

REPUBLIQUE DU BENIN

@@@@@@@@@@@@@@

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

@@@@@@@@@@@@@@

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

@@@@@@@@@@@@@@

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

@@@@@@@@@@@@@@

CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

@@@@@@@@@@@@@@

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME DE MASTER
PROFESSIONNEL EN MARCHES PUBLICS ET PARTENARIATS PUBLICS-PRIVES

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU CONTROLE DE
L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LES
COLLECTIVITES LOCALES : CAS DE LA COMMUNE DE
SAVALOU

Réalisé et présenté par:

Yamonhan Francis Georges AKPOVI

Sous la direction de:

Dr. Ludovic GUEDJE

Maître Assistant en Droit Privé

Enseignant à la FADESP/UAC

Directeur de la Réglementation et des Affaires Juridiques à l'ARMP-Bénin

JANVIER 2018

AVERTISSEMENT

***LE CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF
ET DE L'ADMINISTRATION
TERRITORIALE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES
DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME
PROPRES A LEUR AUTEUR***

IN MEMORIAM

A ma mère feu Eugénie Assiba KPATINDE épouse AKPOVI : j'imagine ta joie en ce jour que tu as toujours souhaité de tous tes vœux pour tes enfants. Mais le Seigneur en a décidé autrement.

Paix à ton âme.

DEDICACE

- A mon épouse Carine Tatiana et mes enfants Rodrigue et Grâce.

- A Dah KPADJASSOU et son épouse Félicie.

REMERCIEMENTS

A l'issue de ce travail, tout le plaisir est pour moi de remercier, tous ceux qui, de près ou de loin, directement ou indirectement ont contribué à ma formation et à la réalisation de ce mémoire.

A cet effet, j'exprime ma profonde gratitude :

- ✓ A mon Directeur de mémoire, le Docteur GUEDJE Ludovic, pour sa patience, sa disponibilité et ses précieuses contributions ;
- ✓ Au professeur Ibrahim David SALAMI, pour tous les efforts consentis et à ses collaborateurs, messieurs Josué KPANDE, Pierre Claver ADONON et Fiacre LOKO pour leur disponibilité;
- ✓ A tous les enseignants de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université d'Abomey Calavi en général et du Centre de Droit Administratif et de l'Administration Territoriale (CeDAT) en particulier pour l'accompagnement et la qualité de la formation donnée ;
- ✓ Au Maire de la Commune de Savalou, Monsieur Prosper Yao IROUKORA pour avoir accepté notre stage ;
- ✓ A l'ensemble du personnel de la Mairie de Savalou en général et à Monsieur Thomas GBAGUIDI, Secrétaire Général de la Mairie en particulier pour leur accompagnement et leur ouverture d'esprit ;
- ✓ A monsieur Vincent A. HOUSSOU, ex Secrétaire Général de la Mairie de Savalou pour le temps consacré à la lecture de notre mémoire ;
- ✓ A mon frère aîné SABBAT Nazaire pour son soutien de tous les jours ;
- ✓ À tous les auditeurs de notre promotion pour les bons moments passés ensemble.

SIGLES ETACRONYMES

AAO : Avis d'Appel d'Offres

AC : Autorité Contractante

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

CCAG : Cahier des Clauses Administratives Générales

CCAP : Cahier des Clauses Administratives Particulières

CCMP : Cellule de Contrôle des Marchés Publics

CCTG : Cahier des Clauses Techniques Générales

CCTP : Cahier des Clauses Techniques Particulières

CMP-DSP : Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public

CPMP : Commission de Passation des Marchés Publics

CR : Cause réelle

CS : Cause Supposée

CSAF : Chef du Service des Affaires Financières

CST : Chef du Service Technique

DAO : Dossier d'Appel d'Offres

OD : Objectif de Développement

OGD : Objectif Général de Développement

OGR : Objectif Général de Recherche

OR : Objectif de Recherche

OSD : Objectif Spécifique de Développement

OSR : Objectif Spécifique de Recherche

PG : Problème Général

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PPMP : Plan de Passation des Marchés Publics

PPPMP : Plan Prévisionnel de Passation des Marchés Publics

SA : Secrétariat Administratif

ST : Service des Affaires Financières

SPDL : Service de Planification et de Développement Local

SPRMP : Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics

SG : Secrétaire Général

SGA : Secrétaire Général Adjoint

ST : Service Technique

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Répartition des agents de la mairie par catégorie et par sexe.....	11
Tableau 2 : échantillon des marchés de l'étude.....	19
Tableau 3: constat pendant la phase de passation des marchés.....	63
Tableau 4 : constat au niveau du contrôle technique.....	67
Tableau 5: constat au niveau du contrôle financier.....	70
Tableau 6 : constat au niveau du contrôle administratif et juridique	73
Tableau 7: Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	23
Tableau 8 : Tableau de Synthèse des Objectifs de l'Etude (TSOE) : «Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou »	31
Tableau 9 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE) sur la problématique de l'amélioration de l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales	38
Tableau 10: cause de l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés	43
Tableau 11: cause de la faible capacité technique des titulaires des contrats	43
Tableau 12: Cause de la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.....	44
Tableau 13 : Cause du suivi administratif insuffisant des prestations	44
Tableau 14: suivi administratif des contrats.....	76
Tableau 15 : suivi des activités	78
Tableau 16 : suivi des résultats	78
Tableau 17: Tableau Synthèse de l'Etude (TSE) : « contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou.....	52

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Allotissement : décomposition d'un marché en plusieurs lots pour des raisons économiques, financières ou techniques. Chaque lot est une unité autonome qui est attribuée séparément.

Appel d'offres: mode et procédure de passation des marchés publics par lesquels l'administration choisit librement son cocontractant après une mise en concurrence préalable des candidats.

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

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

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

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

Avis d'appel d'offres: publication ayant pour objet d'informer le plus largement possible les entreprises susceptibles d'être intéressées par le projet de marché.

Candidat : personne physique ou morale qui manifeste un intérêt à participer à une procédure de passation de marchés.

Collusion : un arrangement entre deux soumissionnaires ou plus, l'emprunteur en étant informé ou non, destiné à fixer les prix à des niveaux artificiels et non concurrentiels.

Commission de passation des marchés : toute commission constituée par l'autorité contractante pour procéder à l'ouverture et à l'évaluation des offres.

Elle recommande dans ses conclusions l'attribution ou non du marché.

Corruption : elle est un comportement pénalement répréhensible par lequel une personne (le corrompu) sollicite, agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions.

Dossier d'Appel d'Offres: document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son exécution.

Délégation de Service Public : contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service; elle comprend les régies intéressées, les affermages ainsi que les concessions de service public, qu'elle soit ou non l'exécution d'un ouvrage.

Marché public : contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers une personne morale de droit public ou de droit privé soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

Petites et moyennes entreprises : toute entreprise légalement constituée tenant une comptabilité régulière, qui n'est pas une filiale de multinationales et qui satisfait aux critères d'un effectif de cinq (05) à quatre-vingt-dix-neuf (99) employés permanents, puis d'un capital social compris entre un million (1 000 000) et cinquante millions (50 000 000) de francs CFA ou des investissements d'un montant compris entre cinq millions (5 000 000) et cinq cent millions (500 000 000) de francs CFA.

Seuil : montant estimé du marché guidant le choix du mode de passation applicable.

Spécification technique : définition précise des caractéristiques que doit respecter la réalisation d'un travail, d'une prestation ou auxquelles doit répondre un produit, objet du marché, pour être conforme.

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

Sous-traitance : possibilité pour le titulaire d'un marché public de confier l'exécution d'une partie seulement du marché à une ou plusieurs entreprises appelées sous-traitantes.

RESUME

Le système du contrôle de la passation et de l'exécution des marchés publics au Bénin souffre de divers maux. Plus particulièrement, le volet du contrôle de l'exécution des marchés publics se trouve entraver par de nombreuses difficultés auxquelles il apparaît urgent d'apporter des solutions idoines. Nous avons donc choisie d'examiner ce système à travers notre étude intitulée «Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou ». Au travers de cette étude, nous avons relevé quatre problèmes spécifiques à savoir :

- absence de la garantie de bonne exécution dans les marchés ;
- faible capacité technique des titulaires des contrats ;
- réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ;
- suivi administratif insuffisant des prestations.

Dans le but d'éradiquer les causes réelles se trouvant à la base de ces problèmes, nous avons proposé comme solutions, le renforcement de la capacité technique des membres de la chaîne des dépenses publiques, l'exigence chez le titulaire du marché, de la constitution de la garantie de bonne exécution au plus tard dans les trente jours qui suivent la notification du marché ou tout au moins avant le premier paiement, la promotion d'emploi durable pour le personnel des entreprises, l'application des pénalités ou des intérêts moratoires selon le cas, quand ils sont nécessaires en cas de retard dans l'exécution, l'augmentation de l'effectif du personnel du Service Technique de la Mairie, le recrutement si possible d'un spécialiste en passation des marchés publics pour le suivi administratif effectif des contrats, la dotation du Service Technique de moyens roulant efficaces et de moyen financier pouvant permettre une exécution diligente des obligations.

SOMMAIRE

IN MEMORIAM	ii
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
SIGLES ETACRONYMES	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	vii
RESUME	ix
SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	4
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE LIEE A UN MEILLEUR CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LES COLLECTIVITES LOCALES	8
SECTION 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET RESTITUTION DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LA COMMUNE DE SAVALOU	9
PARAGRAPHE 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE.....	9
I. Cadre institutionnel : Présentation de la Commune de Savalou et de la Mairie.....	9
II. Présentation du cadre physique de l'étude	11
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS ET LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LA COMMUNE DE SAVALOU	19
I. Echantillon des marchés de l'enquête	19
II. Constats sur les phases de passation et d'exécution	20
III. Inventaire des éléments de l'état des lieux	22
SECTION 2: DU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE AUX SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE	23
PARAGRAPHE 1 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET	23

I. Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	23
II. Choix de la problématique et justification du sujet	24
PARAGRAPHE 2 : DE LA SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE A LA DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.	
.....	25
I. Spécification de la problématique choisie	25
II. Séquence de résolution de la problématique spécifiée	26
CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS.....27	
SECTION 1 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....28	
PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS AUX HYPOTHESES DE L'ETUDE.....28	
I. Objectifs de l'étude	28
II. Hypothèses de l'étude	33
III. Tableau de bord de l'étude (TBE).....	37
PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE40	
I. Approche empirique	40
II. Approches théoriques	41
SECTION 2 : DE LA COLLECTE DES DONNÉES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS42	
PARAGRAPHE 1 : COLLECTE DES DONNEES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.....42	
I. Collecte et présentation des données.....	42
II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	45
PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE47	
I. APPROCHE DE SOLUTIONS.....	47
II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	50
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	57
Annexes.....	60

GUIDE D'ENTRETIEN61

INTRODUCTION

La mission principale de l'Etat central tout comme celle des collectivités locales, consiste à satisfaire les besoins des populations à leur charge. Ainsi, les collectivités publiques, dans l'exercice de leur mission, doivent satisfaire aux besoins des infrastructures sociocommunautaires, administratives et autres divers équipements. Ces sollicitations qui se résument pour la plupart en des travaux, fournitures ou services nécessaires dans une période précise, donnent lieu à d'énormes investissements financiers et ne peuvent se réaliser qu'après l'observance d'une procédure rigoureuse de passation des marchés suivie d'un contrôle approprié de leur exécution. Il s'agit là de deux phases importantes de toute procédure d'achat public. La première phase dite phase de passation du marché part de la définition des besoins jusqu'à l'attribution, la signature et l'approbation du contrat. Celle de l'exécution, part de la notification et la mise en route du contrat. L'exécution de la commande publique, est définie comme étant « la réalisation effective de l'objet du marché par le titulaire dans le respect des clauses prévues par les cahiers des charges »¹. Elle commence avec l'entrée en vigueur du marché et est réellement déclenchée par l'ordre de service de commencer les prestations délivrées par l'Autorité Contractante ou le maître d'œuvre s'il existe. Cette phase se caractérise par une certaine dilution de responsabilités entre les principaux acteurs qui se partagent la responsabilité pendant l'exécution du marché. La loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public en République du Bénin tout comme la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin, définit les marchés publics comme un contrat écrit passé, par lequel un entrepreneur, un fournisseur, un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par la présente loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération. Les marchés publics comprennent : les *marchés de travaux* qui portent sur les constructions ou réfections d'ouvrage de toute nature, les *marchés de fournitures et d'équipements* qui sont relatifs aux achats ou locations par la commune (ou l'autorité contractante) de biens nécessaires à leur fonctionnement puis les *marchés de prestations de services* qui portent sur la fournitures de services divers par des personnes physiques ou morales (services de consultants, d'artisans et autres experts). La bonne exécution de l'un des différents types de marché public, implique la mise en œuvre de trois types de contrôles spécialisés : un contrôle technique, un contrôle financier et un contrôle administratif et juridique. Le contrôle technique est assuré soit par les services spécialisés du maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué, soit, par le Maître d'Œuvre auquel cette tâche a été confiée. Il vise à contrôler

¹ MANUEL de procédures de Contrôle des Marchés Publics en République du Bénin, Pages 167

l'avancement de l'exécution physique du marché et donc, notamment, le respect des délais et la conformité des travaux, fournitures, services ou prestations aux différentes étapes de réalisation du marché. Pour les marchés de fournitures simples et de courte durée, le contrôle se limite généralement à une opération de réception de la commande, au cours de laquelle on procède de façon contradictoire à la vérification de sa conformité à la commande. Pour les marchés complexes et de longue durée, le contrôle doit être permanent jusqu'aux opérations de réception provisoire et définitive. Les services financiers, et notamment le comptable matière, doivent être associés aux réceptions de façon à ce que les biens acquis soient pris en compte dans la comptabilité matière et patrimoniale. Le contrôle financier a pour objectif de garantir une exécution conforme du marché sur le plan budgétaire et du respect des règles des finances publiques mais aussi sur le plan du respect des obligations contractuelles figurant dans le marché. Ce contrôle mis en œuvre par l'administration (maître d'ouvrage, agents de la chaîne de la dépense publique), vise notamment à :

- vérifier la conformité et l'exactitude des factures et décomptes des titulaires et de leur sous-traitants éventuels;
- assurer en conséquence les opérations de paiement dans les délais prévus par le cahier des clauses administratives particulières en les augmentant, le cas échéant, des intérêts moratoires dus aux créanciers;
- suivre l'apurement des avances et acomptes et des retenues de garantie et d'appliquer au titulaire les pénalités prévues en cas de retards et/ou de défaillances et/ou de malfaçons.

Quant au contrôle administratif et juridique, il est mis en œuvre par le maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué et est destiné, d'une part, à assurer les échanges de correspondances et d'informations avec le titulaire, notamment lorsqu'il s'agit de lui rappeler ses obligations et, d'autre part, à gérer toutes les opérations juridiques et administratives qui peuvent intervenir au cours de l'exécution d'un marché (production des pièces nécessaires aux nantissements, préparation des avenants, vérification des procès-verbaux de réception, etc...).

Pour mieux s'assurer de la bonne exécution des marchés, le maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué devra mettre en place un mécanisme de consolidation de l'information et de coordination des actions par l'archivage des dossiers, car, de l'exécution de cette mission dépendra la possibilité de réaliser des audits et contrôles a posteriori. Ces différentes missions de contrôle de l'exécution du contrat sont assurées au terme des dispositions de l'article 131 de la loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public en République du

Bénin par l'autorité contractante selon les modalités précisées dans les cahiers des clauses administratives générales, la Direction nationale de contrôle des marchés publics ou tout autre organe administratif compétent prévu par les lois et règlements en vigueur, l'Autorité de régulation des marchés publics dans le cadre des missions d'audits annuels qu'elle fait exécuter par les auditeurs indépendants.

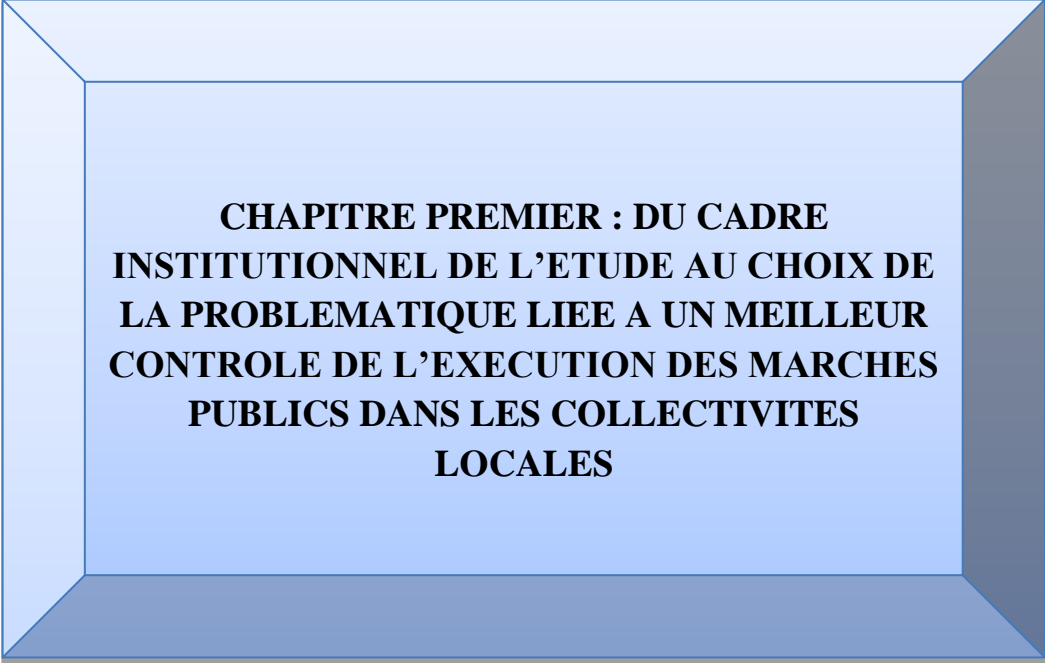
Le contrôle de la passation des marchés publics et celui de l'exécution des marchés publics, demeurent donc une mission indispensable pour une meilleure mise en œuvre des projets. Cependant, force est de constater que l'attention semble être beaucoup plus portée sur le contrôle de la phase de passation des marchés publics qui bénéficie d'ailleurs de beaucoup de séances de renforcement des capacités des acteurs au détriment de la phase d'exécution qui est pourtant, tout aussi nécessaire. Cette importance est confortée par la loi qui a apporté d'importantes innovations notamment au régime de la responsabilité décennale, à l'institution d'une garantie de parfait achèvement pendant un an après la réception provisoire, ainsi que d'une garantie biennale de bon fonctionnement, à l'extension de la garantie décennale aux éléments d'équipement « indissociables » des ouvrages, et à l'allongement de la liste des personnes assujetties à cette responsabilité. Au nombre de ces personnes assujetties, figurent en bonne place les collectivités locales dont la responsabilité reste entière au même titre que l'administration centrale, malgré le volume relativement insignifiant de leur investissement. Cependant, dans la pratique, les contrôles dans l'exécution des marchés publics par les organes habilités peuvent faire transparaître quelques abus et n'interviennent parfois pas en temps voulu. Il n'est pas rare de voir l'administration réceptionner des commandes publiques non conformes aux prescriptions techniques et tout cela hors délai sans l'application des pénalités subséquentes comme le prouve les différents audits du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)². Face à de pareils constats, on est en droit de se poser des questions. Pourquoi, malgré tous ces dispositifs, l'exécution des marchés publics continue de souffrir de graves insuffisances dans les collectivités locales en général et dans la commune de Savalou en particulier ? Serait-ce parce que les organes de contrôle de l'exécution des marchés publics sont défaillants ? Ou serait-ce par simple cupidité du maître d'ouvrage et des maîtres d'œuvre ? Ou encore serait-ce parce que les entreprises titulaires des contrats sont incompétentes ? Pourrait-on s'interroger sur l'efficacité des normes prévues en la matière ?

² Rapports audits FADeC 2014 et 2015

C'est pour permettre aux acteurs du contrôle des marchés publics de s'assurer de la bonne exécution des marchés publics en mettant en œuvre ce pouvoir de contrôle légalement reconnu, que nous avons au cours de notre stage à la Mairie de Savalou, choisi de mener la présente réflexion à travers le thème : « Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou ».

Une réflexion profonde s'impose après ces différents questionnements. Nous essayerons dans cette étude, d'apporter notre contribution pour l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales.

Pour mieux aborder ce sujet, la présente étude s'articulera autour de deux axes de réflexions. Dans un premier temps, il s'agira pour nous de présenter le cadre institutionnel de l'étude et le choix de la problématique liée au contrôle efficace de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales avant d'aborder dans un second temps, le cadre théorique de l'étude et les conditions de mise en œuvre des solutions.



**CHAPITRE PREMIER : DU CADRE
INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CHOIX DE
LA PROBLEMATIQUE LIEE A UN MEILLEUR
CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES
PUBLICS DANS LES COLLECTIVITES
LOCALES**

Dans ce chapitre, il est question de présenter le cadre de notre étude et ses mécanismes de fonctionnement ainsi que le cheminement qui nous a permis de choisir la problématique de notre étude et de procéder à sa spécification.

SECTION 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET RESTITUTION DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LA COMMUNE DE SAVALOU

Il s'agit dans cette section de présenter d'abord de façon générale la Commune de Savalou et la Mairie de Savalou. Ensuite nous présenterons spécifiquement le Service Technique de la Mairie qui est notre structure de stage. Enfin nous énoncerons l'état des lieux de base du contrôle de l'exécution des marchés publics dans la Commune de Savalou.

PARAGRAPHE 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE

I. Cadre institutionnel : Présentation de la Commune de Savalou et de la Mairie

Le cadre institutionnel de l'étude est la mairie de Savalou. La présentation de celle-ci se fera à travers son organisation et son fonctionnement en tant qu'administration locale. Elle sera précédée de la présentation de l'unité administrative qu'est la Commune.

A. Présentation de la Commune

1. Situation géographique

La Commune de Savalou est comprise entre 7°35 et 8°13 de latitude Nord d'une part et 1°30 et 2°6 de longitude Est d'autre part. Elle partage ses frontières avec les communes de Dassa-Zoumè et de Glazoué à l'Est, de Djidja au Sud, de Bantè au Nord et la République du Togo à l'Ouest sur environ 65 km (limite Nord-sud). Elle s'étend sur près de 58 km de l'Ouest à l'Est et couvre une superficie de 2.674 km² ; soit 2,37% du territoire national. L'extrémité de la Commune est à 48 km à vol d'oiseau et sa distance maximale de bord à bord est de 90 km. Située dans le Département des Collines, Savalou est l'une des principales villes de transit pour les pays de l'hinterland en particulier le Burkina Faso et le Mali.

2. Effectif et structure de la population

Avec un taux d'accroissement annuel de 3,73%, la population de la commune de Savalou selon les résultats du RGPH4 (2013) est estimée à 144 549, soit 50 163 hommes et 54 586 femmes, répartie dans quatorze (14) arrondissements soit une répartition par sexe de 52,36% pour les femmes

contre 47,64% pour les hommes. La densité moyenne est de 27,2 habitants/km² contre 38,44 habitants/km² pour le département.

Une autre caractéristique de cette population est qu'elle est très jeune. 51,14% de la population à moins de 15 ans. Cette structure de la population implique que des efforts soient concentrés sur l'amélioration du système éducatif et la promotion de la politique de la scolarisation des filles. Elle témoigne également d'un potentiel de dynamisme pour le développement de la Commune.

B. Présentation de la mairie de Savalou

Au Bénin, l'organisation et le fonctionnement des communes sont régies par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Toutefois, il est loisible à chaque autorité communale d'organiser son administration selon ses désirs et les réalités de la commune à travers un arrêté communal. A Savalou, cette organisation a été faite à travers l'arrêté n°4K/106/M/SG-SA du 11 aout 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la mairie de Savalou.

1. Organisation de la mairie de Savalou.

Pour accomplir ses missions, la Mairie de Savalou dispose pour son fonctionnement :

- d'un Cabinet du Maire qui comporte quatre structures à savoir ; le Secrétariat particulier ; la Station des Transmissions Radio ; la Cellule de Communication ; et les organes de gestion des marchés publics.
- d'un Secrétariat Général qui opère avec deux unités opérationnelles qui sont : le Secrétariat Administratif et la Division des Archives, de la Documentation et de l'Information.
- De neuf (09) Services Communaux et dix-neuf (19) Divisions.

Les missions et attributions des différentes structures ci-dessus citées sont contenues dans l'arrêté N° 4K/106/M/SG-SA du 11 aout 2016 portant organisation et fonctionnement de la Mairie de Savalou annexé au présent travail.

2. Fonctionnement de la mairie

L'atteinte de l'objectif primordial des communes qui est le développement économique et socioculturel de leur localité respective, suppose la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour la réalisation des projets et programmes.

A cet effet, la mairie de Savalou dispose d'un effectif de soixante-dix-neuf (79) agents. La répartition de ce personnel par catégorie professionnelle et par sexe se présente comme suit :

Tableau 1: Répartition des agents de la mairie par catégorie et par sexe

CATEGORIES	SEXE		TOTAL	TAUX
	MASCULIN	FEMININ		
A	10	02	12	15,19 %
B	06	05	11	13,92 %
C	11	07	18	22,78 %
D	21	11	32	40,51 %
E	04	02	06	07,60 %
TOTAL	52	27	79	100%

Source: Mairie de Savalou, Juin 2017.

Au regard de ce tableau, il ressort que :

- 15,19 % des agents de la mairie sont des cadres de conception ;
- 13,92 % des agents de la mairie sont des cadres d'application ;
- 22,78 % des agents de la mairie sont des cadres d'encadrement ;
- 40,51 % des agents de la +mairie sont des cadres d'exécution ;
- 07,60 % sont des agents sans qualification.

En ce qui concerne les ressources matérielles, la mairie de Savalou dispose de trois (03) blocs administratifs, des équipements de bureau, des moyens roulants, etc.

Les ressources financières de la mairie sont de trois types:

- les ressources propres : composées des recettes fiscales et non fiscales générées par la Commune ;
- les subventions de l'État à travers les différents types de FADeC et
- les subventions des organismes internationaux, partenaires au développement et coopération décentralisée.

II. Présentation du cadre physique de l'étude

Notre stage à la Mairie s'est déroulé en grande partie au Service Technique mais avec quelques regards sur les activités du Service des Affaires Financières, du Service de Planification et du Développement Local. Toutefois, nous nous sommes intéressé aux activités de contrôle de passation et de contrôle que mènent la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP), la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) et la Personne Responsable des Marchés

Publics (PRMP) à travers le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics (SPRMP).

A. Le Service Technique de la Mairie (ST)

Selon l'arrêté N°4K/106/M/SG-SA du 11 août 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement de la mairie de Savalou, le Service Technique a pour missions de mettre en œuvre la politique communale en matière d'aménagement, de réalisation de pistes communales et de maintenance des infrastructures de grands travaux d'équipements et de maîtrise d'œuvre des travaux de la commune, de contribuer à la gestion du patrimoine foncier et immobilier de la commune, de traduire en plans et projets la vision de l'équipe communale en matière d'aménagement urbain. C'est ce service qui a servi de cadre pour notre stage de fin de formation. Placé sous l'autorité du Secrétariat Général, le Service Technique comprend deux (02) divisions :

1. La Division de Travaux Publics, de l'Habitat et de l'Urbanisme

La Division des Travaux Publics, de l'Habitat et de l'Urbanisme a pour attributions de :

- programmer et suivre le contrôle de l'exécution des travaux de construction des infrastructures et des ouvrages d'art ;
- contribuer à l'élaboration des Dossiers d'Appel à Concurrence;
- suivre les divers chantiers de la commune ;
- assurer la gestion de la voirie urbaine ;
- organiser les remises de sites et de réceptions des chantiers ;
- assurer la gestion des équipements de BTP ;
- assurer la construction, l'entretien des pistes communales ;
- superviser les activités liées à l'érection et à la maintenance des infrastructures et équipements ;
- veiller au suivi périodique de l'état physique des bâtiments administratifs, des infrastructures socio-économiques et communautaires ;
- délivrer les permis de construire ;
- suivre les prestations des Maîtres d'ouvrage délégués ;
- élaborer des rapports mensuels et annuels d'activités de la division.

2. La Division des Etudes Techniques

La Division des Etudes Techniques a pour attributions :

- l'examen des dossiers techniques ;

- la conception des plans des ouvrages à réaliser;
- la définition et l'application des modalités d'entretien et de renouvellement du patrimoine communal ;
- la préparation des cahiers de charges des contrôleurs de chantiers de construction ;
- l'élaboration des rapports mensuels et annuels d'activités de la division ;
- le suivi des réalisations des ouvrages à partir des programmes définis ;
- l'entretien du patrimoine bâti communal.

Le Service Technique de la Mairie de Savalou est composé de trois agents. Un de catégorie A1, un autre de catégorie A3 puis un conducteur d'engin lourd de catégorie D3. Le Service est équipé en ordinateurs, imprimantes, scanners et deux engins. **Malgré l'effectif très réduit du Service et le manque de moyen roulant à quatre roues**, le contrôle de certains chantiers dits "de proximité" est laissé à la charge des deux agents. Il est donc constaté une **rareté du suivi technique périodique sur le terrain**. On ne remarque pas assez de suivi organisé par le maître d'ouvrage en compagnie si possible des bénéficiaires. La conséquence directe est que certains **travaux sont réalisés sans le respect des normes techniques en vigueur**. La majorité des travaux est **réalisée hors délai contractuel sans prise d'avenant ni application des pénalités subséquentes**. La Mairie recrute cependant des contrôleurs individuels pour le contrôle des petits travaux et des bureaux d'études pour ceux de grande envergure.

B. Le Service des Affaires Financières de la Mairie (SAF)

C'est le Service chargé de la gestion budgétaire et comptable, notamment la préparation et l'exécution du budget de la commune. Il est composé de deux divisions qui sont la Division de la Comptabilité et du Budget puis la Division du Matériel et de la Logistique. C'est avec ces deux divisions que le Service assure son rôle de contrôle financier des contrats. Ce suivi consiste à veiller au respect des modalités de paiement contenu dans les clauses financières. De ce fait, le service financier vérifie l'existence de toutes les pièces nécessaires pour le paiement (avant l'établissement du mandat). L'exécution financière consiste au paiement du droit revenant à l'entrepreneur. Elle est soumise à certains contrôles.

1. Engagement de la dépense

L'engagement est l'acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résulterait une charge. Il se fait en deux phases : l'une juridique qui est le fait que le Maire peut procéder à l'engagement d'une dépense en émettant une décision unilatéralement et l'autre

comptable consiste à faire établir une fiche d'engagement qui a pour conséquence le blocage en comptabilité du crédit à engager. Il doit toujours respecter la limite de crédit ouvert pour la prestation. Le rôle de conseiller financier que le Receveur-Percepteur joue aux côtés de l'ordonnateur permet d'attirer son attention sur les irrégularités constatées. Après l'engagement, il faut procéder à la liquidation.

2. La liquidation

En effet, la liquidation est la constatation du montant du créancier. Le Maire procède à la vérification d'une part, si l'intéressé a bien acquis un droit de créance à l'égard de la collectivité locale et d'autre part, si ce droit n'a pas été en tout ou en partie disparu. La liquidation doit tenir compte des versements d'acomptes ou d'avances que la collectivité a pu consentir à son créancier et qui viendront en diminution de sa dette définitive. Elle consiste enfin à calculer et déterminer le net de la dette.

3. L'ordonnancement

C'est l'acte administratif, donnant, conformément au résultat de la liquidation, l'ordre au comptable public de payer la dette contractée par la commune.

4. Le paiement

A cette phase intervient le comptable public payeur. Au vu du titre d'ordonnancement, du mandat de paiement, le comptable doit constater le service fait avant de payer. Le paiement de la dépense au niveau communal est assuré par le Receveur-Percepteur. A cet effet, il procède aux contrôles réglementaires en vigueur sur les mandats de paiement. Ces contrôles portent sur la vérification de la nature de la dépense, son imputation, la correspondance du montant en chiffres et en lettres. Si les contrôles sont concluants, le Receveur-Percepteur effectue la prise en charge du mandat de paiement en y apposant le cachet « **Vu bon à payer** » qui sanctionne le paiement juridique. En cas d'irrégularités, les mandats de paiement sont différés. Quant au paiement matériel, il est exécuté, soit par bon de caisse, soit par avis de crédits selon le cas.

L'évolution des chantiers dépend des décaissements successifs et à temps, suivant les clauses du marché pour éviter l'abandon des chantiers.

Conformément à l'article 35 de la Loi n°08-007 du 10 Janvier 1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin, « le comptable de la Commune convient avec le Maire, de la trésorerie qui doit être mise à la disposition de la Commune, pour faire face aux dépenses programmées. Pour ce faire, le Comptable et le Maire établissent, en fonction des disponibilités, un plan de trésorerie, auquel ils doivent se conformer ». Ainsi, l'exécution à bon terme d'un

marché public exige un suivi financier qui se traduit par une bonne évaluation des besoins de trésorerie, mais malheureusement, **le plan de trésorerie n'existe pas dans la Commune de Savalou.**

Il est aussi constaté pour certains contrats, **l'absence de la garantie de bonne exécution** encore appelé **cautionnement définitif** bien que ladite pièce devrait être constituée dans les trente (30) jours qui suivent la notification du marché et, en tout cas, avant le premier paiement³.

C. Le Service de la Planification et du Développement Local de la Mairie (SPDL)

Ce Service a pour missions de conduire l'élaboration et la mise en œuvre de la politique communale en matière de développement local et du suivi-évaluation des programmes et projets de la Commune. Il assure le suivi des activités de coopération décentralisée et d'intercommunalité. Le Service de la Planification et du Développement Local comprend deux divisions qui sont la Division de la Planification et de la Prospective puis la Division du Suivi-Evaluation, de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité. Deux agents animent ce vaste service de sorte qu'aucun suivi des travaux n'est réellement fait. **Il manque donc des indicateurs qui devraient intervenir pour permettre de dégager des écarts éventuels en vue de la prise de mesures correctives.**

D. Les autres organes impliqués dans la passation des marchés publics et le contrôle de l'exécution des marchés publics

Il s'agit de la Personne Responsable des Marchés Publics avec son bras technique qu'est le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics, la Commission de Passation des Marchés Publics et de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics.

1. La Personne Responsable des Marchés Publics

Conformément aux dispositions de la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, la Personne Responsable des Marchés Publics est pour toutes les communes et en l'absence de délégation spécifique, le maire⁴. A Savalou, cette fonction est exercée par le Maire de la Commune.⁵ La Personne Responsable des Marchés Publics est chargée de conduire la procédure de passation depuis le choix de cette

³ Art 107 de la Loi N°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin

⁴ Art 9 de la Loi N°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public en République du Bénin.

⁵ Arrêté année 2015 N°4K/ 158 /M/SG-SA du 19 octobre 2015 portant nomination de la Personne Responsable des Marchés Publics de la Commune de Savalou (PRMP)

dernière jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de la Délégation de Service Public (DSP). A ce titre, elle est chargée de :

- ✚ la planification des marchés publics et des délégations de service public;
- ✚ l'exécution budgétaire du marché par la réservation du crédit et sa confirmation jusqu'à la notification du marché ;
- ✚ l'élaboration des Dossiers d'Appel d'offres (DAO) et de consultation en collaboration avec les services techniques compétents ;
- ✚ la détermination de la procédure et du type de marché ;
- ✚ le lancement des appels à la concurrence ;
- ✚ la rédaction de contrats et avenants ;
- ✚ le suivi de l'exécution des marchés et de la participation aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objet des marchés ;
- ✚ la tenue des statistiques et des indicateurs de performances, la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés et des Délégations de Service Public pour l'Autorité Contractante et leur transmission à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics et à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- ✚ la mise en œuvre de l'ensemble des procédures d'enregistrement des différentes phases, qu'elles soient administratives, techniques ou financières et
- ✚ l'archivage de la documentation y afférente par des méthodes modernes efficaces.

La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) est, en outre, responsable de la coordination des activités des directions et services impliqués dans la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics. Dans le cadre de l'exécution de ses attributions, la PRMP est assistée par la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP), la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP).

2. Le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics

Le Secrétariat ainsi créé est chargé de :

- L'organisation matérielle des réunions de la Commission de passation et de la Cellule de Contrôle des marchés publics ;
- La saisie des documents des différents organes de passations des marchés publics ;
- L'élaboration et la mise à jour du répertoire des marchés passés par la Commune ;
- L'archivage et la conservation des dossiers des organes de passation et de contrôle des marchés publics ;

- La vente aux soumissionnaires des dossiers d'appel à concurrence ;
- La réception des offres des soumissionnaires et leur transmission à l'heure pour l'ouverture des plis dans le respect des dispositions du code des marchés publics ;
- La mise en forme des dossiers d'appel à concurrence après les observations des différents organes ;
- La tenue des procès-verbaux des réunions ainsi que les registres infalsifiables cotés et paraphés acquis auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Les membres de ce secrétariat jouent parfaitement le rôle qui leur est confié et font même l'archivage numérique des dossiers.

3. La Commission de Passation des Marchés Publics

Cette commission est chargée de :

- examiner les Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) avant leur transmission à la cellule de Contrôle ;
- procéder à l'ouverture et au dépouillement des offres ;
- valider dans le respect des dispositions du code des marchés publics, les résultats des travaux de la sous-commission d'analyse ;
- assurer la transmission du rapport de dépouillement et des fiches d'analyse à la Cellule de contrôle des marchés publics ;
- procéder à un réexamen du dossier lorsque la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics émet des observations sur le rapport.

4. La Cellule de Contrôle des Marchés Publics

Les opérations de passation de marchés sont soumises au contrôle à priori d'une CCMP constituée auprès de l'Autorité Contractante (AC) pour les marchés publics d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret. La CCMP de la Commune de Savalou est créée par arrêté⁶. Elle est la structure de base chargée du contrôle des opérations de passation des marchés publics. Placée sous l'autorité de la PRMP, la CCMP a pour mission, le contrôle *à priori* de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés, depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution, dont les montants sont inférieurs aux seuils marquant les limites de compétence fixés par le décret N° 2011-479 du 08 juillet 2011. De manière spécifique, la CCMP de la Mairie de Savalou est chargée de :

⁶Arrêté année 2015 N°4K/161 /M/SG-SA du 19 octobre 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune de Savalou (CCMP).

- procéder à la validation du plan de passation des marchés de l'autorité contractante et des dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à concurrence ;
- accorder les autorisations nécessaires conformément aux textes, en vigueur, à la demande de la Personne Responsable des marchés Publics ;
- assister aux opérations d'ouverture des plis ;
- procéder à la validation du procès-verbal d'ouverture des offres, du rapport d'analyse comparative des propositions et du procès-verbal d'attribution provisoire du marché produits par la commission de passation des marchés ;
- procéder à un examen technique et juridique du dossier du marché avec les dossiers d'appel d'offres et la réglementation en vigueur ;
- procéder à la validation des projets d'avenants ;
- apporter, en cas de besoin, un appui technique à l'autorité contractante ;
- contrôler l'exécution des marchés passés par la Mairie ;
- élaborer à l'endroit de la Personne Responsable des marchés Publics un rapport annuel d'activités.

De l'analyse des rapports d'activité de la CCMP, il ressort que la fonction « Contrôler l'exécution des marchés passés par la Mairie » est carrément laissée pour compte.

5. Les organes externes intervenant dans le contrôle de l'exécution des marchés publics

a. *La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)*

Au plan externe, aux termes des articles 2, 7^{ème} tiret et 4, 8^{ème} tiret du décret n° 2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), cette direction « assure le contrôle de la conformité des réalisations par rapport aux marchés conclus », « assure le suivi et la vérification de l'exécution physique et financière des marchés publics quels que soient leurs montants ». La DNCMP intervient dans le suivi de l'exécution, à travers ses avis sur les avenants éventuels et ses interventions sur le terrain.

b. *L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)*

L'ARMP, à travers les dénonciations, les remises de pénalités et les audits, joue un rôle central dans l'identification des irrégularités mais aussi, et surtout, des obstacles et dysfonctionnements qui pourraient affecter les performances du système des marchés publics dans son ensemble.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS ET LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LA COMMUNE DE SAVALOU

Les observations de stage n'ont pas laissées pour compte la phase de passation des marchés mais se sont plus appesanties sur le contrôle des marchés publics. Pour la phase de passation des marchés publics, l'observation est portée sur la définition des besoins, l'élaboration du plan de passation, l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), la publication des Avis d'Appel d'Offres, la réception et l'ouverture des offres, le dépouillement, l'analyse des offres et l'attribution du marché, l'approbation et la notification du contrat. Pour les opérations de contrôle des marchés publics, elles sont faites sur trois (03) niveaux à savoir : le contrôle technique, le contrôle financier puis le contrôle administratif et juridique. Notre observation de stage est faite avec un échantillon de quatre marchés de travaux sur les Plans de Passation des Marchés Publics (PPMP) au titre des années 2014, 2015 et 2016 puis deux marchés au titre de l'année 2017.

I. Echantillon des marchés de l'enquête

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons plutôt aux marchés de travaux. L'échantillon est alors constitué de quatorze (14) marchés de travaux.

Tableau 2 : échantillon des marchés de l'étude

ANNEE	DESIGNATION DU MARCHÉ
2014	Construction de 7 hangars plus modules de latrines à 4 cabines dans les marchés Konkondji et Lahotan
	Construction d'un module de deux salles de classes plus bureau et magasin avec un module de latrines à deux cabines à l'EM Lahotan
	Construction d'une AEV à Konkondji
	Renforcement de l'AEV de Lahotan
2015	Construction d'un centre communal d'alphabétisation
	Construction de deux modules de trois salles de classes plus bureaux et magasins dans les EPP Doumè Lakoun_B (Doumè) et Igbéri_A (Ottola)
	Construction et équipement en panneaux solaires de la maternité isolée de Coffé Agballa
	Construction d'une AEV à Coffé Agballa

2016	Construction d'un module de trois salles de classes plus une latrine à quatre cabines dans l'EPP Walla située dans l'arrondissement de Monkpa
	Réalisation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Gobada
	Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin dans l'EPP Kitikpli dans l'arrondissement de Léma
	Construction d'une maternité et d'un logement de sage-femme au centre de santé de Doïssa
2017	Réalisation de deux Postes d'Eau Autonome (PEA) à Vodjè dans l'arrondissement d'Attaké et à Kitikpli dans l'arrondissement de Léma
	Entretien périodique/aménagement de l'ITR GBOGUI - DOUME au titre de l'exercice 2015-2016

Source : échantillon constitué par nous

II. Constats sur les phases de passation et d'exécution

A. La phase de passation des marchés publics

Les différents documents élaborés pendant cette phase de passation des marchés publics ont été analysés. Il en ressort que cette phase est caractérisée par une faible maîtrise de la définition des besoins, un plan de passation élaboré dans le délai légal et selon le modèle requis. **Les Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) sont élaborés avec le modèle type mais avec quelques erreurs à corriger.** La publication des Avis d'Appel d'Offres se fait à travers le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP) et le journal LA NATION et cela pendant le délai requis. Le SPRMP procède à la réception des offres avec inscription dans le registre côté de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et la délivrance de récépissé. L'ouverture des offres et le dépouillement se font par la CPMP en présence d'un représentant de la CCMP. L'analyse des offres est confiée à la Sous-Commission d'analyse des offres mise en place par note de service. La sous-commission soumet ses conclusions à la validation en plénière par la CPMP et l'AC procède à l'attribution du marché. Après la validation de la CCMP, l'AC fait la notification provisoire à l'attributaire puis adresse des lettres d'information aux soumissionnaires non retenus. Après une attente de 15 jours pour recevoir les éventuelles réclamations, le contrat est signé par les parties et soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle avant d'être notifié au titulaire pour l'enregistrement et les diverses formalités de début d'exécution. **Il est cependant remarqué que les délais impartis aux différentes étapes ne sont pas toujours respectés.** (Tableau n°3).

B. La phase d'exécution des marchés publics

1. Au niveau du contrôle technique

Les points clés ci-après du contrôle technique (tableau n°4 en annexe) ont été vérifiés sur l'échantillon constitué. Il s'agit de l'existence ou non :

- ✓ du procès-verbal de remise de site ;
- ✓ du planning détaillé des travaux ;
- ✓ d'un contrôleur ;
- ✓ de procès-verbal de réception des parties essentielles ;
- ✓ de la preuve du respect du délai contractuel ;
- ✓ de la preuve de visite de suivi périodique par le maître d'ouvrage ;
- ✓ de procès-verbal de réception.

2. Au niveau du contrôle financier

Pour ce niveau de contrôle, les points suivants sont vérifiés sur l'échantillon constitué. Il s'agit de l'existence ou non :

- ✓ du plan de trésorerie ;
- ✓ de la caution d'avance de démarrage ;
- ✓ du cautionnement définitif ;
- ✓ de la preuve de l'application des pénalités dues au retard ;
- ✓ de la preuve du prélèvement de la garantie de bonne fin ;
- ✓ de la preuve du respect des différentes étapes du contrôle financier ;
- ✓ des décomptes.

Le détail de ces différentes vérifications se trouve dans le tableau n°5 en annexe.

3. Au niveau du contrôle administratif et juridique

Quelques points essentiels ont fait l'objet du contrôle dit administratif et juridique. Il s'agit de :

- ✓ existence de contrat approuvé et enregistré ;
- ✓ existence de lettre de notification du marché ;
- ✓ existence des ordres de service de démarrage des prestations ;
- ✓ existence de correspondances administratives sur le marché ;
- ✓ archivage des différents documents de marché.

Le détail de ces différentes vérifications se trouve dans le tableau n°6 en annexe.

Les constats faits à chaque niveau de contrôle nous permettrons de dégager les forces et les faiblesses.

III. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit de procéder à l'inventaire des forces et faiblesses.

A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

La réalisation de notre observation de stage nous a permis de dégager dix(10) forces :

- + Existence de plan de passation des marchés publics ;
- + Large publication des AAO ;
- + Réception, ouverture, dépouillement et analyse des offres dans les normes ;
- + Notification provisoire aux attributaires et lettres d'information aux autres soumissionnaires non retenus ;
- + Existence de contrats approuvés, enregistrés avec notification des marchés
- + remise de site systématique sur tous les marchés de travaux ;
- + existence des attachements et des décomptes ;
- + existence de procès-verbaux de réception des prestations ;
- + existence de contrôleurs pour les prestations ;
- + bon archivage des documents des marchés.

B. Inventaire des problèmes (menaces et faiblesses)

Aussi, avons-nous pu dégager onze (11) faiblesses au cours de notre observation de stage :

- + spécifications techniques des DAO peu satisfaisantes ;
- + non-respect des délais impartis aux étapes de passation des marchés
- + absence des cautionnements définitifs ;
- + absence des ordres de service de démarrage des prestations ;
- + absence de planning d'exécution détaillé des travaux ;
- + exécution hors délais des prestations ;
- + non application des pénalités subséquentes ;
- + absence de plan de trésorerie ;
- + factures non explicites ;
- + absence de contrôle rigoureux des travaux ;
- + manque de moyens roulants pour un suivi rapproché des prestations.

SECTION 2: DU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE AUX SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE

Il s'agira ici de procéder au choix et à la spécification de la problématique puis à la présentation des séquences de résolution de la problématique spécifiée.

PARAGRAPHE 1 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET

A cette étape nous procéderons d'abord, au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de dégager les problèmes possibles, ensuite nous dégagerons ceux qui feront l'objet de notre étude et enfin à la formulation de notre sujet.

I. Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Tableau 3: Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Maitrise de la phase de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - mauvaise définition des besoins - spécifications techniques des travaux peu satisfaisantes - non-respect des délais impartis aux organes 	Faible maîtrise de la phase de passation des marchés publics	Problématique d'une bonne maîtrise de la phase de passation des marchés publics
2	Maitrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - absence de la garantie de bonne exécution des marchés - faible capacité technique des titulaires des contrats - réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes - suivi administratif insuffisant des prestations 	Faible maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics	Problématique d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics
3	Bonne coordination de toutes les étapes de passation et de contrôle des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - indisponibilité des acteurs de la chaine des marchés publics - instabilité des agents formés - manque de motivation 	Faible coordination de toutes les étapes de passation et de contrôle des marchés publics	Problématique d'une bonne coordination de toutes les étapes de passation et de contrôle des marchés publics

Source : analyse faite par nous à partir des données de l'échantillon de l'étude

II. Choix de la problématique et justification du sujet

Lorsque nous analysons les différents problèmes identifiés au cours de notre restitution, nous constatons que tous les centres d'intérêts débouchent sur des problématiques auxquelles il faille apporter des solutions afin d'améliorer la qualité de la dépense publique. Il s'agit de la problématique de la :

- ✚ faible maîtrise de la phase de passation des marchés publics ;
- ✚ faible maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics ;
- ✚ faible coordination de toutes les étapes de passation et de contrôle des marchés publics.

Ainsi, nous aurons à choisir une problématique qui nous amènera à contribuer à l'instauration d'une bonne gouvernance dans le domaine du contrôle de l'exécution des marchés publics dans la Commune de Savalou.

En effet, la problématique n°1, relative à la faible maîtrise de la phase de passation des marchés publics est beaucoup plus facile à solutionner dans la Commune de Savalou surtout que la plus grande faiblesse observée (spécifications techniques des DAO peu satisfaisantes) fait remarquer ses impacts pendant la phase d'exécution du marché. De même, plusieurs études sont récemment conduites dans le domaine du contrôle de la passation du marché. Une étude sur le contrôle de la passation des marchés publics dans la commune de Bohicon est actuellement en cours avec l'une de nos condisciples de formation.

Quant à la problématique n°3 relative à la faible coordination de toutes les étapes de passation et de contrôle des marchés publics, sa solution nous paraît relever de la volonté politique.

Eu égard à tout ce qui précède, nous portons notre choix sur la problématique n°2 relative à la **faible maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics.**

Selon nos investigations, la problématique n°2 relative à notre contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans la commune de Savalou, n'a pas encore fait l'objet d'étude. De plus, avec la volonté du Gouvernement béninois de faire de Savalou, une « Ville Durable », la Mairie sera amenée à réaliser plus d'infrastructures socio communautaires. Il faudra alors prendre des dispositions pour améliorer la qualité de ces infrastructures.

PARAGRAPHE 2 : DE LA SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE A LA DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.

I. Spécification de la problématique choisie

Les marchés publics regorgent beaucoup d'irrégularités depuis des temps. Malgré les multiples tentatives pour parvenir à assainir les marchés publics, certains problèmes perdurent. C'est pour pallier ces irrégularités qu'il nous semble judicieux d'apporter des solutions aux problèmes spécifiques suivants :

- absence de la garantie de bonne exécution des marchés ;
- faible capacité technique des titulaires des contrats ;
- réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ;
- suivi administratif insuffisant des prestations.

C'est dans le souci d'apporter notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes spécifiques que nous avons décidé d'axer notre réflexion sur la «**Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou**».

En effet, le problème spécifique de l'absence de la garantie de bonne exécution, nous semble être lié à la remise de site qui est faite sans nécessairement attendre la production de cette pièce. Une fois la remise de site devenue effective, elle fait office de l'ordre de service de démarrage de la prestation et certains titulaires de contrats qui évoluent sur fonds propres, terminent les travaux sans produire cette caution pourtant indispensable. N'ayant pas exigé la garantie de bonne exécution et ne pouvant pas corriger toutes les malfaçons avec la seule retenue de garantie, le maître d'ouvrage réceptionne des ouvrages de mauvaise qualité. Ce problème peut aussi être lié à la méconnaissance de l'importance de cette pièce par l'Autorité Contractante ou à son accès difficile par le cocontractant. Le problème spécifique lié à la faible capacité technique des titulaires des contrats pose à nouveau le problème de l'instabilité et du défaut de recyclage du personnel des entreprises. La fiabilité des preuves de capacités techniques produites pendant la soumission est aussi à vérifier.

La réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes, semble être liée quant à elle, d'une part, à un problème d'organisation interne et un doute sur les preuves de capacités financières délivrées par les institutions financières et d'autre part, au paiement avec retard des décomptes par l'administration qui ne dispose pas d'un plan de trésorerie. Le défaut

d'application des pénalités subséquentes est pour ma part, une faiblesse de l'administration qui ignore certainement ses responsabilités ou alors fait preuve de laxisme ou de complaisance. Il peut s'agir aussi des effets de la politisation de l'administration communale ou de la corruption.

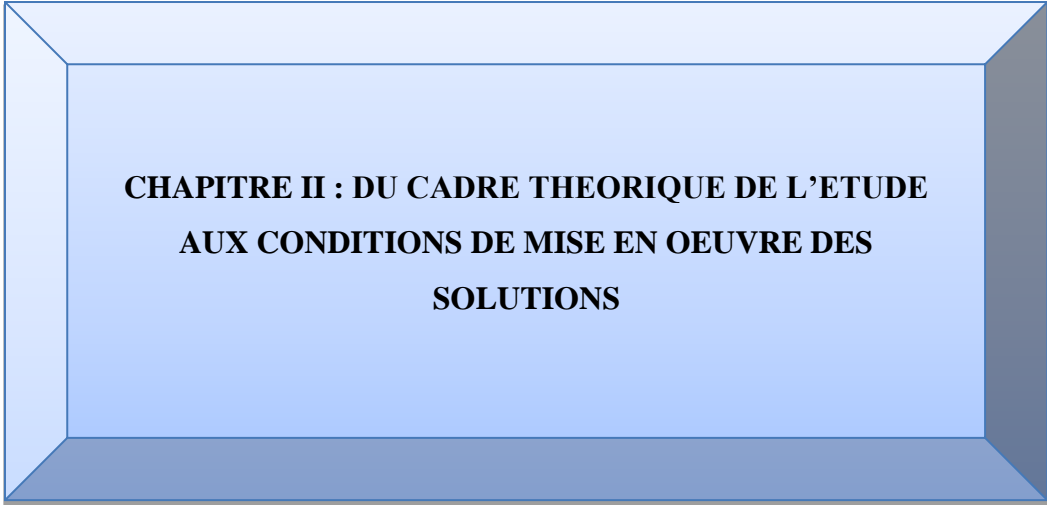
Quant au problème spécifique lié au manque de moyens roulants adéquats pour un suivi efficace des travaux, il est à la base de la faible qualité du suivi administratif des contrats observée.

De ce qui précède, les quatre problèmes spécifiques ci-dessus constitueront les piliers sur lesquels notre étude va s'accrocher, l'objectif étant de permettre aux acteurs communaux impliqués dans le contrôle de l'exécution des marchés publics, d'effectuer des contrôles fiables en vue d'assainir les marchés publics de la Commune de Savalou.

II. Séquence de résolution de la problématique spécifiée

La résolution de cette problématique sera faite à travers onze (11) étapes à savoir :

1. Objectif de l'étude : objectif général et objectifs spécifiques ;
2. Identification des causes supposées être à la base des différents problèmes en résolution ;
3. Formulation des hypothèses : hypothèses spécifiques et hypothèse générale ;
4. Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
5. Choix de l'outil de mobilisation des données (dimension empirique et méthodologie adoptée) ;
6. Choix de l'outil d'analyse des données (dimension théorique de la méthodologie choisie) ;
7. Collecte et traitement des données (enquête de terrain et enquête documentaire) ;
8. Etablissement du diagnostic (analyse des données ou vérification des hypothèses) ;
9. Approche de solutions (éradication des causes réelles des problèmes) ;
10. Conditions de mise en œuvre des solutions (recommandations) ;
11. Construction du Tableau Synthèse de l'Etude : (TSE).



**CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE
AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES
SOLUTIONS**

L'essentiel de la démarche méthodologique adoptée pour cette étude sera présenté dans ce chapitre. Il s'agira donc dans un premier temps de l'exposé du cadre théorique et méthodologique de l'étude (**Section 1**) puis dans un second temps des enquêtes de vérification des hypothèses ainsi que les conditions de mise en œuvre des Solutions (**Section 2**).

SECTION 1 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Nous allons à partir des problèmes spécifiques, fixer les objectifs à atteindre, poser les hypothèses de travail, élaborer le Tableau de Bord de l'Etude puis finir par la méthodologie de recherche liée à la maîtrise du contrôle de l'exécution des marchés publics.

PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS AUX HYPOTHESES DE L'ETUDE

I. Objectifs de l'étude

Avant d'aller à la formulation des objectifs et hypothèses, rappelons-nous d'abord les problèmes auxquels nous devons trouver de solution. Il s'agit du problème général de la faible maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics et des problèmes spécifiques ci-après :

- absence de la garantie de bonne exécution des marchés;
- faible capacité technique des titulaires des contrats ;
- réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ;
- suivi administratif insuffisant des prestations.

Ainsi, les objectifs à formuler sont de deux ordres à savoir :

- ✚ les objectifs de développement ;
- ✚ les objectifs de recherche.

A ces objectifs seront ajoutés les résultats attendus.

A. Objectifs de développement

Les Objectifs de Développement (OD) sont des déclarations d'intention de résolution du problème, qu'il s'agisse du problème général ou des problèmes spécifiques.

1. Objectif Général de Développement (OGD)

Proposer les modalités d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics.

2. Objectifs Spécifiques de Développement (OSD)

Nous avons :

- proposé des mesures pour la mise en place du cautionnement définitif préalablement à la notification de l'ordre de service de démarrer les prestations ou avant le premier paiement ;
- suggéré des mesures pour améliorer la qualité des prestations ;
- suggéré des mesures pour un respect sans faille des clauses contractuelles ;
- envisagé des dispositions pour un suivi rigoureux dans l'exécution des marchés publics.

B. Objectifs de recherche

Les objectifs de recherche (OR) sont des déclarations d'intention de réalisation d'étude par rapport à des problèmes : problème général et problèmes spécifiques.

1. Objectif Général de Recherche (OGR)

Déterminer les conditions d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics.

2. Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR)

Ces objectifs sont fixés par rapport aux différents problèmes spécifiques :

- absence de la garantie de bonne exécution des marchés ;
- faible capacité technique des titulaires des contrats ;
- réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ;
- suivi administratif insuffisant des prestations.

C. Résultats attendus

Les Résultats Attendus (RA) sont des déclarations d'intention liées aux attentes de l'étude. Il s'agit de décrire le résultat auquel on aboutirait si la problématique était résolue. Les RA sont formulés en fonction du problème général ainsi que des problèmes spécifiques.

1. Résultat Général Attendu (RGA)

Au terme de l'étude, au côté des facilités existantes, les conditions d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle des marchés publics sont déterminées.

2. Résultats Spécifiques Attendus (RSA)

Ils sont relatifs aux différents problèmes spécifiques identifiés.

- ✚ à la fin de l'étude, des mesures pour la mise en place du cautionnement définitif préalablement à la notification de l'ordre de service de démarrer les prestations sont proposées;
- ✚ au terme de l'étude, les mesures pour améliorer la qualité des prestations sont suggérées ;
- ✚ une fois l'étude achevée, des dispositions pour le respect du délai contractuel et l'application systématique des pénalités de retard sont déterminées ;
- ✚ à la fin de l'étude, des mesures pour un suivi administratif plus rigoureux de l'exécution des marchés publics sont proposées.

Tableau 4 : Tableau de Synthèse des Objectifs de l'Etude (TSOE) : «Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou »

Niveaux d'analyses		Problématique*	Objectifs de Développement	Objectifs de recherche	Résultats attendus
Niveau Général		<u>Problème général</u> Problématique d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics	<u>Objectif général de Développement</u> Proposer les modalités d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics.	<u>Objectif général de Recherche</u> Déterminer les conditions d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics	<u>Résultat général attendu</u> Les conditions d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics sont déterminées
N I V E A U S P E C I F I Q U E	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Absence de la garantie de bonne exécution des marchés	<u>Objectif spécifique de développement n°1</u> Proposer des mesures pour la mise en place du cautionnement définitif préalablement à la notification de l'ordre de service de démarrer les prestations	<u>Objectif spécifique de recherche n°1</u> Absence de la garantie de bonne exécution des marchés	<u>Résultat spécifique attendu n°1</u> Des mesures pour la mise en place du cautionnement définitif préalablement à la notification de l'ordre de service de démarrer les prestations sont identifiées
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Faible capacité technique des titulaires des contrats	<u>Objectif spécifique de développement n°2</u> Suggérer des mesures pour améliorer la qualité des prestations	<u>Objectif spécifique de recherche n°2</u> Faible capacité technique des titulaires des contrats	<u>Résultat spécifique attendu n°2</u> Les mesures pour améliorer la qualité des prestations sont proposées
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités	<u>Objectif spécifique de développement n°3</u> suggérer des dispositions pour un respect sans faille des	<u>Objectif spécifique de recherche n°3</u> Réalisation hors délais des prestations sans	<u>Résultat spécifique attendu n°3</u> Des dispositions pour le respect du délai

		subséquentes	clauses contractuelles	l'application des pénalités subséquentes	contractuel et l'application systématique des pénalités de retard sont déterminées
	4	<u>Problème spécifique n°4</u> Suivi administratif insuffisant des prestations	<u>Objectif spécifique de développement n°4</u> Envisager des mesures pour un suivi rigoureux dans l'exécution des marchés publics	<u>Objectif spécifique de recherche n°4</u> Suivi administratif des prestations	<u>Résultat spécifique attendu n°4</u> Des mesures pour un suivi administratif plus rigoureux de l'exécution des marchés publics seront proposées.

Source: Etat des lieux réalisé dans le cadre de l'étude

II. Hypothèses de l'étude

Ici nous allons identifier les causes qui sont à la base des problèmes spécifiques et formuler des hypothèses y relatives.

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

L'analyse du problème spécifique relatif à l'absence de la garantie de bonne exécution, nous montre que deux causes sont susceptibles d'être à la base de cette situation. Ces causes sont ici énumérées par ordre croissant d'importance :

- l'accès difficile des PME aux structures financières intervenant dans la délivrance de la pièce ;
- la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'AC.

La majorité des PME se plaignent pour les difficultés qu'elles rencontrent avant l'obtention des garanties de bonne exécution. Cette grogne des responsables d'entreprise est confirmée par Monsieur James DEGUENON dans son mémoire de fin de formation pour l'obtention du Diplôme de Master en Gestion des Marchés Publics et Partenariats Publics-Privés.⁷ Dans le document, il déclare qu' « en ce qui concerne la difficulté d'obtention des lignes de crédits suffisants auprès des institutions spécialisées, elle représente mieux, selon nous, la source du problème car, outre le nombre limité de ces institutions vers lesquelles ont recours aussi bien les PME que les grandes entreprises financièrement assises, les taux pratiqués par ces institutions dépassent la surface financière des PME. Ainsi les grandes entreprises bénéficient plus d'aides des institutions spécialisées de garantie au détriment des PME qui constituent la véritable cible de leurs services ». Mais le constat est que ces PME finissent toujours par obtenir ladite pièce auprès des mêmes institutions spécialisées. On peut donc admettre qu'il y a de difficulté à avoir la garantie de bonne exécution mais pas une impossibilité. Cette cause ne nous paraît donc pas suffisante pour justifier l'absence ou la non fourniture de la garantie de bonne exécution de la prestation.

Les garanties de bonne exécution (performance bonds) sont émises par une banque pour garantir la bonne exécution de travaux que son client s'est engagé à exécuter dans un délai limité. Elle a donc pour objet de garantir le client contre la mauvaise exécution du contrat de base ou contre la défaillance de l'exportateur. Si la garantie de bonne exécution est ainsi comprise des AC, ces dernières ne peuvent pas se permettre de la rendre de façon tacite facultative. Cela nous amène à

⁷ James DEGUENON, *Contribution à l'amélioration de l'accès des Petites et Moyennes Entreprises aux Marchés Publics en République du Bénin*, 2017, Master Professionnel en MP et PPP, 73P.

penser que la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'AC, représente mieux, selon nous, la source du problème. L'analyse des échantillons de notre étude, montre que la garantie de bonne exécution est présente dans certains dossiers et absente dans d'autres. Elle est surtout absente dans les dossiers pour lesquels le titulaire évolue sans solliciter d'avance de démarrage et c'est malheureusement dans ce lot de dossier qu'il est plus observé des travaux mal-exécutés ou exécutés hors délai. Cette garantie semble être confondue par l'AC à la garantie de l'avance de démarrage. Ainsi, nous pouvons formuler notre hypothèse de la manière suivante : **la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les AC explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat.**

B. Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques n°2

Au niveau du problème spécifique n°2 relatif à la faible capacité technique des titulaires des contrats, nous avons également détecté deux causes susceptibles de l'expliquer. Ces causes sont ici classées par ordre croissant d'importance :

- les preuves des expériences techniques fournies dans les soumissions ne sont pas fiables ;
- l'instabilité du personnel technique des PME et le manque de recyclage du personnel.

Le délai imparti aux organes de passation et de contrôle des marchés publics ne permet pas souvent d'approfondir les demandes d'authentification de certaines pièces. De même, ces organes ne disposent pas souvent des moyens nécessaires pour une authentification rapide des pièces. La demande d'authentification de pièce faite par la sous-commission d'analyse des offres relatives à la construction d'un module de trois classes plus bureau magasin dans l'EPP Kitikpli dans l'arrondissement de Lèma a prouvé que le « soumissionnaire ... est éliminé car sa garantie de soumission qui serait délivrée par Orabank n'est pas valide. Les vérifications faites auprès de la banque montrent que lesdites pièces sont d'origine frauduleuse.⁸ Du coup, il est possible que des preuves fournies pour justifier les expériences techniques dans le domaine du projet ne soient pas réelles. Les soumissionnaires peuvent donc fournir des preuves des expériences techniques sans cependant avoir réellement la capacité technique en question. Cette cause ne nous paraît donc pas suffisante pour justifier la faible capacité technique des titulaires des contrats.

En revanche, il n'est pas rare de constater que des PME sont incapables de réitérer des expériences réalisées précédemment par elles-mêmes. C'est le cas de l'entreprise titulaire du contrat de la construction d'un logement de sage-femme au centre de santé de Doïssa pour lequel le procès-

⁸Procès-verbal de proposition d'attribution du marché

verbal de proposition d'attribution du marché déclare que le « soumissionnaire....., évalué le premier moins-disant du lot 2 satisfait à toutes les conditions de qualification ». ⁹ Cependant, le rapport de l'audit de la gestion du FADeC au titre de l'année 2016 dénonce « une faible qualité de l'ouvrage ». ¹⁰ Les explications reçues de certaines personnes ressources et surtout de certains responsables d'entreprises montrent qu'il s'agit d'un problème d'instabilité de la main d'œuvre. Il suffit que la PME perde son personnel technique compétent qui l'avait aidé à avoir de bonnes expériences techniques, pour tomber dans la médiocrité. De même, un personnel stable non recyclé ne pourra pas être efficace dans le temps. L'instabilité du personnel technique des PME et le manque de recyclage du personnel, représentent mieux, selon nous, la source du problème. Ainsi, nous pouvons formuler notre hypothèse de la manière suivante : **l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations.**

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

L'analyse du problème spécifique relatif à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes, nous montre que deux causes sont susceptibles d'être à la base de cette situation. Il s'agit par ordre croissant d'importance de :

- la faible capacité technico-financière des PME ;
- la fuite de responsabilité de l'AC.

Le problème spécifique ici, n'est pas que la réalisation hors délai des prestations mais surtout la non-application des pénalités subséquentes. Une bonne organisation technique accompagnée d'une capacité financière suffisante réduiraient ou éviteraient les réalisations hors délai. Mais il peut arriver que malgré ces deux dispositions, on constate des réalisations hors délai. C'est le cas du marché relatif aux travaux de réalisation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Gobada. Pour ce marché, quand on analyse les rapports de mise en œuvre des travaux, on constate que le titulaire a une capacité financière suffisante avec une bonne équipe technique. Cependant, les travaux sont réalisés hors délai contractuel. Ainsi, cette cause, bien qu'importante, ne nous paraît donc pas suffisante pour justifier la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.

⁹SPRMP, Procès-verbal de proposition d'attribution du marché de construction d'un logement de sage-femme au centre de santé de Doïssa, 2016, 5p.

¹⁰ CONAFIL, Rapport Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au Développement des Communes (FADeC) au titre de l'exercice 2016, commune de Savalou, version provisoire, 2017.

Il est donc clair qu'il peut arriver, malgré toutes les compétences requises, que des prestations soient réalisées hors délai ; mais ce qui serait difficile à comprendre, c'est la non-application des pénalités ou l'absence d'un avenant pour prolonger le délai contractuel. En effet, selon les clauses contenues dans les marchés, le dépassement des délais contractuels par le titulaire du marché le rend passible de pénalités après mise en demeure préalable, lesquelles sont destinées à couvrir le préjudice subi par l'autorité contractante. Notons que la loi préconise une mise en demeure préalable avant l'application des pénalités prévues, laquelle mise en demeure contient des menaces de mise en application de pénalités et un délai de huit (8) jours habituellement utilisé, sauf urgence. Les pénalités sont calculées proportionnellement au montant du marché. En dépit des prescriptions légales et contractuelles, il est très rare de retrouver des marchés par rapport auxquels les pénalités prévues en cas de retard ont été mises en œuvre. Sur notre échantillon de quatorze marchés, seulement trois marchés sont réalisés dans le délai contractuel. Pourtant, les paiements sont entièrement faits pour les quatorze marchés sans le prélèvement de pénalités. Nous constatons alors la non-application des pénalités prévues dans les marchés. Certains responsables communaux impliqués dans la gestion des marchés publics, expliquent cette insuffisance par le fait que la Mairie ne respecte pas aussi toutes ses obligations contractuelles. Cette compréhension erronée de ces acteurs montre simplement qu'ils ne maîtrisent pas bien leur pouvoir de puissance publique. Il ne revient donc pas à l'administration de réduire ses prérogatives au profit de son cocontractant parce qu'elle n'aurait pas joué sa partition. Elle doit appliquer sans faille les clauses contractuelles et laisser son cocontractant réclamer des intérêts moratoires s'il le juge nécessaire. Il s'agit là d'une méconnaissance des textes ou des termes du contrat ou simplement d'une fuite de responsabilité. Il peut aussi s'agir des effets de la corruption. Le titulaire du marché pourrait être un partisan du Maire ou pourrait aussi faire taire les responsables au moyen de dons illégaux. Ainsi, nous pouvons formuler notre hypothèse de la manière suivante : **la fuite de responsabilité de l'autorité contractante explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.**

D. Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques n°4

Au niveau du problème spécifique n°4 relatif au manque de moyens en personnel et en matériels roulant adéquats pour un suivi efficace, nous avons également détecté deux causes susceptibles de l'expliquer. Ces causes sont aussi classées par ordre croissant d'importance :

- la faible capacité financière des AC à faire des recrutements de personnels et des acquisitions de matériels roulants adéquats ;

- le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC.

Les Communes sont des entités administratives autonomes. Elles doivent alors se doter de moyens nécessaires à la réalisation de leur politique de développement. Pour réussir cette politique, la Commune de Savalou devrait se donner prioritairement les moyens en personnel technique suffisant afin de faire un bon suivi des prestations sur toute l'étendue de son territoire. La Commune n'a jamais manqué de moyens pour la réalisation de nouvelles infrastructures. Mais elle se contente simplement de l'effort supplémentaire que fournit le personnel en place pour atteindre ses objectifs quantitatifs au mépris de la qualité. La capacité financière n'est donc par une cause suffisante mais plutôt le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'autorité contractante. Ainsi, nous pouvons formuler notre hypothèse de la manière suivante : **le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'autorité contractante est à la base de la mauvaise qualité du suivi administratif.**

III. Tableau de bord de l'étude (TBE)

Pour donner une vue synthétique du cadre théorique de l'étude, nous proposons de réaliser le TBE. C'est en effet un outil récapitulatif des grands centres d'intérêts de la recherche effectuée. Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problématiques spécifiques retenues, des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et des hypothèses de l'étude.

Tableau 5 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE) sur la problématique de l'amélioration de l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales

Niveaux d'analyses		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		<u>Problème général</u> Maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics	<u>Objectif général</u> Modalités d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics.	<u>Cause générale</u>	<u>Hypothèses générales</u>
N I V E A U S P E C I F I	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Absence de la garantie de bonne exécution des marchés	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer des mesures pour la mise en place du cautionnement définitif préalablement à la notification de l'ordre de service de démarrer les prestations	<u>Cause spécifique n°1</u> La méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'AC	<u>Hypothèses spécifique n°1</u> La méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les AC explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Faible capacité technique des titulaires des contrats	<u>Objectif spécifique n°2</u> Suggérer des mesures pour améliorer la qualité des prestations	<u>Cause spécifique n°2</u> L'instabilité du personnel technique des PME et le manque de	<u>Hypothèses spécifique n°2</u> L'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la

Q U E				recyclage du personnel	mauvaise qualité des prestations.
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes	<u>Objectif spécifique n°3</u> Suggérer des mesures pour un respect sans faille des clauses contractuelles	<u>Cause spécifique n°3</u> La fuite de responsabilité par l'AC	<u>Hypothèses spécifique n°3</u> La fuite de responsabilité de l'AC explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes
	4	<u>Problème spécifique n°4</u> Suivi administratif insuffisant des prestations	<u>Objectif spécifique n°4</u> Envisager des mesures pour un suivi rigoureux dans l'exécution des marchés publics	<u>Cause spécifique n°4</u> le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC.	<u>Hypothèses spécifique n°4</u> Le peu d'importance qu'accorde l'AC à l'effectif du personnel et au moyen de travail est à la base de la mauvaise qualité du suivi administratif

Source: Etat des lieux réalisé par nous

PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE

Avant la réalisation de nos enquêtes, il est important de déterminer la méthodologie de recherche. Elle sera constituée d'une approche empirique et d'une approche théorique.

I. Approche empirique

Elle se présentera à travers les quatre points suivants :

- objectif de l'enquête ;
- cadre de l'enquête et population mère ;
- nature des enquêtes et techniques de dépouillement ;
- outils de présentation et d'analyse des données.

A. Objectif de l'enquête

L'objectif de nos enquêtes est de mobiliser les données nécessaires à la vérification de nos hypothèses. Il s'agira de s'assurer que:

- ✚ la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les autorités contractantes explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat ;
- ✚ l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations ;
- ✚ la fuite de responsabilité de l' autorité contractante explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ;
- ✚ le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC est à la base de la mauvaise qualité du suivi administratif.

B. Cadre de l'enquête et population mère

Pour ce qui est de la population mère, elle est composée d'une part des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics de la Commune de Savalou avec des personnes de la société civile (20 personnes) et d'autre part des responsables de certaines structures prestataires de services auprès de la Mairie de Savalou (20 personnes).

C. Nature des enquêtes et technique de dépouillement

Nous avons envisagé réaliser une enquête, qui s'est traduite par l'établissement d'un questionnaire adressé à certains agents communaux et à des responsables d'entreprises.

D. Outils de présentation et d'analyse des données

Après la récupération des questionnaires que nous avons distribués aux unités statistiques de notre échantillon, nous avons effectué un traitement manuel pour rendre les données exploitables.

Les résultats d'enquêtes seront présentés avec la méthode « tri à plat » par rapport aux grandes lignes du questionnaire. Notre analyse consistera essentiellement en un commentaire des résultats présentés dans le tableau de dépouillement.

II. Approches théoriques

A. Approche théorique liée au problème spécifique relatif à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés

Pour le problème spécifique n°1, la théorie retenue est celle des Instructions aux Soumissionnaires du dossier d'appel d'offres type en son point 40.2 selon laquelle « le défaut de production par le soumissionnaire retenu, de la garantie de bonne exécution susmentionnée ou le fait qu'il ne signe pas l'acte d'engagement, constitueront des motifs suffisants d'annulation de l'attribution du Marché et de saisie de la garantie de soumission, auquel cas l'Autorité contractante pourra attribuer le Marché au soumissionnaire dont l'offre est jugée substantiellement conforme au dossier d'appel d'offres et évaluée la deuxième moins-disante, et qui possède les qualifications exigées pour exécuter le Marché ».

B. Approche théorique liée au problème spécifique de la faible capacité technique des titulaires des contrats

Pour le problème spécifique n°2, la théorie qui sera retenue est celle de **Victor BANWOLA (2006)**, une bonne gestion des ressources humaines permet de répondre au problème de la lourdeur et de la mauvaise qualité dans l'exécution des dépenses publiques.

C. Approche théorique relative au problème spécifique de la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes

Pour le problème spécifique n°3, la théorie retenue est celle de la directive n°4 de l'UEMOA selon laquelle des paiements de pénalités ou des intérêts moratoires sont prévus, 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.

D. Approche théorique relative au problème spécifique du suivi administratif insuffisant des prestations

Pour le problème spécifique n°4, la théorie que nous retenons ici est celle qui préconise une organisation plus efficiente et suffisamment rigoureuse des structures chargées du suivi de l'exécution des marchés publics.

E. Seuil de décision

Pour chacun des quatre (4) problèmes spécifiques, la cause qui sera retenue est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par les enquêtes, soit celle qui portera le poids majoritaire (plus de 50 %). 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.

SECTION 2 : DE LA COLLECTE DES DONNÉES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Dans cette section, nous procéderons d'abord à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décisions fixés, ensuite nous proposerons des solutions aux problèmes et, enfin nous définirons les conditions de mise en œuvre des solutions.

PARAGRAPHE 1 : COLLECTE DES DONNEES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

I. Collecte et présentation des données

A. Collecte des données et difficultés rencontrées

1. Collecte des données

Dans le but de mieux appréhender les problèmes et leur source, nous avons procédé non seulement à une enquête sur le terrain à travers un guide d'entretien et un questionnaire mais aussi à la revue documentaire. Cette démarche nous a permis d'obtenir des différentes autorités et personnes rencontrées, intervenant dans la chaîne des marchés publics, des données pour la vérification de nos hypothèses.

2. Difficultés rencontrées

Les difficultés majeures rencontrées se résument à :

- ✓ l'indisponibilité de certaines autorités ;

- ✓ la réticence et même le refus de certaines personnes à nous donner les informations liées aux différents marchés de notre échantillon ;
- ✓ l'insuffisance de moyens financiers de notre part.

Malgré ces difficultés observées, nous avons pu recueillir trente (30) questionnaires remplis sur l'ensemble de la population cible.

B. Préparation et analyse des données de l'enquête

La présentation et l'analyse des données recueillies sera faite par rapport à chaque problème spécifique.

Tableau 6 : cause de l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés

Cause	Effectif	Fréquences en %
L'accès difficile des PME aux structures financières intervenant dans la délivrance de la pièce	05	16,67
La méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'autorité contractante	25	83,33
Autres	0	0

Source : Résultat de nos enquêtes et de nos calculs

Le tableau n°10 montre que 83,33 % des personnes interrogées pensent que l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés est due à la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'AC alors que 16,67 % pensent que c'est plutôt dû à l'accès difficile des PME aux structures financières intervenant dans la délivrance de la pièce.

Tableau 7 : cause de la faible capacité technique des titulaires des contrats

Cause	Effectif	Fréquences en %
Les preuves des expériences techniques fournies dans les soumissions ne sont pas fiables	08	26,67
L'instabilité du personnel technique des PME et le manque de recyclage du personnel	22	73,33
Autres	0	0

Source : Résultat de nos enquêtes et de nos calculs

Le tableau n°11 montre que 73,33 % des personnes interrogées pensent que la faible capacité technique des titulaires des contrats est due à l'instabilité du personnel technique des PME et le

manque de recyclage du personnel alors que 26,67% pensent que c'est plutôt dû au fait que les preuves des expériences techniques fournies dans les soumissions ne sont pas fiables.

Tableau 8 : Cause de la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes

Cause	Effectif	Fréquences en%
Faible capacité technico-financière des PME	9	30
La fuite de responsabilité de l'AC	19	63,33
Autres	2	6,67

Source: Résultat de nos enquêtes et de nos calculs

Le tableau n°12 montre que 63,33 % des personnes interrogées pensent que la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes est due à la fuite de responsabilité de l'autorité contractante alors que 30 % pensent que c'est plutôt dû à la faible capacité technico-financière des PME. Il faut noter que 6,67 % des personnes enquêtées pensent plutôt qu'il s'agit de mauvaises pratiques observées dans les marchés publics, notamment la corruption.

Tableau 9 : Cause du suivi administratif insuffisant des prestations

Cause	Effectif	Fréquences en%
La faible capacité financière des AC à faire des recrutements de personnel et des acquisitions de matériels roulants adéquats	10	33,33
le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC	20	66,67
Autres	0	0

Source: Résultat de nos enquêtes et de nos calculs

Le tableau n°13 montre que 66,67 % des personnes interrogées pensent que le manque de moyens en personnel et en matériels roulant adéquats pour un suivi efficace est due au peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'autorité contractante alors que 33,33 % pensent que c'est plutôt dû faible capacité financière des autorités contractantes à faire des recrutements de personnel et des acquisitions de matériels roulants adéquats.

II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

A. Vérification des hypothèses

Nous allons ici apprécier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des résultats de nos enquêtes. Rappelons que nous avons convenu que pour chacun des quatre (4) problèmes spécifiques, la cause qui sera retenue est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par les enquêtes, soit celle qui portera le poids majoritaire (plus de 50 %).

1. Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés

L'analyse des données a permis de retenir que 16,67 % des enquêtés pensent que l'accès difficile des PME aux structures financières intervenant dans la délivrance de la pièce est à la base de l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés tandis que 83,33 % des individus ont estimé que c'est la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'autorité contractante. On en déduit que l'hypothèse selon laquelle la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les AC explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat, est vérifiée.

Il s'ensuit alors l'élément de diagnostic suivant : **la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les autorités contractantes explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat.**

2. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la faible capacité technique des titulaires des contrats

De l'analyse des données, les pourcentages suivants ont été obtenus :

- ✓ 26,67 % pour le manque de fiabilité aux preuves des expériences techniques fournies dans les soumissions ;
- ✓ 73,33 % pour l'instabilité du personnel technique des PME et le manque de recyclage du personnel.

Nous pouvons conclure que l'hypothèse selon laquelle l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations est vérifiée.

Il s'ensuit alors l'élément de diagnostic suivant : **l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations.**

3. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes

L'analyse des données a permis de retenir que 30 % des enquêtés pensent que la faible capacité technico-financière des PME est à la base de la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes, 63,33 % des individus ont estimé que c'est la fuite de responsabilité de l'AC qui explique ce phénomène et 6,67 % des personnes enquêtées pensent plutôt qu'il s'agit de mauvaises pratiques observées dans les marchés publics, notamment la corruption.

On en déduit que l'hypothèse selon laquelle la fuite de responsabilité de l'AC explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes est vérifiée.

Il s'ensuit alors l'élément de diagnostic suivant : **la fuite de responsabilité de l'AC explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.**

4. Degré de vérification de l'hypothèse liée au manque de moyens en personnel et en matériels roulant adéquats pour un suivi efficace

L'analyse des données a permis de retenir que 66,67 % des personnes interrogées pensent que le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC justifient le manque de moyens en personnel et en matériels roulant adéquats pour un suivi efficace et 33,33 % des individus ont par contre estimé que c'est plutôt la faible capacité financière des AC à faire des recrutements de personnel et des acquisitions de matériels roulants adéquats qui est à la base de ce problème spécifique. On n'en déduit que l'hypothèse selon laquelle le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'autorité contractante est à la base de la mauvaise qualité du suivi administratif est vérifiée.

Il s'ensuit donc l'élément de diagnostic suivant : **le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'autorité contractante explique la mauvaise qualité du suivi administratif.**

B. Etablissement du diagnostic

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

Nous pouvons alors formuler les éléments de diagnostic suivants :

1. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amène à retenir que **la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les autorités contractantes explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat.**

2. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°2

Suite à la vérification de l'hypothèse n°2 nous retenons que **l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations.**

3. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°3

La confirmation de l'hypothèse N°3 nous a permis de retenir comme élément de diagnostic que **la fuite de responsabilité de l'autorité contractante explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.**

4. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°4

La vérification de l'hypothèse N°4 nous a permis de retenir comme élément de diagnostic que **le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'autorité contractante explique la mauvaise qualité du suivi administratif.**

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

I. APPROCHE DE SOLUTIONS

A. Approches de solutions à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés

Le diagnostic établi révèle que la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les autorités contractantes explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat.

Pour trouver des solutions à ce problème, nous proposerons le renforcement de capacités des membres de la chaîne des dépenses publiques et l'application des sanctions légales en cas de récidive de cette mauvaise pratique.

En effet, le dossier d'appel d'offres type dans la partie Instructions aux Soumissionnaires en son point 40.2 prévoit que « le défaut de production par le soumissionnaire retenu, de la garantie de bonne exécution susmentionnée ou le fait qu'il ne signe pas l'acte d'engagement, constitueront des motifs suffisants d'annulation de l'attribution du Marché et de saisie de la garantie de soumission, auquel cas l'Autorité contractante pourra attribuer le Marché au soumissionnaire dont l'offre est jugée substantiellement conforme au dossier d'appel d'offres et évaluée la deuxième moins-disante, et qui possède les qualifications exigées pour exécuter le Marché ». Cette exigence contractuelle nous amène à penser qu'il ne devrait pas avoir un début d'exécution sans la production de la garantie de bonne exécution surtout que la plupart des cas d'absence de garantie de bonne exécution est constatée pour les marchés démarrés sans avance de démarrage. En tout état de cause, le Chef du Service des Affaires Financières et le Chef du Service Technique doivent être instruits aux fins d'éviter toute procédure de paiement d'avance de démarrage ou de premier décompte sans se rassurer de la production de la garantie de bonne exécution par le titulaire du contrat. En d'autre terme, ils doivent respecter rigoureusement les dispositions de l'article 115 de loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public en République du Bénin ou de l'article 107 de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin qui dispose que « la garantie de bonne exécution ou cautionnement définitif doit être constituée dans les trente (30) jours qui suivent la notification du marché et, en tout cas, avant le premier paiement ».

B. Approches de solutions à la faible capacité technique des titulaires des contrats

Rappelons que le diagnostic établi que l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations. Pour trouver des solutions à ce problème, nous procéderons à l'éradication de la cause de l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises. Il s'agira, pour le Ministère en charge des petites et moyennes entreprises de renforcer les capacités techniques et financières des structures sous tutelle chargées du renforcement de capacités du personnel des entreprises afin que des programmes de renforcement de capacité ou de recyclage obligatoires soient élaborés au profit des entreprises. Mais avant, des dispositions doivent être prises au niveau de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale afin que le personnel technique des PME soit effectivement déclaré car les déclarations du personnel se limitent souvent à la secrétaire et au chauffeur. Cela participerait aussi de la promotion des emplois durables et sécurisés. Toutes choses qui réduiraient sensiblement le taux de chômage dans le pays.

C. Approche de solutions à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes

Le diagnostic établi révèle que la fuite de responsabilité de l'AC explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.

Pour trouver des solutions à cet état de chose, il faudrait :

- ✓ renforcer les capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques de la Commune sur la maîtrise des obligations contractuelles, du contentieux pouvant découler de l'exécution des contrats de marché et aussi la déontologie spécifique au domaine des marchés publics ;
- ✓ envisager, pour l'application du nouveau code des marchés publics, la prise d'un décret imposant l'insertion des clauses de paiement d'intérêts moratoires par les autorités contractantes dans les marchés publics ;
- ✓ sensibiliser les cadres et acteurs devant appliquer les sanctions pour leur rappeler la responsabilité administrative et pénale qui est la leur dans l'amélioration de la qualité des dépenses publiques en leur faisant acquérir le réflexe de sanctionner les titulaires de marchés indécents en cas de non-exécution de leurs obligations contractuelles.

D. Approche de solution relative au suivi administratif insuffisant des prestations

Le diagnostic établi montre que le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC explique la mauvaise qualité du suivi administratif. Pour assurer un bon suivi, l'autorité communale, maître d'ouvrage doit mettre en place au sein de la Mairie, un système de suivi permettant une meilleure répartition des responsabilités. En outre, elle devra doter les services opérationnels impliqués, de moyens humains, matériels et financiers adéquats. Ce système de suivi pourrait se présenter comme proposé dans le tableau n°14 en annexe. Les informations relatives au suivi peuvent être collectées à l'aide des outils comme le tableau de suivi des activités (tableau n°15 en annexe) et le tableau de suivi des résultats (tableau n°16 en annexe).

II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

L'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une mise en œuvre effective des solutions proposées.

A. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés

La mise en œuvre de ces solutions proposées nécessite certaines dispositions. Il s'agit entre autres de :

- ✓ renforcer la capacité technique des membres de la chaîne des dépenses publiques ;
- ✓ exiger du titulaire du marché, la constitution de la garantie de bonne exécution dans les t
- ✓ rente jours qui suivent la notification du marché ou en tout cas avant le premier paiement ;
- ✓ instruire par une note de service, le CSAF et le CST aux fins d'éviter le déclenchement de toute procédure de paiement d'avance de démarrage ou de premier décompte, lorsque la nature et le délai d'exécution du marché le requièrent¹¹, sans se rassurer de la constitution de la garantie de bonne exécution par le titulaire du contrat.

B. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées à la faible capacité technique des titulaires des contrats

Pour réussir à mettre en œuvre les solutions proposées, il faudra que les ministères sectoriels œuvrent pour l'assainissement de la vie professionnelle du personnel des structures cocontractantes de l'Etat dans le cadre des commandes publiques. Les conditions de délivrance des attestations de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale doivent être revues afin que le personnel technique soit réellement déclaré.

C. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes

A ce stade, il s'agira pour chacune des parties contractantes de jouer pleinement le rôle qui est le leur. Il s'agira prioritairement de s'assurer de :

- ✓ la constitution des différentes garanties.
- ✓ l'application des pénalités ou des intérêts moratoires selon le cas quand ils sont nécessaires.

¹¹Article 113 de la loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public en République du Bénin

D. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées au suivi administratif insuffisant des prestations

Pour résoudre ce problème spécifique lié au suivi administratif insuffisant des prestations, il faut que le maître d'ouvrage prenne des dispositions pour :

- ✓ augmenter l'effectif du personnel du Service Technique de la Mairie ;
- ✓ recruter si possible un spécialiste en passation des marchés publics pour le suivi administratif effectif des contrats ;
- ✓ doter le Service Technique de moyens roulant efficaces ;
- ✓ doter les services impliqués dans le contrôle de l'exécution des contrats de moyen financier.

E. Tableau synthèse de l'étude

Ce tableau est consacré à la synthèse de l'étude sur le thème : « contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou ». Le tableau synthèse met en relief la problématique générale, l'objectif général, les problèmes spécifiques, les objectifs spécifiques, les causes réelles, les différents diagnostics et les approches de solutions.

Tableau 10: Tableau Synthèse de l'Etude (TSE) : « contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou

Niveaux d'analyses		Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics	Approches de solutions
Niveau Général		<u>Problème général</u> Maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics	<u>Objectif général</u> Modalités d'une bonne maîtrise de la phase de contrôle de l'exécution des marchés publics.			
N I V E A U S P E C I F	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Absence de la garantie de bonne exécution des marchés	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer des mesures pour la mise en place du cautionnement définitif préalablement à la notification de l'ordre de service de démarrer les prestations ou avant le premier paiement	La méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'AC	La méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les AC explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat	Respecter rigoureusement les dispositions de l'article 107 de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin
	2	<u>Problème spécifique n°2</u>	<u>Objectif spécifique n°2</u> Suggérer des mesures	L'instabilité du personnel	L'instabilité et le manque de recyclage	Œuvrer pour le renforcement de capacité

I Q U E		Faible capacité technique des titulaires des contrats	pour améliorer la qualité des prestations	technique des PME et le manque de recyclage du personnel	du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations.	du personnel des entreprises ou leur recyclage obligatoires
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes	<u>Objectif spécifique n°3</u> Suggérer des mesures pour un respect sans faille des clauses contractuelles	La fuite de responsabilité par l'AC	La fuite de responsabilité de l'AC explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes	Renforcer les capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques sur les obligations contractuelles et faire en sorte que l'application des sanctions/pénalités soient une réalité de même que le paiement d'intérêts moratoires par les autorités contractantes

	4	<u>Problème spécifique n°4</u> Suivi administratif insuffisant des prestations	<u>Objectif spécifique n°4</u> Envisager des mesures pour un suivi rigoureux dans l'exécution des marchés publics	Le peu d'importance accordée par l'AC à l'effectif du personnel et au moyen de travail.	Le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC explique la mauvaise qualité du suivi administratif	Mettre en place au sein de son entité/organisation, un système de suivi permettant une meilleure répartition des responsabilités et doter les services de moyens humains, matériels et financiers adéquats
--	---	---	--	---	---	--

Source: Etat des lieux réalisé par nous

CONCLUSION

Notre souci qui est celui de permettre aux acteurs du contrôle des marchés publics de s'assurer de la bonne exécution des marchés publics en mettant en œuvre le pouvoir de contrôle légalement reconnu, nous a conduit à mener la présente réflexion à travers le thème : « Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou ». Il ressort de cette étude qu'il appartient à la collectivité publique de contrôler la bonne exécution du marché qui matérialise la pertinence des choix qui ont été faits lors de la détermination de la stratégie de commande publique tant du point de vue de la pertinence de la définition des besoins que de celui du choix du titulaire qui a été effectué. Le contrôle de l'exécution participe de la performance de la structure et permet de capitaliser de l'expérience pour améliorer les stratégies qui seront menées lors des prochaines commandes ou des investissements publics ultérieurs.

Ainsi, la présente étude relative à la contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales nous a permis d'identifier les problèmes tels que :

- l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés ;
- la faible capacité technique des titulaires des contrats ;
- la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ;
- le suivi administratif insuffisant des prestations.

Dans l'objectif de trouver des solutions à ces différents problèmes, nous avons réalisé une enquête pour déceler les causes réelles afin de proposer des approches de solutions pour les résoudre. Les différentes enquêtes menées nous ont permis de conclure que :

- la méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par les AC explique les facilités accordées en la matière aux titulaires des marchés alors qu'elle fait obstacle à une exécution correcte du contrat ;
- l'instabilité et le manque de recyclage du personnel des entreprises expliquent la mauvaise qualité des prestations ;
- la fuite de responsabilité de l'AC explique la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes et qu'enfin ;
- le peu d'accompagnement des services opérationnels communaux en ressources humaines et matérielles de la part de l'AC explique la mauvaise qualité du suivi administratif.

Toutefois, il est important de souligner que nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé entièrement tous les contours de l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics

dans les collectivités locales du Bénin. Mais néanmoins nous sommes convaincus que la mise en œuvre des solutions que nous avons suggérées, permettra aux responsables à divers niveaux dans le système des marchés publics d'atteindre un tant soit peu l'objectif général préalablement fixé qui est « l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales ». C'est pourquoi nous espérons que d'autres recherches auront le mérite d'approfondir les aspects de ce même sujet que ce mémoire n'a pas pu aborder, comme par exemple les changements en cours d'exécution du contrat, la résiliation des marchés publics et la gestion du contentieux qui pourrait en découler.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- BERNABENT (A.); Droit civil : *contrats spéciaux*, Montchrestien, Paris, 1995, 596p.
- HUET (J.); *Les principaux contrats spéciaux*, 2^{ème} édition LGDJ, 1996, 1544p.
- MALAURIE (P.) et AYNES (L.) ; *Les contrats spéciaux*, édition Cujas, 1986, 979p.
- ANTONMATTEI (P. H.) et RAYNES (J.) ; *Droit civil des contrats spéciaux*, 3^{ème} édition Litec, Paris, 2001, 784p.
- DUTILLEUL (C.) et DELEBECQUE (P.); *Contrats civils et commerciaux*, 7^{ème} édition Dalloz, 2004, 984p.
- ESSOH (A.) ; *Précis de droit civil, les personnes et la famille*, 1^{ère} édition LDI, 1997, 254p.
- TERRE (F.), SIMLER (P.) et LEQUETTE (Y.) ; *Droit civil : les obligations*, 7^{ème} édition précis Dalloz, 1999, 1294p.
- GHESTIN (J.); *Traité de droit civil, les effets du contrat*, 3^{ème} édition LGDJ, Paris, 2001, 1340p.

MEMOIRES

- ABOH T. S. C. (2009) « *Contribution à l'exécution optimale des marchés de travaux : Cas du MUHRFLEC* » ENAM, Cycle I, AFT
- GAZARD, M.C.F (2006) « *Contribution pour une exécution efficace et régulière des marchés de travaux dans la commune de Cotonou* » ENAM, Cycle I ;
- KOUYE C. M. (2009) « *Contribution à l'exécution efficiente des marchés de fournitures d'équipements médico-techniques au Ministère de la Santé : Cas du PNCEFFS* » ENAM, Cycle II AFT ;
- NOBIME D. I. S. (2009) « *Contribution à la réduction des délais de passation de d'exécution des contrats de marchés publics au Bénin* » ENAM, Cycle I, AFT.
- TONGA, A.S. (2009) « *Contribution pour un contrôle efficace de l'exécution des marchés publics en République du Bénin* » ENAM, cycle I, AFT.

LOIS ET REGLEMENTS

- Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;

- Loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public en République du Bénin ;
- Loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin ;
- Décret n°2010-494 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- Décret n°2015-270 du 22 Mai 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- Décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), de la Commission de passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics ;
- Décret n°2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de service public ;
- Décret n°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- Décret n°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés ;
- Décret n°2012-305 du 28 août 2012 portant approbation des dossiers d'appel d'offres en République du Bénin ;
- Directive n°2005/18/CE du parlement européen et du conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;
- Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'union économique et monétaire ouest africaine ;
- Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'union économique et monétaire ouest africaine ;
- Arrêté N°1285/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 11 décembre 2014 portant mise en application du manuel de procédures des organes de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- Arrêté N°4K /106/M/SG-SA du 11 aout 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la mairie de Savalou ;

- Arrêté N°4K/ 158 /M/SG-SA du 19 octobre 2015 portant nomination de la Personne Responsable des Marchés Publics de la Commune de Savalou (PRMP) ;
- Arrêté N°4K/161 /M/SG-SA du 19 octobre 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Commune de Savalou (CCMP).

JURISPRUDENCE

- Cass. 1^{ère} civ. 26 février 1980, bull civ. I, n°86
- Cass. 1^{ère} civ. 1^{er} mars 1972, D. 1973
- Cass. 1^{ère} civ. 6 mars 1976, D.1976, P. 761
- Cass. 1^{ère} civ. 20 mars 1989, D. 1989-381

Annexes

GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation pour l'obtention du diplôme de Master Professionnel en Marchés Publics et Partenariats Public-Privés sur le thème « Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou » nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions.

Merci pour votre franche collaboration.

Questions

1. Quelles sont les étapes de la passation et de l'exécution des marchés publics ?
2. Comment se déroule le suivi de l'exécution des marchés publics dans la Commune de Savalou ?
3. Quelles sont les difficultés rencontrées par l'autorité contractante au cours du suivi de l'exécution des marchés publics ?
4. La garantie de bonne exécution est-elle produite par les titulaires des contrats pour tous les marchés? Si non, pourquoi ?
5. Quelles sont selon vous les raisons possibles de la faible capacité technique des titulaires des contrats dans la Commune de Savalou ?

GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation pour l'obtention du diplôme de Master Pro en Marchés Publics et Partenariats Public-Privés sur le thème « Contribution à l'amélioration du contrôle de l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales : cas de la commune de Savalou » nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

Identification de l'enquêté :

Nom :

Prénom(s) :

Qualification de l'enquêté :

1°) Qu'est-ce qui justifie selon vous la non-fourniture de la garantie de bonne exécution par les titulaires des contrats ?

a- L'accès difficile des PME aux structures financières intervenant dans la délivrance de la pièce ..

b- La méconnaissance de l'importance de la garantie de bonne exécution par l'AC.....

c- Autres (à préciser).....

2°) Qu'est-ce qui, selon vous, justifie la faible capacité technique des titulaires des contrats ?

a- Les fausses preuves des expériences techniques fournies dans les soumissions

b- L'instabilité du personnel technique des PME et le manque de recyclage du personnel.....

c- Autres (à préciser).....

3°) Qu'est-ce qui est, selon vous, à la base de la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes ?

a- La faible capacité technico-financière des PME

b- La fuite de responsabilité de l'AC

c- Autres (à préciser).....

4°) Qu'est-ce qui, selon vous, peut justifier le manque de moyens en personnel et en matériels roulant adéquats pour un suivi efficace ?

a- La faible capacité financière des AC à faire des recrutements de personnels et des acquisitions de matériels roulants adéquats

b- Le peu d'importance accordée par l'AC à l'effectif du personnel et au moyen de travail.....

c- Autres (à préciser).....

Tableau 11: constat pendant la phase de passation des marchés

ANNEE	DESIGNATION DU MARCHE	Définition des besoins	Elaboration des DAO	Publication des AAO	Réception et ouverture des offres	Dépouillement, analyse des offres et attribution du marché	Approbation du contrat	Notification du contrat	Respect des délais impartis aux étapes
2014	<i>Construction de 7 hangars plus modules de latrines à 4 cabines dans les marchés Konkondji et Lahotan</i>	Besoins bien définis	DAO mal élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
	<i>Construction d'un module de deux salles de classes plus bureau et magasin avec un module de latrines à deux cabines à l'EM Lahotan</i>	Besoins bien définis	DAO mal élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
	<i>Construction d'une AEV à Konkondji</i>	Besoins bien définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais respectés
	<i>Renforcement de l'AEV de Lahotan</i>	Besoins bien définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais respectés

2015	Construction d'un centre communal d'alphabétisation	Besoins bien définis	DAO mal élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais respectés
	Construction de deux modules de trois salles de classes plus bureaux et magasins dans les EPP Doumè Lakoun_B (Doumè) et Igbéri_A (Ottola)	Besoins bien définis	DAO mal élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
	Construction et équipement en panneaux solaires de la maternité isolée de Coffé Agballa	Besoins bien définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais respectés
	Construction d'une AEV à Coffé Agballa	Besoins bien définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais respectés
2016	Construction d'un module de trois salles de classes plus une latrine à quatre cabines dans l'EPP Walla située dans l'arrondissement de Monkpa	Besoins bien définis	DAO mal élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés

	Réalisation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Gobada	Besoins bien définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
	Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin dans l'EPP Kitikli dans l'arrondissement de Lèma	Besoins mal définis	DAO mal élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
	Construction d'une maternité et d'un logement de sage-femme au centre de santé de Doïssa	Besoins mal définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
2017	Réalisation de deux Postes d'Eau Autonome (PEA) à Vodjè dans l'arrondissement d'Attaké et à Kitikli dans l'arrondissement de Léma	Besoins mal définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais non respectés
	Entretien périodique/aménagement de l'ITR GBOGUI - DOUME au titre de l'exercice 2015-2016	Besoins mal définis	DAO bien élaboré	AAO publié par les canaux appropriés	Réalisées dans les conditions requises	Réalisées dans les conditions requises	Contrat approuvé par le Préfet	Contrat notifié	Délais respectés

RECAPITULATIF DES ETAPES	Etape à améliorer	Etape à améliorer	Etape maîtrisée	Etape maîtrisée	Etape maîtrisée	Etape maîtrisée	Etape maîtrisée	Etape à améliorer
---------------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	--------------------------

Source : analyse faite par nous à partir des données du SPRMP de la Mairie au titre des années 2015, 2016 et 2017

Tableau 12 : constat au niveau du contrôle technique

ANNEE	DESIGNATION DU MARCHE	Présence ou non de PV de remise de site	Présence ou non de planning détaillé des travaux	Présence ou non d'un contrôleur	Présence ou non de PV de réception des parties essentielles	Respect ou non du délai contractuel	Présence ou non de la preuve de visite de suivi par le maître d'ouvrage	Présence ou non de PV de réception
2014	<i>Construction de 7 hangars plus modules de latrines à 4 cabines dans les marchés Konkondji et Lahotan</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
	<i>Construction d'un module de deux salles de classes plus bureau et magasin avec un module de latrines à deux cabines à l'EM Lahotan</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
	<i>Construction d'une AEV à Konkondji</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
	<i>Renforcement de l'AEV de Lahotan</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui
2015	<i>Construction d'un centre communal d'alphabétisation</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
	<i>Construction de deux modules de trois salles de</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui

	<i>classes plus bureaux et magasins dans les EPP Doumè Lakoun_B (Doumè) et Igbéri_A (Ottola)</i>							
	<i>Construction et équipement en panneaux solaires de la maternité isolée de Coffé Agballa</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
	<i>Construction d'une AEV à Coffé Agballa</i>	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui
2016	<i>Construction d'un module de trois salles de classes plus une latrine à quatre cabines dans l'EPP Walla située dans l'arrondissement de Monkpa</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
	<i>Réalisation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Gobada</i>	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
	<i>Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin dans l'EPP Kitikpli dans l'arrondissement de Lèma</i>	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
	<i>Construction d'une maternité et d'un logement</i>	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui

	<i>de sage-femme au centre de santé de Doïssa</i>							
2017	<i>Réalisation de deux Postes d'Eau Autonome (PEA) à Vodjè dans l'arrondissement d'Attaké et à Kitikli dans l'arrondissement de Léma</i>	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	<i>Entretien périodique/aménagement de l'ITR GBOGUI - DOUME au titre de l'exercice 2015-2016</i>	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
RECAPITULATIF DES ETAPES		Consigne respectée	Consigne non respectée	Consigne respectée	Consigne non respectée	Consigne non respectée	Consigne non respectée	Consigne respectée

Source : analyse faite par nous à partir des données du SPRMP de la Mairie au titre des années 2015, 2016 et 2017

Tableau 13: constat au niveau du contrôle financier

ANNEE	DESIGNATION DU MARCHE	Existence ou non d'un plan de trésorerie	Existence de caution d'avance de démarrage	Existence de cautionnement définitif	Preuve de l'application des pénalités dues au retard	Preuve du prélèvement de la garantie de bonne fin	Respect des différentes étapes du contrôle financier	Existence des décomptes
2014	<i>Construction de 7 hangars plus modules de latrines à 4 cabines dans les marchés Konkondji et Lahotan</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'un module de deux salles de classes plus bureau et magasin avec un module de latrines à deux cabines à l'EM Lahotan</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'une AEV à Konkondji</i>	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Renforcement de l'AEV de Lahotan</i>	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
2015	<i>Construction d'un centre communal d'alphabétisation</i>	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui

	<i>Construction de deux modules de trois salles de classes plus bureaux et magasins dans les EPP Doumè Lakoun_B (Doumè) et Igbéri_A (Ottola)</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction et équipement en panneaux solaires de la maternité isolée de Coffé Agballa</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'une AEV à Coffé Agballa</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
2016	<i>Construction d'un module de trois salles de classes plus une latrine à quatre cabines dans l'EPP Walla située dans l'arrondissement de Monkpa</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Réalisation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Gobada</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui

	<i>Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin dans l'EPP Kitikpli dans l'arrondissement de Lèma</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'une maternité et d'un logement de sage-femme au centre de santé de Doïssa</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
2017	<i>Réalisation de deux Postes d'Eau Autonome (PEA) à Vodjè dans l'arrondissement d'Attaké et à Kitikpli dans l'arrondissement de Léma</i>	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
	<i>Entretien périodique/aménagement de l'ITR GBOGUI - DOUME au titre de l'exercice 2015-2016</i>	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
RECAPITULATIF DES ETAPES		Aucune prise en compte	Exigence totalement satisfaite	Très faible prise en compte	Aucune prise en compte	Exigence totalement satisfaite	Exigence totalement satisfaite	Exigence totalement satisfaite

Source : analyse faite par nous à partir des données du SPRMP de la Mairie au titre des années 2015, 2016 et 2017

Tableau 14 : constat au niveau du contrôle administratif et juridique

ANNEE	DESIGNATION DU MARCHE	Existence de contrat approuvé, enregistré	Existence de lettre de notification du marché	Existence des ordres de service de démarrage des prestations	Existence de correspondances administratives sur le marché	Archivage des différents documents de marché
2014	<i>Construction de 7 hangars plus modules de latrines à 4 cabines dans les marchés Konkondji et Lahotan</i>	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
	<i>Construction d'un module de deux salles de classes plus bureau et magasin avec un module de latrines à deux cabines à l'EM Lahotan</i>	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
	<i>Construction d'une AEV à Konkondji</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<i>Renforcement de l'AEV de Lahotan</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
2015	<i>Construction d'un centre communal d'alphabétisation</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction de deux modules de trois salles de classes plus bureaux et magasins dans les EPP Doumè Lakoun_B (Doumè) et Igbéri_A (Ottola)</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

	<i>Construction et équipement en panneaux solaires de la maternité isolée de Coffé Agballa</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'une AEV à Coffé Agballa</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
2016	<i>Construction d'un module de trois salles de classes plus une latrine à quatre cabines dans l'EPP Walla située dans l'arrondissement de Monkpa</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<i>Réalisation de l'Adduction d'Eau Villageoise (AEV) de Gobada</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'un module de trois classes plus bureau magasin dans l'EPP Kitikpli dans l'arrondissement de Léma</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<i>Construction d'une maternité et d'un logement de sage-femme au centre de santé de Doïssa</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
2017	<i>Réalisation de deux Postes d'Eau Autonome (PEA) à Vodjè dans l'arrondissement d'Attaké et à Kitikpli dans l'arrondissement de Léma</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

<i>Entretien périodique/aménagement de l'ITR GBOGUI - DOUME au titre de l'exercice 2015-2016</i>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
RECAPITULATIF DES ETAPES	Exigence totalement satisfaite	Exigence totalement satisfaite	Exigence moyennement satisfaite	Exigence totalement satisfaite	Exigence totalement satisfaite

Source : analyse faite par nous à partir des données du SPRMP de la Mairie au titre des années 2015, 2016 et 2017

Tableau 15: suivi administratif des contrats

Acteur	Collecte des informations	Etre informé	Comment	Responsabilité	Comment
Services communaux	Oui		Visite de terrain	Prend des décisions si elles n'ont pas d'incidence sur le budget (Si absence de maître d'œuvre)	-Assumer sa Responsabilité personnelle - Informer son supérieur ou le maître d'œuvre (s'il existe)
Maître d'œuvre	Oui	Oui	Rapports	-Prend des décisions si elles n'ont pas d'incidence sur le budget - Fait des propositions de décisions ayant une incidence sur le budget	-Assumer sa Responsabilité personnelle - Informer le maître d'ouvrage par le biais du Coordonnateur
Coordonnateur (Secrétaire Général)	Non	Des changements opérés par le maître d'œuvre ou les services communaux concernés	Rapports	-Prend des décisions ensemble avec les services concernés et/ou le maître d'œuvre si les décisions n'ont pas des conséquences sur le budget - Fait des propositions de décisions ayant une incidence sur le budget	Réunion de travail
Le Maire	Non	Oui	Rapports	-Prend des décisions surtout si elles ont des incidences sur le budget -Prend des sanctions (avertissement, résiliation du contrat, poursuite)	- Consultation des services communaux concernés, du maître d'œuvre ou au besoin d'un expert
Comité de pilotage	Oui, dans certains cas	Oui, dans certains cas	Rapports	Fait des suggestions au Maire	-Réunion de travail ou rapports

Organisation d'appui	Non	Oui et non selon le cas	Rapports	Prend des décisions	Réunion de concertation avec le Maire
Organisation bailleur	Non	Oui et non selon le cas	Rapports	Prend des décisions	Réunion de concertation avec le Maire ou l'organisation d'appui

Source : synthèse des bonnes pratiques constatées sur différents projets de la Commune

Tableau 16 : suivi des activités

Activité planifiée	Date Prévue	Lieu	Résultat Attendu	Ecart	Explication	Recommandation

Source : synthèse des bonnes pratiques constatées sur différents projets de la Commune

Tableau 17 : suivi des résultats

Résultat	Indicateurs	Constats	Recommandations
Résultat 1			
Résultat 2			

Source : synthèse des bonnes pratiques constatées sur différents projets de la Commune

Table des matières

IN MEMORIAM	ii
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
SIGLES ETACRONYMES	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	vii
RESUME	ix
SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	4
CHAPITRE PREMIER :	8
DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE LIEE A UN MEILLEUR CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LES COLLECTIVITES LOCALES.....	8
.....	Erreur ! Signet non défini.
SECTION 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET RESTITUTION DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LA COMMUNE DE SAVALOU	9
PARAGRAPHE 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE.....	9
I. Cadre institutionnel : Présentation de la Commune de Savalou et de la Mairie.....	9
A. Présentation de la Commune.....	9
1. Situation géographique.....	9
2. Effectif et structure de la population	9
B. Présentation de la mairie de Savalou.....	10
1. Organisation de la mairie de Savalou.....	10
2. Fonctionnement de la mairie	10
II. Présentation du cadre physique de l'étude	11
A. Le Service Technique de la Mairie (ST)	12
1. La Division de Travaux Publics, de l'Habitat et de l'Urbanisme.....	12
2. La Division des Etudes Techniques	12

B.	Le Service des Affaires Financières de la Mairie (SAF).....	13
1.	Engagement de la dépense.....	13
2.	La liquidation	14
3.	L'ordonnancement.....	14
4.	Le payement	14
C.	Le Service de la Planification et du Développement Local de la Mairie (SPDL).....	15
D.	Les autres organes impliqués dans la passation des marchés publics et le contrôle de l'exécution des marchés publics.....	15
1.	La Personne Responsable des Marchés Publics	15
2.	Le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics.....	16
3.	La Commission de Passation des Marchés Publics	17
4.	La Cellule de Contrôle des Marchés Publics.....	17
5.	Les organes externes intervenant dans le contrôle de l'exécution des marchés publics.....	18
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS ET LE CONTROLE DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS DANS LA COMMUNE DE SAVALOU		19
I.	Echantillon des marchés de l'enquête	19
II.	Constats sur les phases de passation et d'exécution.....	20
A.	La phase de passation des marchés publics	20
B.	La phase d'exécution des marchés publics.....	21
1.	Au niveau du contrôle technique.....	21
2.	Au niveau du contrôle financier	21
3.	Au niveau du contrôle administratif et juridique.....	21
III.	Inventaire des éléments de l'état des lieux	22
A.	Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	22
B.	Inventaire des problèmes (menaces et faiblesses)	22
SECTION 2: DU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE AUX SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE		23
PARAGRAPHE 1 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET		23
I.	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	23
II.	Choix de la problématique et justification du sujet	24

PARAGRAPHE 2 : DE LA SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE A LA DETERMINATION DES SEQUENCES DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.	
.....	25
I. Spécification de la problématique choisie.....	25
II. Séquence de résolution de la problématique spécifiée.....	26
CHAPITRE II.....	27
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX.....	27
CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS.....	27
SECTION 1 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	28
PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS AUX HYPOTHESES DE L'ETUDE.....	28
I. Objectifs de l'étude.....	28
A. Objectifs de développement.....	28
1. Objectif Général de Développement (OGD).....	28
2. Objectifs Spécifiques de Développement (OSD).....	28
B. Objectifs de recherche.....	29
1. Objectif Général de Recherche (OGR).....	29
2. Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR).....	29
C. Résultats attendus.....	29
1. Résultat Général Attendu (RGA).....	29
2. Résultats Spécifiques Attendus (RSA).....	29
II. Hypothèses de l'étude.....	33
A. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	33
B. Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques n°2.....	34
C. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3.....	35
D. Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques n°4.....	36
III. Tableau de bord de l'étude (TBE).....	37
PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	40
I. Approche empirique.....	40
A. Objectif de l'enquête.....	40
B. Cadre de l'enquête et population mère.....	40
C. Nature des enquêtes et technique de dépouillement.....	40
D. Outils de présentation et d'analyse des données.....	41

II. Approches théoriques	41
A. Approche théorique liée au problème spécifique relatif à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés.....	41
B. Approche théorique liée au problème spécifique de la faible capacité technique des titulaires des contrats	41
C. Approche théorique relative au problème spécifique de la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes	41
D. Approche théorique relative au problème spécifique du suivi administratif insuffisant des prestations.....	42
E. Seuil de décision.....	42
SECTION 2 : DE LA COLLECTE DES DONNÉES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	42
 PARAGRAPHE 1 : COLLECTE DES DONNEES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.....	42
I. Collecte et présentation des données.....	42
A. Collecte des données et difficultés rencontrées.....	42
1. Collecte des données	42
2. Difficultés rencontrées.....	42
B. Préparation et analyse des données de l'enquête.....	43
II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	45
A. Vérification des hypothèses.....	45
1. Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés.....	45
2. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la faible capacité technique des titulaires des contrats	45
3. Degré de vérification de l'hypothèse liée à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes	46
4. Degré de vérification de l'hypothèse liée au manque de moyens en personnel et en matériels roulant adéquats pour un suivi efficace	46
B. Etablissement du diagnostic	46
1. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°1	47
2. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°2.....	47
3. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°3.....	47
4. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°4.....	47

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE	47
I. APPROCHE DE SOLUTIONS.....	47
A. Approches de solutions à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés.....	47
B. Approches de solutions à la faible capacité technique des titulaires des contrats	48
C. Approche de solutions à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes.....	49
D. Approche de solution relative au suivi administratif insuffisant des prestations	49
II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	50
A. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées à l'absence de la garantie de bonne exécution des marchés.....	50
B. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées à la faible capacité technique des titulaires des contrats	50
C. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées à la réalisation hors délais des prestations sans l'application des pénalités subséquentes	50
D. Recommandation pour la mise en œuvre des solutions liées au suivi administratif insuffisant des prestations.....	51
E. Tableau synthèse de l'étude	51
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	57
Annexes.....	60
GUIDE D'ENTRETIEN	61