-09	133
9	1138690900295	11386909100353	REGLEMENT FACTURE N° 0109/09 1ER ACOMPTE DU DECOMPTE N°22 DU 21/04/2009 RELATIF AUX TRAV. D'AMENAGEMENT ET DE RECONSTRUCTION DU TRONCON DE ROUTE AKOSSOMBO- PLACE DU SOUVENIR	19-08-09	12-11-09	85
10	1101570900204	11015709100230	Paiement des 30% du montant du contrat de marché n° 434/MEF/MDCCTIC/PR/DNMP/SP du 15 mai 2009 représentant l'avance de démarrage.	26/06/09	14/08/09	49
11	1138690900025	11386909100008	PAIEMENT DE L'AVANCE DE DEMARRAGE DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION ET QUIPEMEN PARTIELS DE L'AEROPORT DE TOUROU LOT N° 3	02/03/09	07/07/09	127
12	1102170900290	11021709100244	Paiement de l'avance de démarrage dans le cadre des travaux de réhabilitation de l'aire polyvalente de jeux de mains au stade municipale de Ouidah	21/07/09	06/11/09	108
13	1102020900183	11020209100232	Règlement de la facture relative à l'avance de démarrage dans le cadre de la réalisation des travaux de construction du deuxième étage de la DPP/MS	05/05/09	07-08-09	94
14	1102020900161	11020209100166	Règlement de la facture relative à l'avance de démarrage dans le cadre de la réhabilitation et l'extension des locaux devant abriter le Centre des Adolescents pour la Santé Reproductive à l'HOMEL	30/04/09	07/08/09	99
15	1102170900463	11021709100420	Paiement avance de démarrage relatif aux travaux d'aménagement du terrain de football de Sainte Rita (Tonato) Cotonou	15/09/09	20-11-09	81
16	1149610900047	11496109100033	REGLEMENT AVANCE DE DEMARRAGE RELATIVE AUX TRAVAUX DE CONSTRUCTION D'EQUIPEMENTS MARCHANDS (HANGARDS ET LATRINES) DS LE VILLAGE FRONTALIER DE OGAMOUI COMMUNE DE PERERE	29/04/09	13/07/09	75
Durée totale						1450
Durée moyenne						91

Elaboré par nous-mêmes à partir des informations du mémoire de DEBORA

Il ressort de l'étude de ce tableau que la durée moyenne de paiement d'avance de démarrage et d'acompte est de quatre vingt onze (91) jours soit trois mois. Ce qui dépasse largement le délai légal prévu qui est de trente jours (30) après dépôt de l'attachement et trente jours (30) pour les avances de démarrage

ANNEXE 4

1- Phase d'exécution proprement dite :

**Tableau II Suivi d'exécution des contrats de marchés de travaux :
bâtiments administratifs et routes publics**

N°	Maître d'ouvrage	Objet	Date d'approbation	Date de réception	Délai d'exécution réel	Délai d'exécution prévu	Durée retard
01	MDCTTP	Travaux de réhabilitation du tronçon carrefour Vogue-carrefour Lègba.	18-04-07	14-04-09	723	240	483
02	MDCTTP/P R	Travaux de traitement de points critiques sur pistes rurales dans certains départements du Bénin	19-12-05	28-02-08	801	70	696
03	MDCTTP/P R	Travaux de réhabilitation de la liaison entre l'ancien pont et le carrefour de l'hôtel du port	04-06-07	15-02-08	256	470	00
04	MJLS	Travaux de réhabilitation du centre des jeunes et de loisir de tchaorou	07-03-08	13-11-09	613	365	248
05	MISD	Construction d'un bâtiment R+6 au profit du MISD	03-10-05	02-11-08	1147	730	417
06	MDCTTP/P R	Réhabilitation de la voie d'accès à la Présidence de la République	10-12-07	07-01-08	28	75	00
07	MFPTRA	Construction du niveau 1 du bâtiment de la Direction Générale du Travail	28-11-06	23-01-07	56	420	00
08	MJSL	Travaux de construction d'une aire polyvalente de jeux de mains au stade de hilla-condji	05-02-09	17-11-09	285	120	165
08	MS	Travaux de réfection des bâtiments d'hospitalisation du CNHU-HKM	29-10-07	21-02-08	115	21	94
09	MEF	Acquisition de 200 parachutes dorsaux et 50 parachutes ventraux avec accessoires au profit de l'état major général	10-10-08	23-09-09	345	180	165
10	MAEP	Réalisation d'une étude sur les éléments de caractérisation des acteurs au secteur agricole au Bénin	29-10-07	12-03-09	501	45	456

Durée totale	-		4870	2736	2724
Durée moyenne	-	-	487	274	272

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des informations du mémoire de DEBORA

En moyenne le délai d'exécution réelle est de quatre cent quatre vingt sept(487) jours soit seize (16) mois vingt trois(23) jours et les délais d'exécution moyenne normalement prévus est deux cent soixante quatorze (274) jours soit neuf (9) mois treize (13) jours pour réaliser l'objet du mar Ils accusent alors en moyenne un retard de deux cent soixante douze (272) jours soit (09) mois

ANNEXE 5

Tableau III: Détermination du montant des pénalités de retard relative aux travaux de construction

N°	Maitre d'ouvrage	Objet	Montant TTC	Retard	Montant plafond (5%)	Montant pénalité	Montant pénalité à retenir
01	MEMP	Construction d'infrastructures scolaires dans les départements de l'Alibori, du Borgou, du Mono, du Couffo et des Collines Lot 6 : Département du Borgou	92 094 135	456	4 604 706	20 997 462	4 604 706
02	MEMP	Construction d'infrastructures scolaires dans les départements de l'Alibori, du Borgou, du Mono, du Couffo et des Collines Lot 23 : Charpente-Couverture Département du de l'Alibori, Borgou et des Collines	381 352 484	454	19 067 624	86 567 013	19 067 624
03	MS	Construction d'un service d'hygiène hospitalière au CNHU-HKM de Cotonou	155 050 672	552	7 752 533	42 793 985	7 752 533
04	MS	Travaux de construction de huit (08) centres de Santé lot n° 8 de KASSOUA	129 501 788	92	6 475 089	5 957 082	5 957 082
05	MEE	Construction de 15 superstructures et pose de 15 pompes à motricité humaine dans la Commune de DASSA-ZOUME	11 400 000	27	570 000	153 900	153 900
06	MDCT TTATP -PR	Travaux de redéploiement de ponts métalliques et de construction d'ouvrages hydrauliques sur la piste TOUKOUNTOUNA-WABOU-KOUARFA	273 288 000	850	13 664 400	116 147 400	13 664 400
07	MDCT TTATP -PR	Travaux d'aménagement et d'assainissement des accès et devanture du Ministère	22 885 372	284	1 144 268	3 249 722	1 144 268
08	MDCT TTATP -PR	Travaux d'aménagement et de bitumage de la route COME-POSSOTOMEY-BOPA-ZOUNGBONOU et de la Bretelle de BOPA ville	8 622 442 480	534	431 122 124	2 302 192 142	431 122 124
Total			13 553 164 969	4940	484 400 744	2 578 058 706	483 466 637
Moyenne			677 658 248	246	60 550 093	322 257 338	60 433 330

--	--	--	--	--

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des informations du mémoire d'EDAH

De ce tableau, il en ressort qu'en général, 85% des marchés sont exécutés en retard, aucune pénalité n'a jamais été appliquée, 55% des marchés devraient être résiliés sans qu'il en soit ainsi malgré que le montant des pénalités dépasse le montant plafond.

ANNEXE 6

Tableau IV: Détermination du montant des intérêts moratoires

N°	OBJET	MONTANT F CFA TTC	Durée de retard de paiement	Montant des intérêts moratoires
01	Travaux de réfection des bâtiments abritant les bureaux des casernes du poste de douanes d'ATHIEME (solde)	20 909 706	234	849 457
02	Travaux de construction d'un bureau au 1er étage du bâtiment abritant la DGDDI (solde)	9 649 686	83	139 049
03	Etude techniques, contrôle et suivi des travaux de réfection des bâtiments abritant les bureaux et casernes du poste des douanes de ATHIEME (solde)	2 150 713	434	162 050
04	Etude techniques, contrôle et suivi des travaux de réfection des bâtiments abritant les bureaux et casernes du poste des douanes de BLOBLO (solde)	2 157 682	0	-
TOTAL		34 867 787	751	1 150 556
MOYENNE		8 716 947	188	287 639

Source : Elaboré par nous-mêmes à partir des informations du mémoire d'EDAH

Le montant total des intérêts moratoires relatif à ces travaux est de un million cent cinquante mille cinq cent cinquante six (1 150 556) soit une moyenne de deux cent quatre vingt sept mille six cent trente neuf (287 639)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	6
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	7
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA DNMP ET SES DIRECTION TECHNIQUES.....	7
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX.....	12
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	30
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DES FORCES ET FAIBLESSES ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE.....	30
PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DU RESPECT DES DELAIS D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	34
CHAPITRE PREMIER : CADRE TEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	40
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE BASE DE L'ETUDE.....	41
PARAGRAPHE 1 : OBJECTIFS, HYPOTHESES DE L'ETUDE ET REVU DE LA LITTERATURE.....	41
PARAGRAPHE 2 : ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE).....	48
SECTION II : REVUE DE LA LITTERATURE ET METHODOLOGIE ADOPTEE.....	50
PARAGRAPHE 1 : REVUE DE LA LITTERATURE.....	50
PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE DE TRAVAIL.....	55
CHAPITRE DEUXIEME : ANALYSE DES DONNEES APPROCHE DE SOLUTIONS ET PERSPECTIVE	62
SECTION I : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES DONNEES.....	63
PARAGRAPHE 1 : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A LA PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENQUETE	63
PARAGRAPHE 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES DE L'ETUDE ET DIAGNOSTIC.....	70
SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES IDENTIFIES ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.....	73
PARAGRAPHE 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES IDENTIFIES.....	73
PARAGRAPHE 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	78
CONCLUSION	83
BIBLIOGRAPHIE :	85
ANNEXES :	88
TABLE DES MATIÈRES :	89

