

REPUBLIQUE DU BENIN

**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)



**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)**

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR
DES FINANCES**

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

**Administration des Finances
et du Trésor**

ANNEE ACADEMIQUE : 2015-2016

THEME

**LES MARCHES PUBLICS PAR ENTENTE DIRECTE :
ANALYSES ET PERSPECTIVES**

REALISE ET PRESENTE PUBLIQUEMENT PAR :

Cohovi Olivier ALIHONOU

SOUS LA DIRECTION DE :

MAÎTRE DE STAGE

Horace ADOUKONOU

*Administrateur des Services Financiers,
Directeur du Contrôle a Posteriori à la DNCMP,
Chargé des cours de marchés publics*



DIRECTEUR DE MEMOIRE

Dr GUEDJE Ludovic

*Maître-assistant en Droit Privé des Universités CAMES,
Enseignant Chercheur à la FADESP-UAC,
Directeur de la Réglementation et des Affaires
Juridiques à l'ARMP*

Décembre 2016

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: P. Emmanuel Just AKPO

VICE-PRESIDENT: Victor ADOHINZIN

MEMBRE : Camille MIGAN

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACE:

- ✚ A mes très chers parents,
Codjo Basile ALIHONOU et Micheline ABOU,
Ainsi qu'à mes frères et sœurs, Aude, Gilles, Lolie, Jauriac, Carole et Harris,
Pour leur affection et pour tous les sacrifices qu'ils ont eue consentis pour moi. Que Dieu vous bénisse !
- ✚ A mon épouse, Justine Katélé TATA,
Pour toute la dévotion et tout le soutien dont j'ai pu bénéficier de sa part. Merci.
- ✚ A mes enfants, Christopher, Darnell et Hillary,
Votre présence et votre affection ont été pour moi un réconfort et une motivation pour aller de l'avant.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce modeste travail n'a été possible que grâce à une assistance soutenue, une collaboration prompte et spontanée d'augustes personnes à qui nous exprimons notre sincère et profonde gratitude.

Nous ne saurions nommer tous ceux vis-à-vis de qui nous sommes redevables. Mais certains noms méritent d'être cités, à savoir :

- Docteur Ludovic GUEDJE, notre Directeur de mémoire qui a accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations, sans nous marchander ses connaissances et ses expériences ;
- Monsieur Horace Florent Vivien ADOUKONOU, notre Maître de stage qui, malgré ses multiples occupations, a apporté sa touche à ce travail de par ses expériences ;
- Monsieur Adjélé Aminou MAMAM, Directeur National de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), Messieurs Codjovi Robert KPANGON, Directeur du Contrôle a Priori à la DNCMP et Arsène DAGA, Directeur de l'Information, de l'Archivage et des statistiques (DIAS) pour leurs conseils et assistances ;
- le corps enseignant et le personnel de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, pour tout l'encadrement dont nous avons bénéficié auprès d'eux ; et
- les personnes qui ont apporté leur contribution à la réalisation de ce travail.

Acronyme

Sigles et abréviations	Définitions
AC	: Autorité Contractante
AOF	: Attributions, Organisation et Fonctionnement
ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
CMPDSP	: Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public
CPMP	: Commission de Passation des Marchés Publics
CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CEA	: Cellule d'Etude et d'Analyse
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DDCMP	: Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics
DSP	: Délégations de Service Public
DIAS	: Direction de l'Information, de l'Archivage et des Statistiques
DCP	: Direction du Contrôle a Priori
DCPo	: Direction du Contrôle a Postérieur
DGR	: Direction de la Gestion des Ressources
DNCMP	: Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MP	: Marchés Publics
OMC	: Organisation Mondiale du Commerce
PPMP	: Plan de Passation des Marchés Publics
PRMP	: Personne Responsable des Marchés Publics
SIGMaP	: Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux	Intitulés	Pages
Tableau n° 01	: Les seuils de passation des marchés publics	18
Tableau n° 02	: Les seuils de compétence	19
Tableau n°03	: Liste des problématiques identifiées par centre d'intérêt	36
Tableau n° 04	: Synthèse des approches théoriques par problème	40
Tableau n° 05	: Objectifs spécifiques Tableau de bord de l'étude sur "les marchés publics par entente directe : analyses et perspectives."	44
Tableau n° 06	: Modèle du Tri à plat relatif à une hypothèse de recherche	65
Tableau n° 07	: Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés	66
Tableau n° 08	: Tableau de synthèse de l'étude	79
Tableau n° 10	: Causes du problème spécifique n° 01	93
Tableau n° 11	: Causes du problème spécifique n° 02	93
Tableau n° 12	: Causes du problème spécifique n° 03	93
Tableau n° 13:	: Test d'adéquation au modèle théorique relatif au problème spécifique n° 01	94
Tableau n° 14:	: Test d'adéquation au modèle théorique relatif au problème spécifique n° 02	94
Tableau n° 15:	: Test d'adéquation au modèle théorique relatif au problème spécifique n° 03	94
Graphique n° 01	Représentation graphique des causes relatives au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence	69
Graphique n°02	Représentation graphique des causes relatives à la lourdeur dans la procédure de gré à gré	70
Graphique n 03	Représentation graphique des causes relatives à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré	71

Glossaire

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 du marché : 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.

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

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

Garantie de l'offre : garantie réelle ou personnelle fournie par le soumissionnaire pour assurer sa participation à la procédure de passation jusqu'à la signature du contrat.

Marché public : contrat écrit passé 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 vigueur au Bénin, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou privé visées par la présente loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunérations.

Marché par entente directe : un marché est dit de gré à gré ou entente directe lorsqu'il est passé sans appel d'offres ; après autorisation spéciale de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics compétente.

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

Titulaire : personne physique ou morale, attributaire, dont le marché conclu avec l'Autorité contractante a été approuvé.

Résumé

Les marchés publics passés par la procédure de gré à gré sont de plus en plus croissants de nos jours. Cet engouement des autorités contractantes pour cette procédure cache certaines réalités préjudiciables aux finances publiques. Il est donc impérieux d'examiner le système de la commande publique en général, et celui des marchés publics par entente directe en particulier. C'est dans ce cadre que les observations faites pendant le stage ont conduit à mener une réflexion sur le thème : « **Les marchés publics par entente directe : analyses et perspectives** ». L'objectif général d'une telle étude est d'analyser le dispositif de mise en œuvre des marchés par entente au Bénin. Après examen de l'état des lieux, le problème général qu'il convient de résoudre est libellé : la gestion peu efficiente et rationnelle de la procédure de gré à gré. Ce problème général se manifeste essentiellement par :

- le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- la pratique de collusion dans les marchés passés par la procédure de gré à gré.

Ainsi pour mieux contribuer à l'amélioration des conditions de mise en œuvre efficace des dispositions du gré à gré au Bénin, les objectifs suivants ont été fixés :

- déterminer les facteurs à la base du recours abusif à la procédure des marchés par entente directe pour motif d'urgence ;
- identifier les causes de la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- expliquer le phénomène de la collusion dans les marchés passés par entente directe.

Pour atteindre ces objectifs fixés, il a été formulé des hypothèses que les enquêtes réalisées sur le terrain ont permis de vérifier. Ces travaux ont permis de formuler les éléments de diagnostic dont la teneur est la suivante :

- le défaut d'anticipation est à la base du recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;

- le silence du législateur par rapport aux délais de réception, d'évaluation des offres et d'attribution des marchés vérifie bien la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- l'absence d'instruments fiables d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré est la cause liée à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

Des propositions de solutions suivies de suggestions pour leur mise en œuvre ont été ensuite formulées pour corriger des dysfonctionnements à ces différents problèmes.

Sommaire

INTRODUCTION	1
PREMIER CHAPITRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	5
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.....	6
SECTION 2 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX, CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION.....	34
DEUXIEME CHAPITRE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE GRE A GRE ...	42
SECTION 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE ADOPTEE.....	43
SECTION II : COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DES ENQUETES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	67
CONCLUSION	82
BIBLIOGRAPHIE.....	86
ANNEXES.....	90
Table des matières.....	96



INTRODUCTION

L'Etat, au sein du jeu économique, joue un rôle d'opérateur ou de régulateur. Les crises économiques confirment cette place primordiale et redonnent toute sa valeur à l'action publique. L'acteur économique que représente l'Etat révèle l'enjeu de sa participation au financement de l'activité économique. Les différents leviers à sa disposition contribuent largement à la satisfaction d'un besoin en rapport avec les agents économiques. Cependant, la crise économique actuelle que connaît le Nigéria remet à l'ordre du jour le questionnement sur la capacité financière de l'Etat, sa capacité à générer des économies budgétaires et à faire face convenablement à ses charges. Son mode de fonctionnement et sa capacité à influencer sur l'économie de la commande publique remet au goût du jour l'efficacité de son action.

Cette préoccupation a été prise en compte depuis le Moyen Age à travers des lois et décrets pour réglementer ses relations contractuelles avec les acteurs privés. Déjà en 1256, sous le régime de Saint Louis, apparaissent les premiers modes de passation des contrats publics. En l'absence de l'abondance de prestations, c'est la mise en œuvre des procédés de délégation qui sont les plus utilisés par le pouvoir royal. La mise en place de cette procédure s'explique par une organisation administrative interne inachevée et l'absence de moyens financiers pour faire face aux différentes charges et travaux de la royauté.

Au Bénin, l'histoire de l'achat public remonte à la période coloniale. Les textes applicables, ceux conçus par les autorités françaises, sont restés jusqu'à l'accession à la souveraineté internationale. Ces textes régissaient en grande partie les commandes orientées principalement vers l'achat de biens et services destinés à l'entretien des troupes et à la logistique des colons. Le débat sur l'utilisation parcimonieuse des deniers publics est au cœur de la République du Bénin depuis la Conférence des forces vives de la nation de février 1990.

La passation des marchés publics au Bénin est régie, de nos jours, par trois (03) principes généraux : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures de passation. Le code des marchés publics dispose que ces principes sont applicables aux marchés publics « quel que soit leur montant ». Cette précision du législateur béninois à l'instar de celui français, était induite

par la jurisprudence du Conseil d'Etat français¹ qui leur reconnaissait le statut de principes généraux du droit administratif, et les plaçait au rang d'objectifs à valeur constitutionnelle. La constitution du 11 décembre 1990 avait déjà conféré à ces principes une valeur constitutionnelle au Bénin. Il est évident que la mise en œuvre de ces principes permet d'aboutir à une performance de la commande publique.

Mais force est de constater que le système de passation des marchés publics du Bénin se caractérise par un recours récurrent aux modes dérogatoires de passation (l'appel d'offres restreints et le gré à gré) qui confèrent une certaine marge de manœuvre à l'autorité contractante, au détriment des principes cardinaux de la commande publique que sont : l'économie, l'efficacité, la concurrence et la transparence. Ces modes dérogatoires sont, soit concurrentiels, soit anticoncurrentiels et ne garantissent pas un choix optimal. Il en ressort, pour la plupart du temps, des inconvénients que sont : l'absence de compétitivité et le risque de fraude et de collusion.

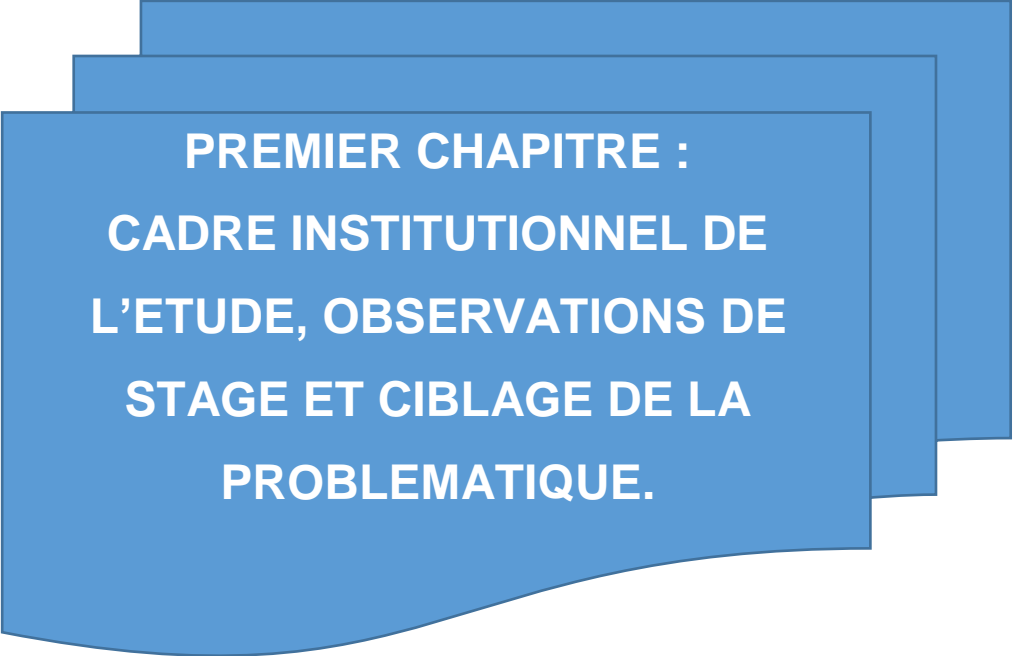
De plus, Il n'en demeure pas moins que de toutes les procédures de passation des marchés et autres contrats publics, la procédure négociée, naguère appelée gré à gré, est celle qui a été le plus souvent critiquée. A la source de nombreux maux imaginaires ou réels, serait-elle nécessairement à proscrire ou à être encadrée? Quelles sont alors les insuffisances liées à la mise en œuvre des dispositions de gré à gré ? Enfin, que faire pour y remédier ?

Pour pallier ces dysfonctionnements et apporter des solutions à ces problèmes, la présente étude est subdivisée en deux chapitres :

¹ *Le juge administratif ne crée pas les principes généraux du droit mais il les découvre « à partir des conceptions idéologiques de la conscience nationale et/ou d'une masse de textes constitutionnels, internationaux ou législatifs » (P.-L. Frier, J. Petit, Précis de droit administratif, coll. Domat, Montchrestien 8^{ème} éd. 2013, p.108).*

Le juge a eu recours à cette technique à l'occasion d'un arrêt de Section du Conseil d'Etat du 5 mai 1944 Dame Veuve Trompier-Gravier (Rec. p.133 ; D. 1945, p.110, concl. Chenot, note de Soto ; RDP 1944, p.256, concl. Chenot, note Jèze). En l'espèce, le Conseil d'Etat était saisi d'un recours dirigé contre une décision préfectorale retirant une autorisation d'exploiter un kiosque à journaux au motif que son titulaire avait voulu extorquer des fonds à son gérant. Cette décision est annulée au motif que le préfet a commis une violation des droits de la défense. En effet, « eu égard à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ».

- dans un chapitre premier, il s'agit de mettre l'accent sur le cadre institutionnel de l'étude pour aboutir au ciblage de la problématique des marchés par entente directe et ;
- dans un second chapitre, il a été abordé le cadre théorique de l'étude et on a abouti à des propositions de solutions suivies de suggestions en vue d'une gestion efficace des marchés publics par entente directe.



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

Ce chapitre présente d'une part les observations du stage et, dégage d'autre part la problématique, objet des marchés publics par entente directe : analyses et perspectives.

SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE

Cette section retrace, dans un premier temps, la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude (paragraphe 1) et permet dans un second temps de faire un état des lieux de la structure d'accueil avant de procéder au ciblage de la problématique (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : Cadre institutionnel

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) où s'est déroulé le stage est composé de plusieurs directions centrales et techniques. Celle choisie pour la présente recherche académique est la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).

Ce paragraphe permettra de faire la présentation du Ministère de l'Economie et des finances (I) ainsi que celle de la DNCMP (II).

I- Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances.

Au terme du décret n° 2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère en charge des Finances est composé :

- du Ministre ;
- des Personnes et Services directement rattachés au Ministre ;
- du cabinet du Ministre ;
- de l'Inspection générale du ministère ;
- du Secrétariat général du ministère ;
- des directions centrales ;
- des directions techniques ;
- des directions départementales et ;
- des organismes sous tutelle.

Il a pour mission la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'Etat en matière économique, financière et monétaire, et en matière de constitution et de conservation du patrimoine foncier et immobilier de l'Etat.

Il élabore pour le compte de l'Etat des stratégies de mobilisation et de sécurisation des ressources, veille à la qualité des dépenses et à la bonne gestion du patrimoine ainsi qu'aux engagements financiers, nationaux et internationaux, conformément aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

A ce titre, il est chargé de:

- mobiliser des ressources ;
- contrôler les finances publiques ;
- reformer et maîtriser l'environnement macroéconomique ;
- gérer et sécuriser le patrimoine de l'Etat et ;
- dénationaliser les entreprises publiques et semi-publiques.

II- Présentation de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics **(DNCMP)**

La DNCMP est une innovation de la réforme du système de passation des marchés publics. Conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2015-270 du 22 mai 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, elle est, en effet, l'organe central de contrôle des marchés publics et des délégations de service public. Elle est placée sous l'autorité directe du Ministre en charge des finances. Elle effectue ensuite un contrôle a priori sur les procédures de passation des marchés publics d'un montant supérieur ou égal aux seuils marquant la limite de compétence des cellules de contrôle des marchés publics, fixés par décret pris en Conseil des Ministres. Elle effectue, également un contrôle a priori sur les procédures de délégations de service public et ce, quel qu'en soit le montant.

Elle exerce un contrôle a posteriori sur les procédures de passation de marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils marquant la limite de compétence des cellules de contrôle des marchés publics fixés par décret pris en Conseil des Ministres.

A- Les missions

Comme missions de contrôle a priori, la DNCMP :

- procède à un examen technique et au contrôle de conformité des plans annuels de passation des marchés publics des autorités contractantes, fait corriger lesdits plans de passation au besoin et en assure la publication ;
- émet un avis de non objection sur les dossiers d'appel à concurrence ainsi que sur leurs modifications, le cas échéant ;
- procède à la publication des avis d'appel d'offres qui lui sont adressés par les autorités contractantes ;
- accorde, à la demande des autorités contractantes, les autorisations et dérogations prévues par la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- émet un avis de non objection sur les rapports d'analyse comparative des offres et les procès-verbaux d'attribution provisoire de marché, élaborés par la commission de passation des marchés publics ;
- procède à un examen juridique et technique du dossier ou de la convention de délégation de service public avant son approbation, et au besoin, adresse à l'autorité contractante, des demandes d'éclaircissement et/ou de modification de nature à garantir la conformité du marché ou de la convention avec le dossier d'appel à concurrence avec la réglementation en vigueur ;
- émet un avis de non objection sur les projets d'avenants et les requêtes de résiliation des marchés publics et des délégations de service public ;
- participe aux travaux des commissions de réception des marchés publics et des délégations de service public relevant de sa compétence ;
- participe aux travaux des commissions de réception des marchés publics et des délégations de service public relevant de sa compétence ;
- propose à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, des amendements aux textes législatifs et réglementaires en vigueur ; et
- coordonne l'activité des directions départementales de contrôle des marchés publics.

Elle est également chargée de viser les marchés et conventions de délégations de service public financés par les budgets autonomes des sociétés et offices d'Etat ainsi que les autres structures étatiques, en ce qui concerne les dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils marquant la limite de compétence des cellules de contrôle des marchés publics desdites structures.

De plus, la DNCMP :

- participe aux réunions de coordination entre les autorités contractantes et les autorités chargées d'élaborer le budget de l'Etat ;
- collecte toutes documentations et produit les statistiques relatives aux procédures de passation, d'exécution ou de contrôle des marchés publics et des délégations de service public ;
- assure la numérotation et l'authentification des marchés publics et des délégations de service public, quel qu'en soit le montant ;
- participe à la collecte des informations relatives aux marchés publics et aux délégations de service public ainsi qu'à la constitution d'une banque de données sur les marchés publics et délégations de service public ;
- assure l'administration et l'exploitation du Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP) et du portail web des marchés publics au Bénin ;
- centralise et publie dans le journal des marchés publics toutes les informations relatives aux marchés publics et des délégations de service public et assure l'édition et la diffusion dudit journal ;
- assure la vérification de l'application des modalités d'exécution des marchés publics et des délégations de service public quel qu'en soit le montant ; et
- procède à la désignation des observateurs indépendants sur une liste agréée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics aux fins d'exécuter les missions requises par le code des marchés publics et des délégations de service public.

Dans l'exercice de sa mission, la DNCMP peut être amenée à donner des appuis techniques aux autorités contractantes lorsqu'elles en font la demande, dans le cadre de la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et des délégations de service public.

Dans le cadre de l'examen du rapport d'évaluation des offres élaboré par la Commission de passation des marchés publics, la DNCMP peut demander à l'Autorité contractante des informations et justifications complémentaires.

La DNCMP peut également faire appel, en cas de besoin, aux services d'experts ou de personnes ressources de l'Administration publique, du secteur privé ou de la société civile, qualifiés dans les domaines considérés.

B- Les structures de la DNCMP

La DNCMP est composée de :

- une (01) Cellule d'Etude et d'Analyse (CEA) ;
- quatre (04) directions techniques et ;
- cinq (05) Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics.

1- La Cellule d'Etude et d'Analyse (CEA)

La CEA est chargée de :

- la définition des politiques et programmes de modernisation de la DNCMP ;
- la proposition d'amendements aux textes législatifs et réglementaires en vigueur dans les marchés publics et délégations de service public ;
- la centralisation ; en vue de la communication par trimestre de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, de la liste des entreprises soupçonnées de manœuvres frauduleuses dans des procédures de marchés publics et des délégations de service public ;
- la mise en œuvre de la démarche qualité et de la certification de la Direction et ;
- toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

2- Les directions techniques

Composées de :

a- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)

Elle est chargée de :

- la gestion financière et comptable ;
- la gestion des matériels et des stocks ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la définition de la politique de formation continue du personnel et ;
- toutes tâches à elle confiées par le Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

b- La Direction du Contrôle a Priori (DCP)

Elle a pour mission de :

- l'examen technique et le contrôle de conformité des plans annuels de passation des marchés publics et leur publication ;
- l'étude des dossiers d'appel à concurrence et de leurs additifs, des rapports d'évaluation des offres, des autorisations et des dérogations, des projets de marchés et conventions ;
- la proposition d'actualisation des outils de gestion des marchés publics (DAO-types, manuels de procédures...) au regard des difficultés éventuelles liées à l'application de certaines dispositions de ces outils ;
- la participation aux réunions de coordination entre les autorités contractantes et les autorités chargées d'élaborer le budget de l'Etat ;
- l'assistance aux acteurs de la chaîne de passation des marchés publics et des délégations de service public et ;
- toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

c- La Direction du Contrôle à Posteriori (DCPo)

Celle-ci se charge de :

- la centralisation et de l'exploitation des rapports périodiques des autorités contractantes sur la passation des marchés publics et des délégations de service public ;
- le contrôle de régularité et de la conformité des procédures de passation des marchés publics dont les montants sont situés en dessous des seuils de compétence de la DNCMP ;
- la vérification de l'application des modalités d'exécution des marchés publics et des délégations de service public par les autorités contractantes, quel qu'en soit le montant ;
- le recensement des marchés publics et des délégations de service public dont l'exécution n'est pas conforme aux termes des contrats signés et la production à l'ARMP, d'un rapport y relatif ; et
- toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

d- La Direction de l'Information, de l'Archivage et des statistiques (DIAS)

Elle est chargé de :

- l'administration du SIGMaP et du portail web des marchés publics ;
- la production des statistiques relatives aux procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public ;
- la numérotation et de l'authentification des marchés publics et des délégations de service public, quel qu'en soit le montant ;
- la collecte des informations relatives aux marchés publics et délégations de service public et la constitution d'une banque de données sur les marchés publics et délégations de service public, en liaison avec l'ARMP ;
- la centralisation et de la publication de toutes les informations relatives aux marchés publics et délégations de service public ;
- la tenue et la mise à jour de la liste des observateurs indépendants agréés par l'ARMP ;

- la formation et de l'assistance des autorités contractantes dans le cadre de l'exploitation du SIGMaP ;
- la tenue des indicateurs de performance sur l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics et des délégations de service public ;
- la collecte et du pré-archivage de toute la documentation produite et reçue par la direction ;
- la tenue et de la mise à jour du répertoire des entreprises sanctionnées par l'ARMP ;
- l'édition et la diffusion du journal des marchés publics ; et
- toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National de Contrôle des Marchés Publics.

2- Les Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics (DDCMP)

Elles sont créées au niveau de chaque département, à l'exception du département qui abrite la DNCMP et sur le ressort territorial duquel celle-ci exerce toute la plénitude de ses attributions.

Il existe, pour l'instant, cinq (05) Directions Départementales de Contrôle des marchés publics. Il s'agit de :

- la Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics de l'Atacora-Donga ;
- la Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics du Borgou-Alibori ;
- la Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics du Mono-Couffo ;
- la Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics de l'Ouémé-Plateau ; et
- la Direction Départementale de Contrôle des Marchés Publics du Zou-Collines.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX ET OBSERVATIONS DES ACTIVITES DE LA DNCMP

L'évolution de la réglementation des marchés publics a connu son apogée avec la transposition des directives de l'UEMOA. Elle introduit dans le champ de la commande publique une publicité plus large et fait de l'appel d'offres la procédure de droit commun. Le code des marchés publics englobe en son sein les procédures relatives à la passation des marchés publics et des délégations de service public. Avant de faire une présentation du rôle de la DNCMP dans les procédures de passation et des observations du lieu de stage, il serait opportun de passer en revue l'historique de la commande publique au Bénin.

I- L'historique des marchés publics au Bénin

L'histoire de l'achat public n'est pas nouvelle dans notre pays, elle remonte à la période coloniale. Les textes applicables sont restés jusqu'à l'accession à la souveraineté internationale, ceux conçus par les autorités françaises. Ces textes régissaient en grande partie les commandes orientées principalement vers l'achat de biens et services destinés à l'entretien des troupes et à la logistique des colons.

C'est ainsi, avant l'accession du Bénin à la souveraineté nationale, la procédure de passation des marchés publics était régie par les textes coloniaux en la forme des arrêtés n° 40, 41 et 42 du 31 mai 1954, rendant applicable en Afrique Occidentale Française, le cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés publics. Pendant cette période, la grande partie des achats de biens et services provenait de la métropole puisque c'était le colonisateur qui prenait toutes les initiatives de dépenses étant donné que le Dahomey d'alors ne disposait pas d'industries adaptées. Cet arrêté prévoit l'obligation de faire appel à la concurrence pour tout marché dont le montant atteint un certain seuil non précisé. Il précise également les différents modes de passation à savoir : l'appel d'offres, l'adjudication et le gré à gré.

Compte tenu de certaines imprécisions et insuffisances des textes coloniaux, les autorités politico-administratives ont créé l'institution devant régir désormais les marchés publics au lendemain de notre indépendance. C'était la

Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) instituée par décret n° 189/PR/MF/AE/AP du 09 Juin 1967 dont les attributions y étaient précisées. Cette commission n'avait pas pour mission de rédiger un code des marchés publics et l'on continuait de s'inspirer des dispositions des arrêtés n° 40 à 42 du 31/05/1954. L'incompatibilité des textes à nos réalités économiques a engendré des problèmes dans la gestion de la chose publique. Les Finances Publiques en ont pris un coup et depuis lors, le Bénin s'est recherché à travers ces anciens textes et ne s'est retrouvé qu'au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation.

Avec l'avènement de la démocratie, le besoin de rédiger un code des marchés publics applicable en République du Bénin s'est fait ressentir. L'avènement du renouveau démocratique, conscient de ce qu'il est nécessaire de gérer autrement les Finances Publiques a relancé le débat. Depuis 1990, ce n'est que six (6) ans après et précisément le 31 janvier 1996 que l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics a vu le jour. Il vient combler le vide juridique qui a longtemps régné et porté préjudice au développement socio-économique de notre pays. Dans le souci de doter les Marchés Publics d'un cadre législatif et réglementaire, le gouvernement a pris des décrets d'applications de ladite ordonnance. Il s'agit du :

- décret n° 99-288 du 02 juin 1999 portant fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics, des Commissions Départementales des Marchés Publics et de la Commission Spéciale des Marchés de la Défense Nationale ;
- décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation restreinte et des règles applicables aux marchés d'études ; et
- décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics en vue de compléter le cadre juridique existant.

C'est pour corriger les insuffisances notées dans l'ordonnance n° 96-04 que l'Assemblée Nationale en sa séance du 09 juillet 2004, a voté la loi n° 2004-

18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 relative au code des marchés publics applicable en République du Bénin. Cette loi a été complétée par plusieurs autres décrets d'application à savoir :

- le décret n° 2004-562 du 01^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- le décret n° 2004-563 du 01^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- le décret n° 2004-564 du 01^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics ; et
- le décret n° 2004-565 du 01^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.

Malgré la volonté affichée pour rendre plus efficaces les procédures de passation des marchés, cette loi a été remplacée par la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin compte tenu des imperfections de la précédente.

Toutefois, la commande publique reste marquée par des pratiques néfastes qui nuisent à son efficacité. Les événements des chantiers de Maria-Gléta, la polémique sur la qualité d'exécution de la route Godomey-Pahou, les surfacturations relevées dans l'affaire CEN-SAD² par les organes de contrôle permettent de reposer les questions sur les finalités de l'action publique et leur impact sur l'environnement économique et social. Les événements cités portent sur des sommes faramineuses qui pourraient servir à lutter contre la pauvreté et à promouvoir le développement. Ils touchent aussi des faits liés aux procédures, à la planification des marchés publics ainsi qu'à la qualité des prestations fournies.

² Les dossiers de surfacturations de prestations de services liées à l'organisation de la CN-SAD et lesquels les contentieux sont toujours pendants devant la Haute Cour de Justice.

Comme outil de politique publique, l'achat public est aussi un outil de dépense qui pèse lourd sur le budget de l'Etat. Que revêt alors l'architecture des mesures de contrôle des procédures de passation des marchés publics à la DNCMP?

II- Les mesures de contrôle des procédures de passation des marchés publics par la DNCMP

Face à la question liée à la liberté d'accès des candidats aux marchés publics, le législateur s'est voulu le protecteur de l'intégrité et de l'accessibilité des marchés publics, le garant d'une législation en harmonie avec les principes constitutionnels. Pour ce faire et pour se conformer aux prescriptions légales et communautaires, le pouvoir réglementaire a fixé les seuils à partir desquels la passation des marchés est obligatoire même s'il n'existe pas, pour l'instant, des aménagements liés au «secret défense» et à la «sécurité nationale». Mais avant de présenter les seuils de compétence à partir desquels la DNCMP est habilitée à exercer son contrôle, il est important de présenter les seuils qui s'appliquent aux marchés passés par l'Etat, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, les autres organismes, agences ou offices, créés par l'Etat, les communes à statut particulier et les collectivités locales autres que celles à statut particulier.

Ainsi, en application de l'article 6 de loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, les marchés sont obligatoirement passés dans les conditions prévues audit code pour toute dépense de travaux, fournitures, prestations de services dont la valeur hors taxes est supérieure ou égale aux seuils fixés par le décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, en son article 1^{er} comme suit :

Tableau n° 01 : Les seuils de passation des marchés publics

	Etat, communes à statut particulier et établissements publics.	Communes de droit commun, leurs établissements, offices et agences.
Marchés de travaux	60.000.000	15.000.000
Marchés de fournitures ou de services	20.000.000	7.500.000
Marchés de prestations intellectuelles	10.000.000	7.500.000

Source : Décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d’approbation des marchés publics en ses articles 1^{er} et 2.

L’autorité contractante peut avoir recours, en dessous des seuils de passation des marchés, à des procédures de **demande de cotation**, à condition que leur mise en œuvre respecte les principes posés par l’article 4 de ladite loi. Ces demandes doivent préciser les spécifications techniques requises par l’autorité contractante, les obligations auxquelles sont assujetties les parties et les modalités d’exécution des prestations.

Cette procédure simplifiée de consultation d’entreprises, de fournisseurs ou de prestataire de service pour l’acquisition des biens et service en dessous des seuils requiert l’utilisation des canaux de publicité. Toutefois, dans la pratique, les autorités contractantes continuent d’utiliser les factures pro-forma au mépris des dispositions du code des marchés publics. Il faut relever ici, **le caractère illégal des pratiques de trois (03) factures pro-forma provenant d’un même soumissionnaire qui sont utilisées en violation de la réglementation des marchés publics (menaces).**

Les règles et modalités d’application de ces procédures sont déterminées par décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d’approbation des marchés publics en son article 5.

1- Les seuils de compétence

A partir des seuils définis par décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d’approbation des marchés publics, les commandes

publiques sont soumises aux procédures définies par 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 DNCMP est alors en charge du contrôle a priori des procédures de passation des marchés publics, conformément aux dispositions de l'article 11 de la présente loi pour les dépenses d'un montant hors taxes supérieur ou égal à :

Tableau n° 02 : Les seuils de compétence

	Administrations publiques, organismes publics et collectivités territoriales	Sociétés, offices d'Etat, établissements publics exerçant une mission d'organisation ou*
Marchés de travaux.	200.000.000	450.000.000
Marchés de fournitures ou de services.		
Marchés de prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants individuels.	60.000.000	100.000.000
Marchés de prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels.	40.000.000	60.000.000

* d'exploitation de réseaux d'énergie, d'eau, de transport, de télécommunications
et autres services publics.

**Source : Décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de
contrôle et d'approbation des marchés publics, article 4.**

Les délégations de service public restent soumises aux principes de mise en concurrence et de publicité ainsi qu'au contrôle a priori de la DNCMP, quel qu'en soit le montant.

Les dépenses publiques, en-dessous des seuils marquant la limite de compétence sont soumises au contrôle a priori des organes de contrôle des marchés publics au sein de l'autorité contractante. Dans ce cas, la DNCMP ou, à la demande de cette dernière, une

Direction départementale de contrôle des marchés publics procède à des contrôles a posteriori, à tout moment et à tout le moins une fois l'an, sur la régularité de l'application de la réglementation relative aux marchés publics passés par l'autorité contractante, y compris pour les dépenses inférieures aux seuils de passation définis aux articles 1 et 2 du décret ci-dessus cité.

Il ressort de ce qui précède que cette précision des seuils de compétence constitue un atout et permet, en principe, une certaine célérité dans le processus de contrôle des MP, d'autant plus que les cellules de contrôle des MP peuvent valablement suppléer la DNCMP, dans la limite de leur compétence. De même, **l'existence du contrôle a priori dévolu à la DNCMP permet de prévenir, d'anéantir ou tout simplement de limiter d'éventuelles irrégularités.**

2- La planification des marchés publics

Le point de départ du processus est la planification des besoins et son aboutissement est l'approbation du marché.

Pour que la procédure de passation d'un marché public soit enclenchée, ce marché doit avoir été prévu au plan prévisionnel annuel ou révisé de passation des marchés publics.

Le plan prévisionnel annuel doit être élaboré en **septembre de l'année N-1** et transmis à la DNCMP pour publication au plus tard **quinze (15) jours ouvrables** après l'adoption du budget de l'Etat par le Conseil des Ministres.

Le plan prévisionnel de passation des marchés publics doit être approuvé par les organes compétents de l'autorité contractante avant sa transmission à la DNCMP.

Tout dossier de marché public, avant d'être soumis à l'étude de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, doit être prévu dans le plan prévisionnel annuel ou révisé de passation des marchés publics qui est publié sur le portail web des marchés publics. Tout marché public conclu en violation de cette règle de publication est nul et de nul effet. Mais force est de constater que **la plupart des autorités contractantes publient tardivement leur plan de passation (faiblesse)**. Ce qui retarde l'évolution de la procédure étant donné que la DNCMP n'autorise aucun "BON A LANCER" sans une publication préalable du plan de passation des marchés publics au titre de l'année en cours. **La DNCMP assure pour ce faire la régularité de la procédure (force)**.

3- Les étapes à suivre dans le cas des marchés publics entrant dans les domaines de compétence de la DNCMP en ce qui concerne le budget national et/ou le budget autonome des Collectivités locales, sociétés et offices d'Etat

Il s'agit de :

- l'élaboration du plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la transmission du plan annuel de passation des marchés publics à la DNCMP par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la publication du plan de passation des marchés publics par la DNCMP ;
- l'élaboration du dossier d'appel à concurrence et sa transmission à la DNCMP par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la validation du dossier d'appel à concurrence par la DNCMP ;
- l'authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'autorité contractante par la DNCMP ;
- la publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux par la DNCMP ;
- la réception, l'ouverture, l'analyse des offres et l'attribution provisoire du marché par la commission et la transmission du rapport d'évaluation des offres à la DNCMP ;
- la validation du rapport d'évaluation des offres et l'attribution provisoire au soumissionnaire par la DNCMP ;
- la notification de l'attribution provisoire au soumissionnaire ;
- le recours éventuels des soumissionnaires non retenus ;
- l'élaboration du projet de contrat ou de marché par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la signature du projet de marché par l'attributaire ;
- la signature du projet de marché par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- le visa du Contrôleur Financier pour un financement sur budget national ;

- l'approbation de l'autorité contractante ;
- la numérotation et l'authentification du marché par la DNCMP et sa transmission à l'autorité contractante ; et
- la notification du marché approuvé au titulaire par la Personne Responsable des Marchés Publics.

On observe **une cohérence dans la succession des étapes pouvant conduire à l'efficacité de la commande publique (force)**. Mais il n'en demeure pas moins que les différentes étapes ci-dessus mentionnées, compte tenu du manque de conscience professionnelle de certains acteurs au niveau de la chaîne des dépenses publiques, suscitent une lourdeur dans les procédures de passation des marchés malgré l'existence du décret n° 2014-550 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de contrôle des marchés publics et des délégations de service public.

III- Les modes de passation des marchés publics

La procédure de passation des marchés publics revêt un caractère non négligeable dans l'efficacité de la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Le nouveau code des marchés publics caractérise chaque mode de mise en concurrence et définit les cas dérogatoires à cette procédure. L'information est accessible aux candidats en début de chaque année par la publication d'un avis général de passation qui répertorie les marchés publics dont les montants atteignent les seuils de mise en concurrence. Cette dernière étant définie ici comme un processus formalisé ou non, que les autorités contractantes ont l'obligation de suivre en vue de l'attribution d'un marché public, afin que les candidats potentiels soient informés et que leurs offres et propositions soient analysées obligatoirement et comparativement. Le mode de publication des offres est organisé par les dispositions communautaires reprises par le droit national.

Ainsi, aux termes de l'article 28 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, les marchés publics sont passés après mise en concurrence des candidats sur appel d'offres ; l'autorité contractante choisit les modes de conclusion des marchés conformément aux dispositions de la présente loi.

L'appel d'offres ouvert est la règle.

Sauf en matière de prestations intellectuelles, le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

Ils peuvent, exceptionnellement être attribués selon la procédure de gré à gré ou par entente directe dans les conditions définies par la présente loi.

1- L'appel d'offres

Il demeure le mode de passation des marchés publics le plus utilisé par excellence de par ses modalités d'application. Il comprend notamment :

1.1- L'appel d'offres ouvert

L'appel d'offres ouvert est la règle en matière de passation de marchés publics. Le recours à cette procédure n'est soumis à aucune autorisation préalable de la DNCMP.

L'appel d'offres ouvert est la procédure de droit commun. Il est porté à la connaissance de tous les candidats potentiels. Il est mis en œuvre grâce à un modèle fourni par l'autorité de régulation des marchés publics. Il comporte des informations relatives à l'objet du contrat, à l'identité de l'autorité contractante, au lieu et date de réception des offres, à la durée de validité des offres des candidats, aux pièces requises pour la soumission et à la contrepartie financière constituant la garantie pour soumissionner. Le délai de préparation des offres est fixé à 30 jours calendaires à compter de la date de publication de l'avis d'appel à concurrence. Il est de 45 jours dans le cas des appels d'offres internationaux et des marchés dont le montant dépasse les seuils fixés par les règles communautaires. On note alors **le respect du délai de préparation des offres (force)**.

La loi n° 2009-02 du 07 août 2009 en son article 28 a mis un accent particulier sur le principe de la mise en concurrence dans la procédure de passation des marchés publics qui passe forcément par l'appel d'offres ouvert. Il devient donc ainsi le mode de passation par excellence que les autorités contractantes doivent nécessairement utiliser sauf si elles ont une raison valable qui les oblige à utiliser un autre mode. Une fois que l'autorité contractante a retenu l'appel d'offres ouvert comme le mode de passation d'un marché, cette dernière élabore un Dossier d'Appel d'Offres (DAO) qu'elle soumet au contrôle de

l'organe compétent. Le DAO, selon l'article 3 du code des marchés publics et des délégations de service public, est : « un document qui comprend les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son exécution »³. Lorsque le seuil relève de la compétence de la DNCMP, l'autorité contractante lui transmet le dossier par le biais de son secrétariat. Le secrétariat quant à lui se charge de transmettre le dossier au Directeur National, qui l'affecte au Directeur du Contrôle a Priori (DCP) qui se charge à son tour de l'affecter à un agent. Après traitement, l'agent renvoie le dossier à son chef de service qui l'examine à son tour et le transmet au Directeur Technique qui, après relecture, appose son avis et le transmet au secrétariat particulier. Ce dernier par le truchement du Directeur National programme le dossier au comité de validation qui siège très fréquemment. Après cette étape, le dossier revient au secrétariat particulier qui intègre les éventuelles corrections ou amendements du comité de validation. Passé cette étape, le dossier est transmis au Directeur National qui appose sa signature et le transmet par le biais de son secrétariat à l'autorité contractante qui, après prise en compte des observations, renvoie la version corrigée au Directeur National pour obtention du "BON A LANCER". Ainsi, après vérification, la DNCMP accorde le "BON A LANCER". Dans le cas contraire, elle retourne à nouveau le dossier à l'autorité contractante. On note ainsi **une bonne organisation du travail à la DNCMP (force)**.

La DNCMP dispose de quatre (04) jours ouvrables pour donner son avis sur un DAO tandis que l'autorité contractante dispose d'un (01) jour ouvrable à compter de la date de réception pour prendre en compte les observations de l'organe de contrôle et renvoyer la version corrigée pour le "BON A LANCER".

Une fois que l'Autorité Contractante a obtenu le "BON A LANCER", elle engage la procédure à travers le lancement de l'avis d'appel d'offres publié. Les candidats intéressés achètent le DAO et soumettent leurs offres dans les délais requis. L'autorité contractante procède à l'ouverture publique des plis ainsi qu'à l'évaluation des offres. Elle transmet ensuite le procès-verbal d'ouverture des plis à laquelle les soumissionnaires sont représentés et le rapport d'évaluation des offres à la DNCMP. Conformément aux dispositions de l'article 79 du code des marchés publics en vigueur au Bénin, l'évaluation des offres se fait par une commission de passation sur la

³ *Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.*

base des critères économiques, financiers et techniques, mentionnés dans le DAO afin d'apprécier l'offre conforme évaluée la moins-disante. L'agent, une fois en possession du dossier, apprécie le contenu du rapport d'évaluation selon la conformité et l'authenticité des résultats en lien avec les exigences du DAO. Il émet des observations éventuelles sur la procédure d'analyse des offres. Ce qui dénote **d'une transparence dans la procédure d'appel d'offres (force).**

1.2- L'appel d'offres restreint

L'appel d'offres restreint est la procédure par laquelle l'autorité contractante, après avis de la DNCMP, autorise un nombre de candidats limité à déposer leurs offres.

L'appel d'offres est restreint lorsque seuls les candidats que l'autorité contractante a décidé de consulter peuvent remettre des offres. Il est ensuite procédé comme en matière d'appel d'offres ouvert.

Le recours à **l'appel d'offres restreint** n'est possible que si les biens, les travaux ou les services, compte tenu de leur nature spécialisée, ne sont disponibles qu'auprès d'un nombre limité de fournisseurs, d'entrepreneurs ou de prestataires de services. Cela suppose que l'autorité contractante n'aura raison de recourir à l'appel d'offres restreint qu'après s'être rassuré que le marché national ou international ne présente pas assez de potentiels candidats pouvant lui permettre d'avoir une satisfaction adéquate.

Il est important de remarquer que la DNCMP, dans le cadre du contrôle a priori, reçoit également les dossiers d'appel d'offres restreint comme prévu à l'article 35 du code. En cas de choix du mode d'appel d'offres restreint, l'autorité contractante a l'obligation d'inviter tous les opérateurs économiques ayant des compétences pour fournir les prestations objet du marché. Ces dossiers qui sont ensuite envoyés par les autorités contractantes à la DNCMP, sont réceptionnés par le secrétariat particulier qui, après enregistrement dans le registre du "courrier arrivé", les présente au Directeur National de Contrôle des Marchés Publics. Ce dernier affecte le dossier au Directeur en charge du contrôle a priori, qui à son tour le réaffecte à un agent.

Par ailleurs, tout fournisseur, entrepreneur ou prestataire qui dispose des compétences techniques pour exécuter le marché et qui n'aurait pas été consulté, peut s'adresser à la DNCMP pour obtenir l'autorisation expresse de participer à l'appel

d'offres restreint. Cette autorisation doit intervenir dans un délai de cinq (05) jours. Si au terme de ce délai, aucune suite n'est donnée, l'autorisation de participer à l'appel d'offres restreint est réputée acquise. Tout refus doit être motivé et peut faire l'objet d'un recours devant l'Autorité de régulation des marchés publics.

Le recours à la procédure de **l'appel d'offres restreint** doit être motivé et soumis à l'autorisation préalable de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics compétente. On remarque à ce niveau que toutes les mesures ont été mises en œuvre pour favoriser **le libre accès à la commande publique des candidats susceptibles d'exécuter un marché (force)**.

1.3- L'appel d'offres ouvert précédé de pré-qualification

Au terme des dispositions de l'article 36 de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009, **l'appel d'offres ouvert est parfois précédé d'une pré-qualification** dans les cas des travaux ou d'équipements importants ou complexes ou de services spécialisés.

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

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

Le rapport de pré qualification établi par la commission de passation des marchés est transmis à la personne responsable de la passation des marchés, accompagné du projet de dossier d'appel d'offres comprenant la proposition de liste restreinte des candidats pré qualifiés.

Au cas où un candidat aurait rempli tous ces critères exclusifs d'attribution dont la pondération est laissée à la libre discrétion de l'autorité contractante, il doit en principe

être qualifié pour figurer sur une liste restreinte. Avec ce mode, un avis de pré qualification doit être nécessairement publié dans les mêmes conditions que l'avis d'appel d'offres. Le dossier de pré-qualification doit au moins contenir certaines mentions précisées à l'article 37 de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009.

1.4- L'appel d'offres ouvert en deux étapes

Comme l'appel d'offres avec pré qualification, **l'appel d'offres ouvert en deux (02) étapes** est prévu dans les cas des travaux importants ou complexes, ou exceptionnellement, de fournitures de matériels devant être fabriqués sur commande ou de services.

L'appel d'offres ouvert en deux (2) étapes, sans être une procédure de dialogue compétitif, relève d'un marché de grande complexité ou, lorsque la personne responsable du marché cherche à faire son choix sur la base de critères de performance et non de spécifications techniques détaillées. Il s'organise en une remise des propositions techniques, sans indication de prix sur la base de principes généraux de conception ou de normes de performance avec la possibilité pour le responsable du marché de demander des précisions ou des ajustements. En deuxième lieu, une invitation est adressée aux candidats sélectionnés en vue de la présentation de propositions techniques assorties de prix.

Il ne peut être recouru à cette procédure que :

- dans le cas d'un marché d'une grande complexité ; ou
- dans le cas d'un marché qui doit être attribué sur la base de critères de performance et non de spécifications techniques détaillées.

Le recours à la procédure de l'appel d'offres en deux étapes est précédé d'une pré qualification conduite selon les dispositions des articles 36 et 37 de la présente loi.

1.5- Les prestations intellectuelles

L'attribution des marchés de **prestations intellectuelles** s'effectue, par référence à une qualification minimum requise suivant plusieurs méthodes de sélection fondée sur :

- la qualité technique seule, à savoir l'expérience de la firme, la qualification des experts, la méthodologie de travail exposée ;

- la qualité technique et le coût (sélection qualité-coût) basée notamment sur l'expérience de la firme, la qualification des experts, la méthodologie de travail proposée et le montant de la proposition ;
- un «budget déterminé» dont le consultant doit proposer la meilleure utilisation possible ; et
- le «plus bas prix», c'est-à-dire sur la base de la meilleure proposition financière soumise par les candidats ayant obtenu la note minimale requise à l'évaluation technique.

L'attribution des marchés de **prestations intellectuelles** est faite au soumissionnaire présentant l'offre évaluée la mieux-disante, par combinaison des critères techniques et financiers, selon la méthode de sélection retenue.

Dans les cas de **prestations intellectuelles** complexes ou d'un impact considérable ou bien encore lorsqu'elles donnent lieu à des propositions difficilement comparables, le consultant peut être sélectionné exclusivement sur la base de la qualité technique de sa proposition, selon la procédure d'appel d'offres restreint telle que définie à l'article 35 de la présente loi.

Lorsque la procédure de sélection est fondée sur la seule qualité technique de l'offre, les marchés de prestations intellectuelles peuvent faire l'objet de négociations entre l'autorité contractante et le candidat dont la proposition est retenue.

Les négociations ne peuvent être conduites avec plus d'un candidat à la fois.

Ces négociations qui ne doivent pas porter sur les prix unitaires, sont sanctionnées par un procès-verbal signé par les deux parties.

Une fois ces négociations conclues, les autres soumissionnaires sont informés du rejet de leur proposition.

Lorsque les prestations à fournir le requièrent, la sélection d'un consultant, à raison de sa qualification unique ou de la nécessité de continuer avec le même prestataire, peut intervenir par entente directe.

Dans l'hypothèse visée au dernier alinéa de l'article 46, les marchés visés à l'article 42 ne peuvent être passés qu'avec les consultants qui acceptent de se soumettre aux dispositions de la présente loi relative au contrôle des prix spécifiques pendant l'exécution des prestations.

2- Le gré à gré

Un **marché** est dit **de gré à gré** ou **marché par entente directe** lorsqu'il est passé sans appel d'offres, après autorisation spéciale de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics compétente. La demande d'autorisation de recours à cette procédure doit exposer les motifs la justifiant.

A l'exception des cas visés aux 1^{er} et 2^{ème} tirets de l'article 49 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 procédure de gré à gré doit faire l'objet d'une mise en concurrence des candidats susceptibles d'exécuter le marché.

Le marché de gré à gré ne peut être passé que dans l'un des cas limitatifs suivants :

- lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;
- lorsque les marchés ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques et artistiques ;
- dans les cas d'extrême urgence, pour les travaux, les fournitures ou les services que l'autorité contractante doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- dans les cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de cas de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offres, nécessitant une intervention immédiate et lorsque l'autorité contractante n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de la nécessité ;
- lorsque les travaux, les fournitures ou les services ne sont réalisés qu'à titre de recherche, d'essais ou de perfectionnement.

Le code des marchés publics et des délégations de service public indique en son article 50 que : « **le marché de gré à gré** ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, des fournisseurs ou des prestataires de service qui acceptent de se soumettre à un contrôle

de prix spécifiques durant l'exécution des prestations. Le marché précise les obligations comptables auxquelles le titulaire du marché sera soumis et notamment l'obligation de présenter ses bilans, comptes de résultats et comptes d'exploitation ainsi que sa comptabilité analytique d'exploitation ou à défaut de celle-ci, tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient ».

L'article 51 indique que «**les marchés de gré à gré** doivent être préalablement autorisés par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics compétente sur la base d'un rapport spécial établi par la commission de passation des marchés de l'autorité contractante, aux termes d'une séance d'analyse des motifs, justifiant du recours à la procédure de gré à gré, en présence d'un observateur indépendant qui aura établi un rapport de mission séparé et joint au rapport spécial de la commission de passation des marchés. La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics veille à ce que sur chaque année budgétaire et pour chaque autorité contractante, le montant additionné des marchés de gré à gré ne dépasse dix pour cent (10%) du montant total des marchés publics passés en République du Bénin.

Tout marché conclu selon la **procédure de gré à gré** est communiqué pour information à l'autorité de régulation des marchés publics.

Dans l'hypothèse où une autorité contractante solliciterait auprès de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics une autorisation de passer un marché de gré à gré, alors que le seuil de 10% ci-dessus visé serait franchi, cette autorité contractante, sauf dans l'hypothèse où l'autorisation est refusée, a l'obligation de saisir l'autorité de régulation qui doit préalablement valider la procédure ».

A la DNCMP, l'autorisation liée à la **procédure de gré à gré** se fait sur la base d'appréciation des motifs qui sous-tendent le recours à cette dernière. En la matière, les textes qui régissent les marchés publics prévoient déjà les conditions dans lesquelles cette autorisation est requise. Mais, il n'en demeure pas moins qu'on assiste à **un recours abusif à la procédure pour motif d'urgence (faiblesse)**. Ce qui dénature la procédure de gré à gré en ce sens que sa mise en œuvre est compromise. Par ailleurs, elle suscite **la pratique de collusion (menace)** du fait que l'autorité en faisant recours aux candidats ne tient pas toujours compte de la capacité de ces derniers à lui fournir les prestations inhérentes à sa demande.

En d'autres termes, lorsque la DNCMP, après appréciation des motifs, parvient à autoriser le recours à cette procédure, les différentes phases de son application font qu'on observe une démarcation en termes de délais avec ceux relatifs à l'appel d'offres. **Ce qui fait prévaloir une lourdeur dans la procédure de gré à gré (faiblesse).**

IV- La procédure d'exécution des marchés publics

La procédure d'exécution des marchés regroupe l'exécution physique (1) et son règlement (2). Elle se traduit par la mise en œuvre des obligations liées à chaque partie.

1- L'exécution physique des marchés publics

L'exécution physique du marché public relève de la compétence du titulaire du marché. Il existe plusieurs types de marchés (travaux, fournitures, services) et les étapes d'exécution varient d'un marché à un autre. **La phase exécutive du marché** débute dès son entrée en vigueur c'est-à-dire dès sa notification à l'attributaire ou à une date ultérieure si le marché le prévoit. A cette phase, les obligations juridiques liant les deux (02) parties contractantes débutent.

Le titulaire doit exécuter le marché conformément aux clauses du contrat et aux spécifications techniques. S'il est prévu l'élaboration d'un planning d'exécution, il doit l'élaborer en ayant en vue le délai d'exécution du marché. Il ne doit rien ajouter ou soustraire des spécifications techniques prévues aux contrats.

Il doit assurer une bonne exécution des prestations de peur de se voir frapper des sanctions y afférentes.

Il faut noter que le problème du **retard dans l'exécution des marchés persiste toujours (faiblesse)** malgré les dispositions des articles 141 et 142 du code des marchés publics et des délégations de service public en vigueur au Bénin qui prévoient des pénalités, voire la résiliation du marché.

Les obligations des parties au contrat étant connues, il convient de contrôler l'exécution du marché avant la réception des prestations.

Aux termes de l'article 131 du CMPDSP, sans préjudice des dispositions législatives et réglementaires relatives au contrôle des dépenses applicables aux autorités contractantes, le contrôle de l'exécution des marchés publics est assuré par :

- l'autorité contractante selon les modalités précisées dans les CCAG ;

- la DNCMP ou tout autre organe administratif compétent (Inspection Général du Ministère,. . .) ; et
- l'ARMP dans le cadre des missions d'audits annuels qu'elle fait exécuter par des auditeurs indépendants.

Mais au cours des investigations, il est à remarquer que les organes de contrôle n'arrivent souvent pas à effectuer des descentes inopinées sur le terrain pour voir le niveau d'avancement des marchés en cours d'exécution. Ils évoquent pour la plupart **un manque de ressources financières et humaines (faiblesse)**.

Le suivi se matérialise par l'examen et la vérification des documents d'exécution physique par la DNCMP, et par des visites de chantier.

Selon l'article 17 du décret n° 2015-270 du 22 mai 2015 portant AOF de la DNCMP, la vérification de l'application des modalités d'exécution des marchés publics et des délégations de service public par les autorités contractantes, quel qu'en soit le montant, est également une attribution de la Direction du Contrôle a posteriori (DCPo).

Lorsque le titulaire du marché finit de remplir ses obligations, il adresse à l'autorité contractante une demande de réception des prestations. Un comité de réception prévu au contrat et constitué à cette fin, procède à la réception conformément aux modalités de réception prévues par le contrat. Le titulaire du marché a droit à une rémunération pécuniaire en contrepartie des prestations livrées.

2- Le règlement des marchés publics exécutés

Les prestations qui ont donné lieu à un commencement d'exécution du marché ouvrent droit au versement d'acompte, à l'exception des marchés prévoyant un délai d'exécution inférieur à trois mois pour lesquels le versement d'acompte est facultatif. Mais avant de prendre possession des acomptes, le titulaire doit demander à l'autorité contractante de procéder à l'attachement des prestations exécutées. Ceci permettra de s'enquérir du niveau réel d'exécution des prestations. Il donne droit au titulaire du marché d'exiger de l'autorité contractante le paiement des sommes qui lui sont proportionnellement dues. Cette créance est exigible sur présentation d'un décompte dont le montant doit correspondre au niveau réel d'exécution.

Le représentant de l'autorité contractante est tenu de procéder au paiement des acomptes et du solde dans un délai qui ne peut dépasser soixante (60) jours à compter de la réception de la facture ; toutefois, un délai plus long peut être fixé pour le paiement du solde de certaines catégories de marchés.

Le constat fait ici est que l'attachement qui devrait être réalisé sur demande du titulaire par l'autorité contractante n'est souvent pas effectué à bonne date pour donner droit au titulaire de prendre possession de ses acomptes. Et même s'il est réalisé, lorsque le titulaire introduit sa facture auprès de l'autorité contractante, il n'entre en possession de ses acomptes qu'au-delà du plafond légal de 60 jours. On note donc **un retard dans le paiement des acomptes (menace)**.

Sous réserve des dispositions découlant des accords ou conventions de prêts ou des conventions internationales, tout règlement relatif à un marché public intervient par transfert bancaire sur un établissement bancaire ou un organisme financier agréé de premier rang, conformément aux textes en vigueur ou par crédit documentaire.

Tout prélèvement sur crédit de financement extérieur est soumis au visa préalable de l'organe habilité à gérer ce financement.

Toute modification de domiciliation bancaire ne peut être réalisée que par voie d'avenant.

Les opérations effectuées par le titulaire du marché et susceptibles de donner lieu à un versement d'avances, d'acomptes ou de paiement pour solde sont constatées par tout moyen laissant trace écrite par la personne responsable des marchés publics ou son mandataire, suivant les modalités prévues par les clauses administratives générales.

Les observations du cadre institutionnel de la présente étude révèlent des atouts et des faiblesses liés à la gestion des marchés publics. Ceci conduit au ciblage de la problématique et à sa vision globale de résolution.

SECTION 2 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX, CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION.

Il sera question de faire l'inventaire des éléments de l'état des lieux (paragraphe 1) et de regrouper les problèmes spécifiques en rapport à chaque problématique, afin de cibler ensuite la problématique à résoudre (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX

Il consiste à faire le point des observations en termes d'atouts et de faiblesses (I) en vue d'un regroupement des problèmes par centre d'intérêt (II).

I- Inventaire des atouts et des problèmes

Il s'agit ici de faire le point des atouts (A) et des faiblesses qui constituent en réalité des problèmes (B).

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Il est entendu par atouts, les différents éléments positifs relevés au cours du stage et qui, sans aucun doute concourent efficacement à l'atteinte des objectifs. Il s'agit :

- de la bonne organisation du travail ;
- du respect de la régularité des procédures ;
- de la cohérence dans la succession des étapes liées aux procédures de passation des marchés des candidats susceptibles d'exécuter un marché ;
- du respect des délais de préparation des offres ;
- d'un libre accès à la commande publique ; et
- de la transparence dans la procédure d'appel d'offres.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Les problèmes relevés constituent des failles qui entravent le bon déroulement des activités. Ce sont :

- la pratique illégale de trois (03) factures pro-forma provenant du même soumissionnaire en violation de la réglementation des marchés publics ;
- le retard de publication des plans de passation ;
- le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- la lourdeur dans les procédures de passation des marchés publics ;
- la pratique de collusion dans les marchés passés par entente directe ;
- le retard dans l'exécution des marchés publics ;
- le manque de ressources financières et humaines et ;
- le retard dans le paiement des acomptes.

II- Regroupement des problèmes par problématiques

Tous les problèmes énumérés ci-dessus ont été regroupés en trois (03) problématiques résumées dans le tableau ci-après :

Tableau n°03 : Liste des problématiques identifiées par centre d'intérêt.

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
01	La normalisation des marchés.	<ul style="list-style-type: none"> • la publication tardive du plan de passation des marchés publics ; • la pratique illégale de trois (3) factures pro-forma provenant du même soumissionnaire en violation de la réglementation des marchés publics ;et • le retard dans l'exécution des marchés publics. 	Une instabilité normative à l'efficacité de la commande publique.	Problématique de la normalisation de la commande publique.
02	Le paiement dans les marchés publics.	<ul style="list-style-type: none"> • le manque de ressources financières et humaines ; et • le retard du paiement des acomptes. 	Retard dans le paiement des marchés publics : un obstacle à l'efficacité de la commande publique.	Problématique du paiement à temps des marchés publics.
03	La procédure de gré à gré ou entente directe.	<ul style="list-style-type: none"> • le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ; • la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et • la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré. 	Caractère peu efficient et peu rationnel de la procédure de gré à gré.	Problématique de la gestion efficiente et rationnelle de la procédure de gré à gré.

Source : Résultats des investigations.

PARAGRAPHE 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION

Cette partie renseigne sur les justifications ayant conduit au choix de la problématique, objet de la présente étude (I) et sur sa vision globale de résolution (II).

I- Ciblage de la problématique de l'étude.

Les centres d'intérêts sus identifiés se rapportent tous à des problématiques auxquelles les organes de passation et de contrôle doivent apporter des solutions. Parmi ces problématiques, celles identifiées sont :

- la problématique de la normalisation de la commande publique;
- la problématique du retard dans le paiement des marchés publics ; et
- la problématique du caractère peu efficient et peu rationnel de la procédure de gré à gré.

Au regard de ces trois (03) problématiques, il est fait obligation de reconnaître que les acteurs intervenant dans les MP sont confrontés à des difficultés tant à la phase de passation, de gestion qu'à celle d'exécution et de paiement des marchés publics.

L'objectif du présent travail est d'appliquer les connaissances acquises dans les finances publiques voire dans les marchés publics aux difficultés auxquelles sont confrontés ces acteurs en vue de participer à la dynamisation du système de passation des marchés publics.

Bien que toutes les thématiques concernent les marchés publics, il va sans dire que celle relative aux marchés passés par entente directe revêt une importance particulière en raison des difficultés spécifiques de sa gestion.

Pour y parvenir, une attention particulière a été accordée aux marchés passés par entente directe. Les difficultés y afférentes obligent à faire un travail de toilettage des dispositions liées à la procédure. C'est dans cet ordre d'idée que la **problématique relative à la gestion peu efficiente et peu rationnelle de la procédure de gré à gré** sera celle qui fera l'objet de la présente étude.

Les problèmes spécifiques en rapport à cette problématique sont :

- le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- la lourdeur dans la procédure de gré à gré et ;
- la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

Fort de tout ce qui précède, le thème sera libellé comme suit : **”Les marchés publics par entente directe : analyses et perspectives.”**

Le poids des marchés publics dans l'économie nationale n'est pas négligeable au regard de la place qu'ils occupent dans le budget national. Les marchés publics de nos jours sont de véritables facteurs de développement. Ils favorisent la création d'emplois. A cet effet, il serait souhaitable que des mesures soient prises en vue d'en permettre une gestion saine et transparente. Car les insuffisances notées dans leur gestion semblent prendre le dessus. Pour ce faire, la passation des marchés publics par entente directe doit, par exemple, se reposer sur des principes d'économie, de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures de passation.

Dans le souci de garantir l'efficacité des procédures, il urge de procéder à une vision globale de résolution de la problématique.

II- Vision globale de résolution de la problématique

Les approches génériques de résolution liées au problème général seront abordées dans un premier temps (A) et celles liées aux problèmes spécifiques (B) par la suite.

A- Approches génériques de résolution du problème général

Après la formulation du sujet et la spécification de la problématique retenue, il importe de préciser la vision globale susceptible de permettre d'analyser les problèmes spécifiques et logiques, le problème général identifié qui, faut-il le rappeler, est celui **de la gestion peu efficiente et peu rationnelle de la procédure de gré à gré.**

Pour ce faire et pour la clarté de la présentation, il est nécessaire de relever les insuffisances et faiblesses du système de passation des marchés publics au Bénin avant d'identifier les actions correctives en vue d'une amélioration remarquable des pratiques, et par ricochet, du système de passation des marchés publics par la procédure de gré à gré au Bénin.

B- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

1- Approche générique liée au problème spécifique n°01

Tout d'abord, en ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire, l'on assiste à un silence du législateur par rapport au **recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.** Pour ce faire, il faut noter qu'une relecture 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

est nécessaire. Il est du devoir du pouvoir législatif de protéger les libertés sacrées pour préserver l'intérêt général. Domaine sensible qui touche à l'économie et participe positivement à la création des richesses et un tant soit peu à la réduction des inégalités, la réglementation de la commande publique doit être sécurisée davantage. Sa sécurisation et sa stabilité peuvent être envisagées en passant par la voie législative pour les grands principes de la commande publique.

Le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence est un défi quotidien pour le pouvoir réglementaire. Pour rendre la procédure plus simple, transparente et efficace, il n'en demeure pas moins d'étendre la concurrence à toutes les entreprises intéressées et de permettre aux autorités contractantes d'apporter d'autres pistes de solution.

2- Approche générique liée au problème spécifique n° 02

La lourdeur dans la procédure de gré à gré relève du silence du législateur par rapport aux délais de réception, d'évaluation des offres et d'attribution des marchés de gré à gré faute d'absence d'un guide de mise en œuvre de la procédure de gré à gré. Ce qui amène certaines autorités contractantes à soumettre encore un DAO au contrôle a priori. De plus, cette lourdeur administrative néfaste à la commande publique peut être imputée à une absence de dématérialisation des procédures.

3- Approche générique liée au problème spécifique n° 03

Une autre difficulté inhibe l'efficacité et la transparence du système de passation des commandes publiques au Bénin. Il s'agit de la pratique de **collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré** qui résulte de l'absence d'instruments fiables d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré. Mieux, la pratique de collusion est aisée dans le cadre des soumissions concertées puisqu'il n'existe pas de système pouvant contrôler une saine concurrence. La chambre des comptes a souvent dénoncé cette pratique qui consiste, dans une procédure de demande de renseignement et de prix, à recevoir trois (03) factures qui proviennent du même nombre de fournisseurs différents par leur raison sociale mais qui en réalité sont la propriété exclusive d'une seule personne. Cette situation met en péril l'utilisation rationnelle des ressources publiques mais aussi la qualité d'exécution des marchés publics ; d'où la nécessité d'y apporter des pistes de solutions.

Les approches génériques retenues pour remédier à ces problèmes sont centralisés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 04 : Synthèse des approches théoriques par problème.

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Caractéristiques des approches théoriques retenues
01	Le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.	Déterminer les facteurs à la base du recours abusif d'urgence à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.
02	La lourdeur dans la procédure de gré à gré.	Identifier les causes de la lourdeur dans la procédure des marchés par entente directe.
03	La pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.	Expliquer le phénomène de la collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

Source : Résultats des investigations.

III- Etape de résolution de la problématique

Pour la conduite de l'étude, en vue de procéder à la vérification des hypothèses, il est nécessaire de se focaliser sur des recherches, des entretiens auprès des acteurs commis à cette tâche.

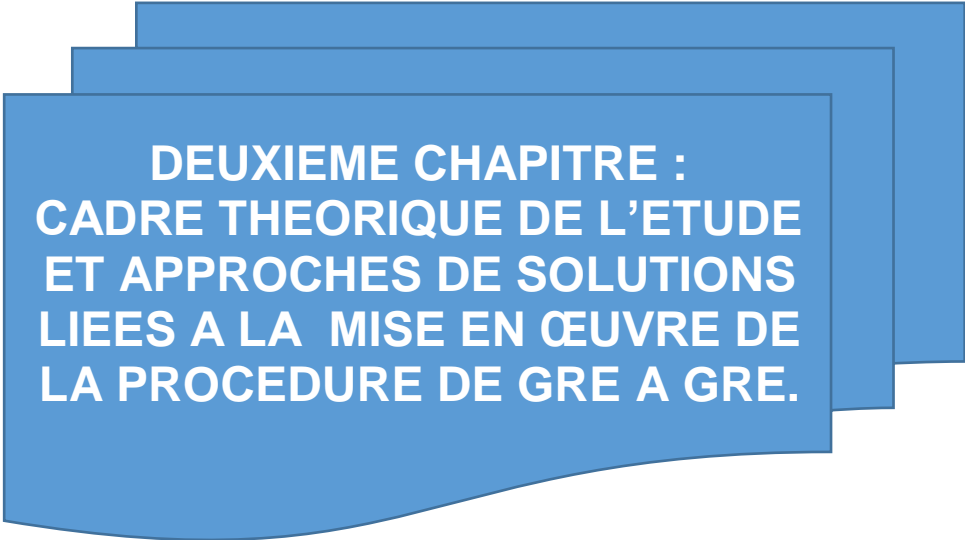
La méthodologie utilisée dans cette étude s'appuiera sur une approche théorique basée sur une littérature peu abondante dans ce domaine au Bénin.

Les sources principales utilisées sont d'origines législatives et réglementaires. Elles sont complétées par des rapports publiés régulièrement par des institutions nationales et l'exploitation d'études menées par des organismes internationaux ainsi que des ouvrages de référence et des publications des administrations en matière de commande publique.

Les autres ressources utilisées sont tirées de la pratique au sein de la DNCMP, des échanges et rencontres avec les personnes ressources qui s'occupent de la commande publique.

Ainsi, pour résoudre les problèmes identifiés, une vision de résolution en douze (12) étapes a été adoptée. Il s'agit :

- de la fixation des objectifs de la recherche ;
- de la formulation des hypothèses du travail ;
- de la construction du tableau de bord (TBE) ;
- de la revue de littérature ;
- du choix de l'outil de mobilisation des données ;
- du choix de l'outil de l'analyse des données ;
- de la mobilisation des données ;
- de l'analyse des données ou vérification des hypothèses ;
- de la formulation des diagnostics ;
- des approches de solutions ;
- des conditions de mise en œuvre des solutions ; et
- de la construction du tableau de synthèse de l'étude (TSE).



**DEUXIEME CHAPITRE :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE
ET APPROCHES DE SOLUTIONS
LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DE
LA PROCEDURE DE GRE A GRE.**

Ce chapitre approche les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée (section1). Il y est également exposé la collecte des données, l'analyse des résultats des enquêtes, les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre (section 2).

SECTION 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE **ADOPTEE**

Il est précisé dans un premier temps, les objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude (paragraphe 1) et dans un second temps la revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée (paragraphe 2).

PARAGRAPHE I : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE **BORD DE L'ETUDE**

Ce paragraphe rappelle la problématique retenue (I), présente les objectifs (II) et les hypothèses d'étude (III).

I- Rappel de la problématique retenue

Au vu de tout ce qui précède, l'étude sera axée exclusivement sur la bonne gouvernance des marchés publics passés par entente directe au Bénin. Pour ce faire, la problématique retenue comprend un problème général intitulé « **la gestion peu efficiente et peu rationnelle de la procédure de gré à gré** » et trois (03) problématiques à savoir :

- problème spécifique n° 01 : le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- problème spécifique n° 02 : la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- problème spécifique n°03 : la pratique de collusion dans les marchés publics passé par la procédure de gré à gré.

II- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude se fixeront en termes d'objectif général (A) et d'objectifs spécifiques (B).

A- Objectif général

L'objectif général est une déclaration d'intention de résolution du problème général qui est axé sur l'insuffisance dans la mise en œuvre des dispositions du gré à gré.

Il s'agit d'analyser **les dispositifs de mise en œuvre de la procédure de gré à gré au Bénin.**

B- Objectifs spécifiques

Chaque objectif prend en compte le problème spécifique de son rang et se positionne comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème.

Tableau n° 05 : Objectifs spécifiques

OBJECTIF N°01	Déterminer les facteurs à la base du recours abusif à la procédure des marchés par entente directe.
OBJECTIF N°02	Identifier les causes de la lourdeur dans la procédure de passation des marchés par entente directe.
OBJECTIF N°03	Expliquer le phénomène de la collusion dans les marchés passés par la procédure de gré à gré.

Source : Résultats des investigations.

III- Hypothèses de travail

L'hypothèse est une proposition explicative de l'avènement de chaque problème spécifique. Il s'agira ici, d'aborder essentiellement les causes et les hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés.

A- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 01

Deux (02) causes ont été identifiées en ce qui concerne **le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.** Il s'agit :

- d'une planification insuffisante de la commande publique ; et
- d'un défaut d'anticipation dans la mise en œuvre des procédures de passation.

En effet, la planification est l'étape initiale de passation des marchés publics. A ce niveau, chaque autorité contractante évalue les besoins liés à son fonctionnement ainsi que ceux liés à ses activités d'intérêt général. Mais dans la pratique, il n'est pas rare de constater que certaines dépenses ne soient pas planifiées. Cette situation pourrait amener l'autorité contractante à recourir à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence. Toutefois, cette cause ne semble

pas la plus plausible, car il est toujours possible de réviser le plan avant d'exécuter une dépense non prévue.

Le plan de passation des marchés publics prévoit les dépenses ainsi que le déroulement de la procédure à travers un chronogramme. Mais dans la pratique, il n'est pas rare que des autorités contractantes mettent du temps à enclencher les procédures. Ce qui les amène, face à l'imminence de la réalisation des dépenses à recourir à la procédure de gré à gré. Le défaut d'anticipation dans la mise en œuvre des procédures de passation paraît donc la cause la plus plausible.

Ainsi, il convient de retenir comme hypothèse que **le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation expliquerait le recours abusif à la procédure de gré à gré.**

B- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 02

Il a été identifié à ce niveau deux (02) causes qui pourraient expliquer éventuellement le problème **de la lourdeur dans la procédure de gré à gré**. Ce sont :

- une non maîtrise de la réglementation favorable à un risque de gaspillage des ressources publiques (dans leur mise en œuvre) et ;
- le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré.

Le législateur béninois a prévu un certain nombre de dispositions pour la mise en œuvre des procédures. La non maîtrise de ces dispositions pourrait justifier la lourdeur de la procédure. Toutefois, elle ne semble pas être la cause la plus plausible, puisque les dispositions prévues dans le code des marchés publics sont celles applicables généralement aux appels d'offres.

Le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure exceptionnelle de gré à gré amène donc les autorités contractantes à recourir aux différentes étapes liées à la procédure normale de l'appel d'offres, ce qui entraîne une lourdeur.

Situation qui amènerait à retenir comme hypothèse que : le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré serait à la base de la lourdeur.

C- Causes et hypothèses liée au problème spécifique n° 03

Il a été retenu deux (02) causes principales relatives à la pratique de collusion dans les marchés publics par procédure de gré à gré. Il s'agit :

- d'une absence de facteur de risque favorisant l'apparition de soumission concertée ; et
- d'une absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré.

L'existence du code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics est un outil qui permet de limiter les fraudes dans le secteur de la commande publique. Néanmoins dans la pratique, il n'est pas rare de constater certaines dérives visant à déroger à ces principes. En effet, certaines entreprises pour un même marché se concertent entre elles pour soumissionner et faire gagner l'une d'entre elles. Cette dernière est tenue par une obligation envers les autres. La situation qui prévaut ici est difficile à cerner par les acteurs de la commande publique qui en réalité ne disposent pas de moyens fiables pour déceler ces cas de fraudes. Toutefois, l'absence de facteur **de risque favorisant l'apparition de soumission concertée ne semble pas être la cause la plus plausible du problème, car malgré l'absence d'offres concertées, les prix ont tendance à être plus élevés lorsqu'il s'agit du gré à gré.**

La détermination du prix dans les marchés publics reste et demeure de nos jours une préoccupation majeure. L'existence du répertoire des prix semble apporter un feu de soulagement aux acteurs de la commande publique. Cependant, les réalités en termes de prix sur le marché et en fonction des besoins exprimés ne reflètent pas toujours les exigences du répertoire. La situation semble être réglée pour les marchés prévus dans le plan de passation des marchés publics et pour lesquels les montants prévisionnels sont connus d'avance. Par contre, pour ce qui concerne les marchés passés par entente directe, la préoccupation demeure du fait que les montants prévisionnels de ces marchés ne sont pas dans la majorité connus d'avance. La difficulté d'apprécier à juste titre le montant de ces types de marchés publics persiste et demeure un goulot d'étranglement pour l'assainissement des finances publiques. **La cause qui paraît plus évidente serait celle relative à l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré.**

L'hypothèse est alors libellée ainsi : **l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré justifierait la pratique de collusion dans les marchés publics passés par procédure de gré à gré.**

D- Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et hypothèses n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, il n'a pas été trouvé une cause générique qui englobe toutes les causes spécifiques identifiées. Ainsi, il ne sera pas formulé ni cause générale, ni hypothèse générale.

Pour donner une vue synthétique du cadre théorique de l'étude, un tableau de bord de l'étude (TBE) a été réalisé.

IV- Construction du tableau de bord de l'étude

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

Tableau n° 06: Tableau de bord de l'étude sur "les marches publics par entente directe : analyses et perspectives."

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes supposées être à la base	Hypothèses
Niveau général		<p><u>Problème général :</u> Gestion peu efficiente et peu rationnelle de la procédure de gré à gré au Bénin.</p>	<p><u>Objectif général :</u> Analyser le dispositif de mise en œuvre de la procédure de gré à gré au Bénin.</p>	---	---
N i v e a u	01	<p><u>Problème spécifique n°01 :</u> Le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.</p>	<p><u>Objectif spécifique n°01 :</u> Déterminer les facteurs à la base du recours abusif à la procédure des marchés par entente directe.</p>	<p><u>Cause spécifique n°01 :</u> Le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation.</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°01 :</u> Le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation explique le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.</p>

s p é c i a l	<u>Problème spécifique</u> <u>n° 02 :</u>	<u>Objectif spécifique</u> <u>n° 02 :</u>	<u>Cause spécifique</u> <u>n° 02 :</u>	<u>Hypothèse spécifique</u> <u>n° 02 :</u>
	La lourdeur dans la procédure de gré à gré.	Identifier les causes de la lourdeur dans la procédure de passation des marchés par entente directe.	Le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré.	La lourdeur dans la procédure de gré à gré est due au silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré.
03	<u>Problème spécifique</u> <u>n° 03:</u>	<u>Objectif spécifique</u> <u>n° 03</u>	<u>Cause spécifique</u> <u>n° 03 :</u>	<u>Hypothèse spécifique</u> <u>n° 03:</u>
	La pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.	Expliquer le phénomène de la collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.	L'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré.	L'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré justifie la pratique de collusion dans les marchés publics passés par procédure de gré à gré.

Source : Résultats de nos investigations.

PARAGRAPHE II : ADOPTION DE LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE A PARTIR DE LA REVUE DE LITTERATURE.

Ce paragraphe renseigne sur la revue de littérature (I) et sur la méthodologie de l'étude (II).

I- REVUE DE LITTERATURE

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

Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les approches génériques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique choisie. Il sera donc question d'identifier les théories spécifiques liées à ces approches afin de faire le point des connaissances sur les insuffisances de la mise en œuvre des dispositions du gré à gré et sur celles relatives aux problèmes spécifiques notamment:

- le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence;
- la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

Il convient aussi de rappeler, qu'au sein de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, des approches génériques précises ont été identifiées par rapport à ces problèmes spécifiques et se présentent comme suit :

- approche basée sur les mesures pour limiter les cas d'urgence dans la passation des marchés par entente directe (approche générique liée au problème spécifique n° 01) ;
- approche basée sur les mesures pour promouvoir la célérité dans la procédure de gré à gré (approche générique liée au problème spécifique n° 02) ; et
- approche basée sur certains indicateurs pour lutter contre la pratique de la collusion dans les marchés par la procédure de gré à gré (approche générique liée au problème spécifique n° 03).

Le point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques étant sous le couvert de la théorie du problème général qui est celle relative aux insuffisances dans la mise en œuvre des dispositions de gré à gré, seuls les points relatifs aux problèmes spécifiques seront exposés.

A- Contributions antérieures liées au recours abusif de la procédure de gré à gré.

Selon **Bernard Messengue Avom** dans son ouvrage «**La gouvernance des marchés publics**», la technique de gré à gré est un marché «par entente directe» entre l'administration et son cocontractant. Il est rapproché du marché négocié du code des marchés publics français. Certes, ce procédé restreint le caractère concurrentiel du marché, mais il n'entraîne pas la répudiation de toute forme de concurrence ; au contraire, il met en œuvre une concurrence limitée à certains soumissionnaires choisis par le maître d'ouvrage, à des conditions déterminées et sous le contrôle restreint de la commission de passation des marchés compétente. Le marché de gré à gré est défini par le code des marchés publics comme suit: «un marché est dit gré à gré lorsqu'il est passé sans appel d'offres, après autorisation spéciale de l'autorité chargée des marchés publics et selon la procédure décrite aux articles 127 et 128 du livre II du présent code». (...) La passation des marchés fictifs peut également prendre la forme d'un détournement de l'objet du marché; on est parfois surpris de constater que dans certains cas l'administration passe des marchés pour des objets qui ne paraissent pas nécessaires, compte tenu de la faiblesse des commandes habituelles en ce domaine. L'explication est en fait assez simple, le recours à la formule du marché permet dans une certaine mesure de s'affranchir des règles budgétaires en «passant des marchés fictifs en vue de dissimuler le véritable objet des dépenses imputées sur des crédits ouverts à d'autres fins ou, allouées au titre d'un autre exercice que celui qui aurait dû en supporter la charge». C'est ainsi qu'un tel service de l'Etat passera un marché de mobilier d'un million de francs CFA et ne s'en fera livrer qu'à concurrence de cinq cent mille francs, le solde de la facture ayant «servi à financer les travaux d'aménagement peinture moquette, climatisation, décoration du bureau du directeur». Le but est ici clairement de détourner la règle de spécialité budgétaire en finançant sur les crédits de fonctionnement de véritables opérations d'investissements. Il reste donc à espérer que ces pratiques soient encadrées à l'avenir par le code des marchés

publics; il devrait prévoir un contrôle du cocontractant comparable à celui qui s'exerce sur les organes administratifs; car le marché de gré à gré reste émaillé d'abus.

Dans sa circulation relative au respect des règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics, le Premier Ministre Camerounais notait opportunément : «Mon attention est attirée de manière récurrente sur la persistance de mauvaises pratiques et autres dysfonctionnements ; ces pratiques et dysfonctionnements se traduisent au niveau de la dépense publique par la sous consommation des crédits pourtant disponibles, de faibles taux d'exécution des projets d'investissement publics et une qualité approximative des prestations réalisées. Ils découlent essentiellement d'une part de l'indiscipline de certains maîtres d'ouvrage, maîtres d'ouvrage délégués et commissions des marchés publics, et d'autre part, du manque de rigueur dans le contrôle des marchés publics et portant, en phase de passation, entre autres sur l'absence ou le non-respect de la programmation de la passation des marchés publics, entraînant des recours abusifs aux procédures de gré à gré (...)». Ce constat amer dressé en personne par l'autorité des marchés publics en son temps reste d'une actualité déconcertante ; en réalité, plus que contestable, le recours abusif à la procédure de gré à gré est détestable; mais elle fascine davantage les maîtres d'ouvrage, qui pensent qu'elle permet de contourner la lourdeur des procédures et d'obtenir rapidement le résultat. Cependant, celle-ci leur offre le prétexte d'enrichissement sans cause et de camouflage de leur incapacité de programmation des marchés et/ou de réaliser des études préalables efficaces. (...) Or, dans la pratique, l'urgence est souvent excipée comme prétexte pour débloquer rapidement de l'argent, mais jamais justifiée par l'objet même du marché. A titre d'illustration, le Chef de l'Etat aurait autorisé le déblocage spécial de 100 milliard pour neuf chantiers routiers dits «urgents», du «guichet entretien» du fonds routier. La presse gouvernementale camerounaise affirme à cet effet que: «Conscient de l'enjeu que représentent les infrastructures routières pour la projection du Cameroun vers son émergence économique et compte tenu des risques auxquels sont exposés les usagers de certaines routes nationales, notamment l'axe Yaoundé-Bafoussam-Bamenda, le Premier Ministre, Chef du gouvernement et Président du Conseil National de la Route, a autorisé sur très hautes instructions du Président de la République, dit-on dans le communiqué, la passation par la procédure du gré à gré des marchés y afférents. En clair le temps étant à l'action, la

procédure de gré à gré prévue en pareille circonstance fait gagner du temps car l'option de l'appel d'offres et plutôt susceptible d'allonger les délais alors que les besoins d'utilisateurs de la route sont pressants». Et, de plus, ajoute l'organe de presse gouvernemental précité: «les travaux démarrent ce mois. Les entreprises sont déjà sélectionnées». S'il est vrai que l'on ne peut douter de la fonction vitale de la route ni des «risques auxquels sont exposés les utilisateurs» sur certains axes routiers, les mobiles du choix de la procédure de gré à gré dans ce contexte précis semblent plus politiques. Car, la réhabilitation autant que la construction d'une route font partie intégrante, en tant que vecteur de développement, de la programmation qui suppose la prévision. De ce fait, les «circonstances imprévisibles» de l'article 29 qui posent l'exigence d'une urgence impérieuse ne se justifient point; aucun des neuf chantiers n'étant sous la menace d'une catastrophe. Il serait souhaitable, pour les pouvoirs publics, relativement à ce genre de chantiers névralgiques, de procéder plutôt dans le souci extrême de l'efficacité d'exécution et de la qualité de l'ouvrage doublée de sa durée potentielle, de passer les marchés par la procédure d'appel d'offres restreint. Dans la mesure où cette dernière ouvre au maître d'ouvrage la possibilité d'une pré-qualification. Ce d'autant plus que la procédure de gré à gré repose en pratique essentiellement sur la permanence du subjectivisme et de l'arbitraire que constitue le favoritisme.

B- Contributions antérieures relatives à la lourdeur dans la procédure de gré à gré.

Selon **Florian Lunditch**, le code des marchés attache un sens très particulier à l'expression «marchés négociés ». Celle-ci désigne les cas exceptionnels dans lesquels l'Administration est autorisée à s'affranchir du respect des procédures de droit commun. Le pouvoir adjudicateur doit donc, après avoir respecté une procédure de négociation se rapporter à la liste limitative figurant à l'article 35 du code des marchés publics français pour vérifier qu'il est effectivement autorisé à s'affranchir des procédures normales du code, réserve faite des cas de dispense de publicité, une publicité devra être adressée à un journal d'annonces légales, au BOAMP (Bulletin officiel des annonces de marchés publics) et/ou JOUE (Journal Officiel de l'Union Européenne), conformément aux règles générales de l'article 40. A compter de sa date d'envoi s'écoulera un délai minimal de 37 jours avant « la date limite de réception des candidatures », délai ramené à 22 jours pour les marchés de travaux dont le montant est inférieur à

5 150 000 euros hors taxes (€ HT), voire 15 jours en cas d'urgence extérieure et même de 10 jours en cas d'avis adressé par voie électronique. Jadis libre, la procédure fonctionne comme une procédure restreinte. Une fois que les candidatures sont reçues dans les délais précités, le pouvoir adjudicateur sélectionne celles qui lui paraissent convenir et leur adresse une consultation : elles seules pourront remettre une offre. Le délai de réception des offres est librement fixé par le pouvoir adjudicateur.

Par ailleurs, **Dominique MABIN** abonde dans le même sens et trouve que le vocable « marché négocié » vise en réalité deux procédures, à savoir celle qui requiert la mise en concurrence et celle qui en est exemptée. Elles sont définies à l'article 35 du code des marchés publics français en une exception, qui n'intervient qu'en cas d'appel d'offres ou de dialogues compétitifs infructueux, ou pour certains travaux liés à des expérimentations, ou encore pour des marchés pour lesquels les spécifications techniques ne peuvent être établies de manière suffisamment précises pour recourir à un appel d'offres. La dispense de concurrence possible dans ce type de marché relève quant à elle de cas précis (urgence impérieuse, marchés complémentaires liés à des circonstances imprévues).

Dans les faits, la matrice procédurale est commune à celle de l'appel d'offres restreint, dans la mesure où bien des actions sont identiques (définition du besoin, Avis d'Appel Public à la Concurrence). La durée de publication est de 37 jours, à l'issue desquels sont reçues les candidatures. Ces dernières donnent lieu à l'établissement d'une liste des entreprises admises à négocier et à la notification du rejet des soumissionnaires non retenus. Le pouvoir adjudicateur fixe librement un délai aux entreprises encore en lice pour faire parvenir leurs offres, lesquelles font l'objet d'une négociation. L'offre économiquement la plus avantageuse est alors choisie par la commission d'appel d'offres (pour les collectivités territoriales). La mise en œuvre des processus liés aux notifications, à la signature ou au contrôle de légalité (le cas échéant) est identique à celle de l'appel d'offres. La rédaction des articles relatifs aux marchés des entités adjudicatrices et des personnes relevant de la défense et de la sécurité diffère de celle des pouvoirs adjudicateurs, même si les obligations sont grosso modo proches, mis à part le délai de publication (22 jours pour les entités adjudicatrices) et surtout la liberté d'emploi de ce mode de sélection des entreprises. L'appellation « procédure négociée » existe pour les

pouvoirs adjudicateurs aux articles 26 et 34 du CMP. Toutefois, le descriptif du processus de passation ne fait référence, de facto, qu'aux «marchés négociés», notamment à l'article 35, à la différence des entités adjudicatrices (article 165 du CMP) et des personnes assujetties aux marchés de défense et de sécurité (article 243 du CMP), pour lesquelles le terme de «procédure négociée» est expressément employé.

Les développements précédents visaient le marché négocié avec mise en concurrence. Néanmoins, cette procédure dispose également d'une autre facette: la possible absence de mise en concurrence dans la mise en œuvre. Le recours à ce type de marché relève l'exception. L'article 35 du CMP donne une liste de quelque cas précis notamment lorsqu'il s'agit de « faire face à une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur et n'étant pas de son fait et dont les conditions de passation ne sont pas compatibles avec les délais exigés par les procédures d'appel d'offres ou de marchés négociés avec publicité et mise en concurrence préalable». Il peut s'agir également de contrats passés avec des opérateurs économiques disposant de droits exclusifs en certaines matières (Brevets); de marchés passés à l'issue d'un appel d'offres ayant fait l'objet soit d'absence de proposition de la part des entreprises, soit d'offres inappropriées.

Jérôme MICHON dans son ouvrage « les marchés publics en 100 questions » précise qu'aucun délai n'est fixé par le code des marchés publics mais il doit en pratique, être de l'ordre de quinze (15) jours sauf circonstances exceptionnelles. Ce délai doit d'ailleurs être prolongé lorsque les délais de transmission de tout renseignement complémentaire sur les documents de consultation aux opérateurs économiques qui les demandent (délai de 6 jours au plus tard avant la date fixée pour la réception des offres et qui peut être réduit à 4 jours du fait de l'urgence) ne peuvent pas être respectés ou lorsque les offres ne peuvent être déposées qu'à la suite d'une visite sur les lieux d'exécution du marché ou après consultation sur place des documents complémentaires.

Par ailleurs, **BERGEAL C.** dans « Vade Mecum des marchés publics » édition 2013, la documentation française révèle que le code des marchés publics prend en compte les circonstances exceptionnelles auxquelles les acheteurs peuvent être confrontés. L'urgence simple, qui permet de réduire le délai de consultation, doit être distinguée de

l'urgence impérieuse, qui permet de recourir au marché négocié sans publicité préalable et sans mise en concurrence. L'urgence simple doit être justifiée. Elle s'apprécie au cas par cas. Elle ne se conçoit que si les délais normaux de réception de candidatures et des offres sont rendus incompatibles ; il n'en résulte que les acheteurs publics doivent être en mesure de motiver le caractère objectif de l'urgence ainsi que la possibilité de respecter les délais règlementaires. Ces raisons ne peuvent résulter de leur fait, et en particulier, de la carence de leurs services dans la gestion de la procédure de passation du marché. L'urgence permet de diminuer le délai de réception de candidatures et des offres lorsque l'acheteur public est dans l'incapacité de les respecter. En appel d'offres retreint et en procédures négociés, le délai de réception des candidatures peut être réduit de 37 jours à 15 jours ; ou 10 jours si l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC), a été envoyé par voie électronique.

Christophe LAJOYE dans «Droit des marchés publics» ne vient pas en contradiction à ces assertions précédentes. Pour sa part, l'avis peut fixer un nombre minimum. La procédure proprement dite commence par l'envoi à la publication d'un avis d'appel public à la concurrence. Le code fixe les délais de réception de candidatures : 37 jours au moins à compter de la date d'envoi de l'avis à la publication ou de 30 jours si cet envoi a été réalisé par voie électronique. Ce délai peut être réduit à 15 jours en cas d'urgence ne provenant pas du fait du pouvoir adjudicateur ou à 10 jours si cet envoi a été réalisé par voie électronique.

La **directive N° 04/2005/CM/UEMOA** portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) quant à elle précise qu'en cas d'urgence dûment motivée, ne nécessitant pas une intervention immédiate, les délais peuvent être ramenés à quinze (15) jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils nationaux et à trente (30) jours calendaires pour les marchés supérieurs au seuil communautaire.

C- Contributions antérieures la pratique de collusion dans les marchés publics par entente directe.

«Face à l'ampleur du phénomène de la pratique dans la commande publique en général et des marchés par entente directe en particulier, il faut appliquer des mesures collectives de répression à l'échelle mondiale pour démanteler les cartels⁴», souligne **Galina Mikhlin Oliver**, directrice chargée de la stratégie et des services essentiels au sein de la vice-présidence pour les questions de déontologie institutionnelle.

«Lorsque la collusion ou la corruption sont systémiques, il devient nécessaire, pour briser le cercle vicieux, de recourir à une entité extérieure-un service des poursuites, une agence anticorruption, une entité chargée de l'application du droit de la concurrence, une institution supérieure d'audit ou, dans le cas d'une collectivité locale, l'administration centrale. Mais lorsque des hauts fonctionnaires sont de connivence, le recrutement d'un agent extérieur peut s'avérer particulièrement difficile », ajoute-t-elle.

Sur la base de l'expérience acquise, le rapport recommande des mesures à court terme, par exemple le recours à un évaluateur indépendant pour les passations de marché ou à un auditeur technique lorsque la corruption est profondément enracinée. Des mesures plus draconiennes pourraient aussi s'imposer, et le rapport en examine trois (03) : établissement de plafonds pour les soumissions, négociations concurrentielles et transfert de la gestion du système de passation des marchés à un organisme indépendant.

«La corruption n'est pas toujours systémique et les réformes à mettre en place n'exigent donc pas toujours des mesures aussi draconiennes », précise **Richard Messick**, spécialiste senior pour les questions opérationnelles au sein de la vice-présidence chargée des questions de déontologie institutionnelle et auteur du rapport. « Pour le projet d'infrastructures urbaines appuyé par la Banque mondiale à Bali, il a suffi d'étendre la diffusion des avis d'appel d'offres à d'autres provinces pour déjouer les activités d'un

⁴ **Le 1er juin 2011-** Selon un nouveau rapport de la Banque mondiale consacré à la lutte contre la fraude, la corruption et la collusion dans le secteur routier (*Curbing Fraud, Corruption and Collusion in the Roads Sector*), le problème se pose tant dans les pays développés que dans les pays en développement, mais les pauvres sont les plus gravement touchés en raison de ce que cela implique en termes d'opportunités économiques et sociales manquées.

cercle local de soumissionnaires. Aux Philippines, des contrôleurs de la société civile ont démasqué des manœuvres frauduleuses dans divers marchés publics, et dans la deuxième phase du projet national d'amélioration et d'entretien des routes, des groupes de la société civile contrôleront toutes les tranches de travaux.

La lutte contre les atteintes aux règles de probité et de concurrence, et plus généralement la fraude, la corruption voire la collusion dans les marchés publics en général et dans les marchés de gré à gré en particulier, doit s'inscrire dans une démarche « proactive » c'est-à-dire une démarche qui, à partir d'une réflexion en amont, conduit à définir et mettre en œuvre une organisation et des méthodes de travail destinées à éviter des situations de fraude.

Comme c'est le cas pour la détection des cartels, prévenir la collusion demande de comprendre comment fonctionnent les ententes collusoires. Une fois bien comprises, les règles qui gouvernent le fonctionnement d'un tel cartel nous donnent aussi les solutions pour détecter et prévenir la collusion.

Les méthodes recommandées par les spécialistes⁵ pour prévenir l'apparition de cartels qui fausseraient le jeu de la concurrence dans le cadre des appels d'offres en général et des marchés publics en particulier. Toutefois, si ces méthodes visent explicitement la prévention du truquage d'offres ou de soumissions concertées, il n'en demeure pas moins que les autres procédures d'attribution des marchés publics peuvent aussi en bénéficier.

Les meilleures pratiques présentées ici sont regroupées en six axes stratégiques qui correspondent approximativement aux étapes cruciales d'un appel d'offres. Suite à la présentation d'un axe stratégique, on rappellera brièvement l'objectif visé.

❖ S'informer avant l'appel d'offres

L'objectif de cet axe stratégique est de développer une expertise interne pour faire contrepoids à l'information obtenue strictement par le biais de l'appel à concurrence. En diminuant l'asymétrie de l'information entre l'entrepreneur et le donneur d'ouvrage

⁵ OCDE intitulé *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*, op.cit., et Bureau de la concurrence du Canada, *truquage d'offres : sensibilisation et prévention*, op.cit.

public, ou entre le fournisseur et l'acheteur public, on diminue le risque d'accepter un prix trop élevé par ignorance.

❖ Maximiser la participation potentielle

L'objectif général de cet axe stratégique consiste à accroître le plus possible le nombre de soumissionnaires potentiels afin d'éviter que les mêmes joueurs se retrouvent en concurrence d'un contrat à l'autre. La stabilité des joueurs étant un facteur favorisant l'apparition d'une entente collusoire, l'entrée de nouveaux joueurs (entreprises étrangères, PME, nouvelles entreprises) évitera son apparition ou précipitera sa dissolution.

❖ Fixer clairement les conditions et éviter toute prévisibilité

L'objectif général de cet axe stratégique est de s'assurer de la transparence du processus d'attribution des marchés publics sans pour autant révéler les renseignements réputés utiles à la coordination d'un cartel. L'approche de la performance fonctionnelle permet une définition claire des besoins sans recourir à un ensemble de spécifications techniques qui limitent parfois la concurrence entre les fournisseurs les plus traditionnels. La faiblesse des innovations technologiques, on l'a vu, représente un facteur favorisant l'apparition d'un cartel. A contrario, ouvrir la voie aux nouvelles approches et aux nouvelles technologies peut permettre de déstabiliser un cartel existant ou nuire à son apparition.

❖ Réduire la communication entre candidats

L'objectif général de cet axe stratégique est de nuire au fonctionnement normal d'un cartel fondé sur la coordination entre soumissionnaires. Si la transparence est essentielle dans tous les processus publics pour attester de l'absence de corruption et de favoritisme, la lutte à la collusion préconise néanmoins de limiter la divulgation de renseignements susceptibles de faciliter le fonctionnement des cartels. C'est aussi le cas en ce qui concerne la communication entre soumissionnaires potentiels. Lorsqu'ils se connaissent, la conclusion d'ententes collusoires n'en est que le simple. Les menaces envers un soumissionnaire potentiel qui n'est pas partie de l'entente collusoire ne sont utiles que lorsque l'identité de tous les soumissionnaires est connue. Enfin, le respect des

conditions de l'entente collusoire se fonde sur des renseignements relatifs aux soumissions des entreprises participantes.

- ❖ Choisir soigneusement les critères d'évaluation et d'attribution du contrat

L'objectif général de cet axe stratégique regroupe les autres objectifs. Il s'agit d'une part de faire preuve de transparence sans fournir aux soumissionnaires des renseignements sensibles et, d'autre part, de maximiser la participation au processus d'appel d'offres ou de marchés d'entente directe.

- ❖ Sensibiliser le personnel au risque de soumissions concertées dans les marchés publics

L'objectif général de cet axe stratégique est de miser sur les professionnels en place pour détecter les signaux d'alertes et de se doter des outils internes pour identifier et démanteler les cartels existants.

Les méthodes pratiques permettant de prévenir de collusion dans la commande publique en général et dans les marchés publics par entente directe en particulier constituent la référence en la matière. Il n'est pas interdit de penser que d'autres outils originaux puissent être développés par les professionnels des marchés publics par entente directe selon leurs circonstances particulières. Et il y a certainement lieu de réfléchir à la manière dont ces pistes pourraient le mieux s'adapter dans le contexte des marchés publics béninois.

C'est ainsi que les travaux de l'OCDE⁶ montrent que la lutte à la collusion dans les pays membres s'intensifie. Cette lutte se traduit par une tendance à octroyer des sanctions plus sévères aux contrevenants :

- en Allemagne, l'Office des cartels a infligé des amendes s'élevant à plus de 700 millions d'euros à une entente dans l'industrie du ciment et ;
- en 2002, la Commission européenne a imposé une amende de 249, 6 millions d'euros à Lafarge pour participation à l'entente concernant les

⁶ OCDE, *Les ententes injustifiables : troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1988*, 2005, p.9

plaques de plâtre, soit la plus forte amende jamais infligée à une société dans une seule affaire d'entente.

Un autre outil possible pour sanctionner plus sévèrement les truquages d'offres consiste à exclure les entreprises fautives des appels d'offres ou des marchés par entente directe. Les autorités des Etats-Unis « considèrent que menacer les entreprises convaincues de soumissions concertées d'interdiction de participation aux marchés publics est un moyen efficace de prévenir les ententes », puisque les entreprises qui soumissionnent fréquemment jugent le risque très sérieux⁷.

L'Australie quant à elle a développé un guide très complet à l'intention des responsables des marchés publics qui présente des cas concrets en plus de transmettre des renseignements sur les lois applicables, le fonctionnement d'un cartel, les facteurs de risques et les meilleurs pratiques pour prévenir et détecter la collusion.

Aussi, est-il alors opportun de penser aussi à une autorité de régulation des prix faibles dans les marchés publics en vue de lutter contre la pratique de collusion dans la commande publique en général et dans les marchés de gré à gré en particulier.

II- Méthodologie de l'étude

La méthodologie utilisée dans le cadre de l'étude s'articule autour de deux dimensions : une étude empirique (A) et une approche théorique (B).

A- L'approche empirique

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Elle reste le moyen privilégié de collecte des informations nécessaires à la vérification des hypothèses.

L'approche empirique se réalisera à travers les points suivants :

- la fixation des objectifs des enquêtes ;
- la présentation du cadre et de la nature de l'enquête ;
- l'identification de la population mère et définition de l'échantillon ;
- la définition du centre d'intérêt du questionnaire ;
- la conception des questionnaires ;

⁷ *Idem, p.24*

- la réalisation de l'enquête ;
- la technique de dépouillement et les outils d'analyse de présentation statistique.

1- La nature de l'enquête

L'enquête a pour objectif général de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans le travail de recherche.

Ainsi, elle permet de voir d'une manière spécifique si :

- le manque d'anticipation de l'autorité contractante explique vraiment le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- le silence du législateur par rapport aux délais de réception, d'évaluation des offres et d'attribution des marchés de gré à gré justifie véritablement la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré est vraiment à l'origine de la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

2- Le cadre et la nature de l'enquête

Il s'agit d'une enquête à deux (02) volets, c'est-à-dire une enquête interne et une enquête externe. C'est fort de cela qu'il a été choisi pour cadre interne d'investigation la structure d'accueil et pour structures externes certains maître d'ouvrage et entrepreneurs.

L'enquête se déroulera par sondage au moyen d'un questionnaire conçu pour un échantillon représentatif de la population des agents de la DNCMP, du maître d'ouvrage et de certains entrepreneurs.

3- L'identification de la population mère et la définition de l'échantillon

La base de sondage est constituée de tous les acteurs du système de passation des marchés publics. Elle est donc estimée à 400 personnes.

L'échantillon identifiée est composée d'une part des agents de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (32), de la Commission de Passation des Marchés Publics du MEF (06), de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics du MEF (04) et d'autre part des entrepreneurs (58).

Cette enquête prendra en compte les agents de ces structures sans distinction de rôle.

4- Le centre d'intérêt du questionnaire

L'étude menée, vise à collecter des données pouvant servir à retenir ou à réfuter les hypothèses formulées antérieurement. Les questions posées lors de l'enquête serviront à recenser les informations pouvant permettre de comprendre :

- pourquoi il existe un recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- les raisons de la lourdeur dans la procédure de gré à gré ; et
- pourquoi il y a la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

Ceci permettra de formuler les recommandations concrètes et pertinentes pour une mise en œuvre efficace des dispositions du gré à gré au Bénin.

5- La conception du questionnaire

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de l'étude. Les questions fondamentales qui serviront de manière directe à vérifier les hypothèses se présentent comme suit : (Confère questionnaire en annexe n° 01).

6- La réalisation de l'enquête

Elle consiste en un déplacement sur le terrain afin de rencontrer les agents de la DNCMP, toutes catégories confondues ainsi que ceux des autres structures.

Cette étude couvrira la période du 03 au 31 août 2016.

Passée cette étape, on procédera aux dépouillements des résultats issus de l'enquête.

7- La technique de dépouillement et les outils d'analyse de présentation des données statistiques

Les données recueillies par questionnaire auprès de la population mère seront traitées manuellement puis classées par catégorie.

Le dépouillement des données a été manuel et ces données ont été présentées dans des tableaux illustrant les effectifs de réponses par problème spécifique et des figures

illustrant les pourcentages de ces effectifs, par catégorisation, en fonction des problèmes spécifiques, suivi de l'appréciation des réponses obtenues au cours des enquêtes.

B- L'approche théorique

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

1- L'approche théorique liée au recours abusif de la procédure de gré à gré pour motif d'urgence

Pour ce problème spécifique, l'approche retenue est celle de **Bernard Messengue Avom** dans son ouvrage «**La gouvernance des marchés publics** ». Selon lui, entres autres mesures proposées, il faut limiter les cas d'urgence aux catastrophes naturelles, tout en ayant soins de faire promouvoir l'appel d'offres restreint dans le gré à gré.

2- L'approche théorique liée à la lourdeur dans la procédure de gré à gré

L'approche théorique retenue pour pallier à la lourdeur dans la procédure de gré à gré est celle de **Florian Lunditch** relative à la réception des candidatures. Il précise qu'à compter de sa date d'envoi s'écoulera un délai minimal de 37 jours avant la date de réception des candidatures, délai ramené à 22 jours pour les marchés de travaux, voire 15 jours en matière d'urgence extérieure et même 10 jours en cas d'avis adressé par voie électronique.

3- L'approche théorique liée à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré

«Face à l'ampleur du phénomène de la pratique dans la commande publique en général et des marchés par entente directe en particulier, il faut appliquer des mesures collectives de répression à l'échelle mondiale pour démanteler les cartels», souligne **Galina Mikhlin Oliver**, directrice chargée de la stratégie et des services essentiels au sein de la vice-présidence pour les questions de déontologie institutionnelle. De même, les spécialistes de l'OCDE recommandent six (06) axes stratégiques pour lutter contre la pratique de collusion dans les marchés de gré à gré.

C- Seuil de décision pour l'analyse des données

1- Outils d'analyse des données

Les outils utilisés pour l'analyse des données recueillies à partir des questionnaires sont relatifs à la *loi de Khi deux (X2) ou Khi carré*. Ainsi, il a été procédé à des tests d'hypothèses à partir des données mobilisées. Chaque hypothèse de recherche établie une relation de cause à effet entre un problème spécifique et une cause supposée jugée celle plus plausible parmi trois (3) causes possibles identifiées. Pour vérifier chaque hypothèse de l'étude, il faut considérer:

- la variable qualitative catégorielle (problème spécifique concernée)
- les modalités de variable (les trois causes possibles).

La démarche de vérification de chaque hypothèse comporte deux étapes fondamentales à savoir l'identification de la cause dominante et le test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés.

a- Identification de la cause dominante

Les variables mises en exergues dans nos hypothèses de recherche sont de type qualitatif. Les causes possibles de chaque problème spécifique constituent les modalités de la question y relative adressée aux personnes interrogées. Le modèle de tableau de fréquence, relatif à chaque hypothèse de recherche, est le suivant :

Tableau n° 07: Modèle du Tri à plat relatif à une hypothèse de recherche

Éléments d'analyse	Effectifs (ni)	Fréquences (en %) (fi)
Causes possibles		
Cause possible n°1 (CP1)	n1	$f1 = (n1/N) * 100$
Cause possible n°2 (CP2)	n2	$f2 = (n2/N) * 100$
Totaux	N	F=100

Source : Résultat des investigations

La cause dominante est donc celle ayant obtenu la fréquence la plus élevée. Il reste à savoir si cette cause est statistiquement significative ou non. Pour ce faire, il est indiqué de procéder au test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés.

b- Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés

Il permet, à partir des informations obtenues sur l'échantillon, de s'assurer si les avis peuvent être statistiquement considérés comme partagés ou non. Il faut recourir ici, au test de *Khi deux*(X^2) ou *Khi carré* d'adéquation à une loi à égale répartition.

2- Conditions d'utilisation et hypothèses du test statistique

a- Conditions d'utilisation du test

Ces conditions sont au nombre de trois (3) :

- les données doivent être sous forme d'effectifs ;
- le nombre d'observations doit dépasser 20 ;
- les effectifs théoriques des modalités doivent être supérieurs à 5.

b- Hypothèses du test

H_0 : Il y a adéquation au modèle théorique des avis partagés, c'est-à-dire d'une distribution de fréquence uniforme ;

H_1 : Il n'y a pas adéquation au modèle théorique des avis partagés.

Tableau n° 08 : Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés

Éléments d'analyse Causes possibles	Effectifs observés (ni)	Effectifs théoriques sous H_0	Distance (d2)
Cause possible n°1 (CP1)	n1	N/2	$(1/2-n1/N)^2$
Cause possible n°2 (CP2)	n2	N/2	$(1/2-n2/N)^2$
Totaux	N	N	$\Sigma (\text{---})^2$

Source : Résultat des investigations

Plus généralement, $d2 = \Sigma ()^2$ avec f_i et p_i respectivement les fréquences observées (n_i/N) et théoriques ($1/k$), k désignant le nombre de modalité.

Par ailleurs, la statistique ci-après suit la loi de khi-deux :

$$X^2_{obs} = \Sigma ()^2 = kNd2$$

Avec X^2_{obs} = Khi-deux observé ou calculé.

c- Règle de décision

La règle de la décision est la suivante :

- si $X^2_{obs} \leq X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagés est acceptée ;
- si $X^2_{obs} > X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagés est rejetée et la cause dominante est considérée comme statistiquement significative.

$X^2_{\&}$ étant la valeur critique lue dans la table des lois de Khi-deux (voir annexe n° 2) pour un degré de liberté (ddl) égal à **k-1** et au seuil d'erreur $\epsilon = 0.1\%$.

SECTION II : COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DES ENQUETES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Dans cette section, il sera question de collecter les données et d'analyser les résultats des enquêtes (paragraphe 1) en vue de proposer des approches de solutions et de préciser leurs conditions de mise en œuvre (paragraphe 2).

PARAGRAPHE I : COLLECTE DES DONNEES ET ANALYSES DES RESULTATS DES ENQUETES

Pour mieux réussir une enquête, il est nécessaire de procéder à une bonne collecte des données (I) avant de les analyser et de les comparer (II).

I- Préparation, réalisation de la collecte, difficultés rencontrées et limites des données

A- Préparation de l'enquête

Lors d'une recherche, l'obtention des données complètes exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est donc pour cela que l'enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des agents de la DNCMP ainsi qu'à ceux des autres structures sans distinction de grades ou de postes occupés.

B- Réalisation des enquêtes

Le premier type d'enquête est réalisé au sein de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics en fonction des problèmes ciblés et de quelques questions de compréhension : c'est l'enquête interne.

L'enquête externe, quant à elle, a permis de recueillir l'opinion de certains membres de la CPMP, de la CCMP et de quelques entreprises du système de passation des marchés publics.

La réalisation de l'enquête s'est effectuée du 03 au 31 août 2016 à Cotonou.

C- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête.

Les difficultés liées à l'enquête sont relatives surtout à la diversité, la disparité et l'indisponibilité des individus ciblés.

La plupart des enquêtés se sont montrés réticents à fournir des informations pour la simple raison qu'ils sont trop pressés ou trop occupés ou encore ils jugent le sujet trop sensible. Mais, après maintes explications, certains d'entre eux finissent par comprendre la pertinence du problème et acceptent alors remplir le questionnaire tandis que d'autres refusent catégoriquement. Néanmoins, on a su mettre à profit le chronogramme afin de recueillir des données liées à l'étude.

D- Limites des données recueillies

Les limites sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations recueillies. Eu égard au temps qui est imparti et aux moyens mis à disposition, l'étude s'est déroulée à Cotonou alors que ce problème persiste aussi au niveau des démembrements de l'Etat (Communes,...).

Ainsi, les données recueillies et exploitées ne concernent que les structures centrales.

D'autres limites sont liées à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir les questionnaires.

De ce qui précède, il ressort que la collecte des données ne fut pas aisée. Néanmoins, on s'est efforcé de respecter autant que faire se peut, les règles, normes et principes académiques établis et arrêtés en la matière.

I- Analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

A- Présentation et analyse des données

1- Résultats relatifs au problème spécifique n° 01

Il sera présenté et analysé ici, les résultats d'enquête auprès de la cible retenue par rapport à la question de **recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence**.

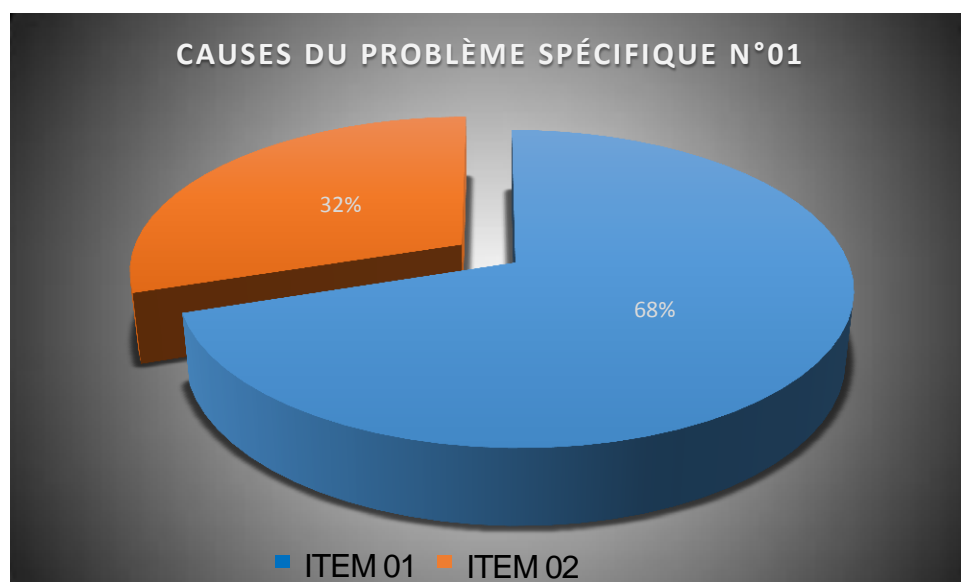
A ce titre, une seule question se trouvant dans le questionnaire a été posée pour conduire l'enquête à la vérification de l'hypothèse liée à ce problème du recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.

Les résultats (items) découlant de cette question sont consignés dans le tableau n° 07 en annexe n° 02.

Ainsi, on a :

- **ITEM 01** : Une planification insuffisante de la commande publique et ;
- **ITEM 02** : Le défaut d'anticipation dans la mise en œuvre des procédures de passation

Graphique n° 01 : Représentation graphique des causes relatives au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.



Source : Résultats des investigations.

Par rapport au graphique n° 01 ci-dessus présenté, face à la question relative **au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence**, 32% des enquêtés pensent qu'il est dû à une planification de la commande publique ; 68% trouvent qu'il est dû au défaut d'anticipation dans la mise en œuvre des procédures de passation.

On peut donc conclure que **le défaut d'anticipation dans la mise en œuvre des procédures de passation est la cause du recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.**

2- Résultats relatifs au problème spécifique n° 02

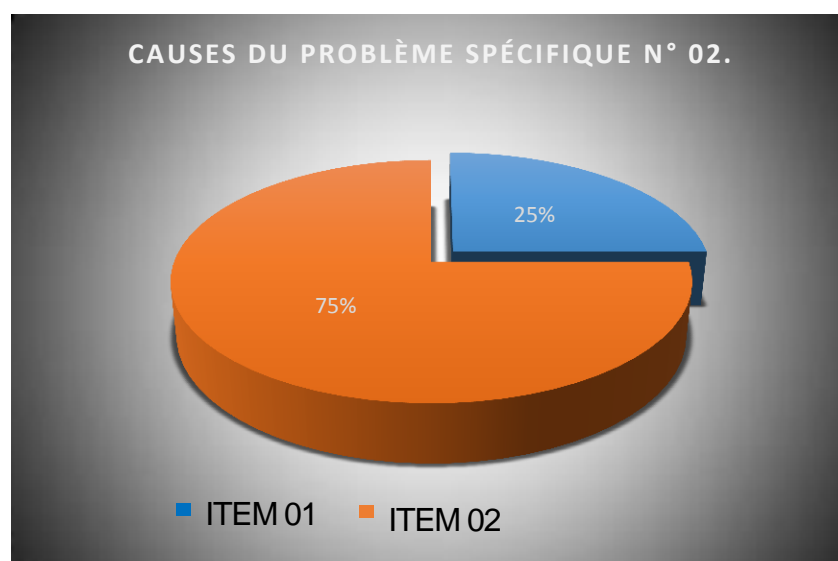
Pour une vérification plus adéquate de la cause liée à **la lourdeur dans la procédure de gré à gré**, une seule et même question a été posée à tous les enquêtés.

Les résultats (items) découlant de cette question sont consignés dans le tableau n° 08 en annexe n° 02.

Ainsi, on a :

- **ITEM 01** : Une non maîtrise de la réglementation favorable à un risque de gaspillage des ressources publiques (dans leur mise en œuvre) et ;
- **ITEM 02**: Le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré.

Graphique n° 02 : Représentation graphique des causes relatives à **la lourdeur dans la procédure de gré à gré.**



Source : Résultats des investigations.

L'analyse des résultats relatifs à cette question révèle les observations ci-après:

- 25% pensent qu'il s'agit de la non maîtrise de la réglementation favorables à un risque de gaspillage des ressources publiques (dans leur mise en œuvre) ; et
- 75% considèrent que cette situation est due à un silence du législateur par rapport par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré.

En définitive, il ressort de l'analyse du graphique n° 02 que le silence du législateur par rapport par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré justifie la lourdeur dans la procédure de gré à gré.

3- Résultats relatifs au problème spécifique n° 03

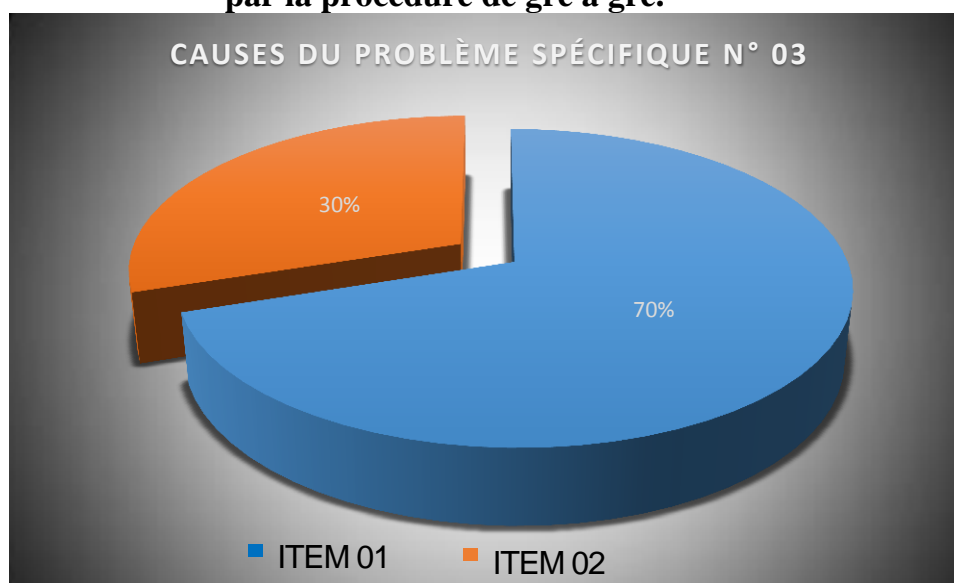
La question n° 03 du questionnaire adressé aux enquêtés concourt à déterminer les vraies raisons de la pratique de collusion dans les marchés publics passés par entente directe.

Les résultats (items) obtenus par rapport à cette question sont consignés dans le tableau n° 09 en annexe 2.

Ainsi, on a :

- **ITEM 01** : Une absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré ; et
- **ITEM 02** : Une absence de facteurs de risque favorisant l'apparition de soumissions concertées.

Graphique n° 03 Représentation graphique des causes relatives à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.



Source : Résultats des investigations.

La lecture des résultats permet de constater que:

- 70% des enquêtés pensent qu'il s'agit d'une absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré ;
- 30% trouvent que cela découle d'une absence de facteurs de risque favorisant l'apparition de soumissions concertées.

De cette analyse, il ressort que c'est l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré qui justifie la pratique de collusion dans les marchés publics par procédure de gré à gré.

B- Vérification des hypothèses et synthèses du diagnostic

Il sera question dans cette partie, de procéder successivement à la vérification des hypothèses formulées en tenant comptes des seuils de décisions fixés et à la formulation de la synthèse du diagnostic, relatives à chaque problème en résolution.

1- Degré de vérification des hypothèses

La démarche méthodologique retenue pour la vérification de chaque hypothèse comporte deux étapes, à savoir : l'identification de la cause dominante et le test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés. En effet, le degré de validité de chaque hypothèse est apprécié à partir de l'analyse des données d'enquête. Il faut rappeler que les tests d'hypothèses sont faits à partir de la loi de Khi deux. Les conditions se présentent ainsi qu'il suit :

$$X^2_{\text{obs}} = \Sigma ()^2 = kNd2$$

Avec $X^2_{\text{obs}} =$ Khi-deux observe ou calculé.

On peut obtenir également X^2_{obs} à partir de la distance notée $d2$ par la formule : $X^2_{\text{obs}} = kNd2$ avec $d2 = \Sigma ()^2$ où ici $k = 2$; $N = 100$

- Si $X^2_{\text{obs}} \leq X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagé est acceptée ;
- Si $X^2_{\text{obs}} > X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagés est rejetée et la cause dominante est considérée comme étant statistiquement significative.

a- Degré de vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 01

Les données quantitatives qui ont servi de base à l'analyse ont révélé que **le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence est dû :**

- à une planification insuffisante de la commande publique avec un pourcentage de l'ordre de 32% ;
- au défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation avec un pourcentage de 68%.

Aussi, à partir des données du tableau n° 00 en annexe n° 03, il ressort que le Khi-deux calculé ou observé ($X^2_{\text{obs}} = 12,96$) est supérieur à la valeur critique ($X^2_{\alpha} = 10,8276$). Par conséquent, avec un risque d'erreurs $\epsilon = 0,1\%$ et un degré de liberté $\text{ddl} = 1$, le modèle théorique des avis partagé (H_0) est rejeté. Il s'ensuit que la cause dominante qu'est **le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation est statistiquement significative.**

Ainsi, l'hypothèse n° 01 selon laquelle **le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation est confirmé.**

b- Degré de vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 02

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que **la lourdeur de la procédure de gré à gré** est due aux éléments ci-après :

- une non maîtrise de la réglementation favorables à un risque de gaspillage des ressources publiques (dans leur mise en œuvre) avec un pourcentage de 25% ; et
- le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré avec un pourcentage de 75%.

De ce qui précède, **l'item 02** a le pourcentage le plus élevé. De plus, les données du tableau n° 00 en annexe 3 indiquent que le Khi-deux calculé ou observé ($X^2_{\text{obs}} = 25$) est supérieur à la valeur critique ($X^2_{\alpha} = 10,8276$). Par conséquent, avec un risque d'erreurs $\epsilon = 0,1\%$ et un degré de liberté $\text{ddl} = 1$, le modèle théorique des avis partagé (H_0) est rejeté. Il s'ensuit que la cause dominante qu'est **le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré est statistiquement significative.**

Ainsi, l'hypothèse n° 02 selon laquelle **le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré justifie la lourdeur dans la procédure de gré à gré est confirmée.**

c- Degré de vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 03

En effet, les analyses faites par rapport aux données d'enquête, ont révélé les différents pourcentages que voici :

- 70% des enquêtés pensent que cela est dû à l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré ; et
- 30% des enquêtés trouvent que cela découle d'une absence de facteurs de risque favorisant l'apparition de soumissions concertées.

Il ressort de la lecture du tableau n° 00 cité en annexe n° 03 que le Khi-deux calculé ou observé ($X^2_{\text{obs}} = 16$) est supérieur à la valeur critique ($X^2_{\alpha} = 10,8276$). Par conséquent, avec un risque d'erreurs $\epsilon = 0,1\%$ et un degré de liberté $ddl = 1$, le modèle théorique des avis partagé (H_0) est rejeté. Il s'ensuit que la cause dominante qu'est **l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré est statistiquement significative.**

De ce fait, l'hypothèse n° 03 selon laquelle **l'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré justifie bien la pratique de collusion dans les marchés publics passés par procédure de gré à gré est confirmé**

1- Synthèse du diagnostic

Les causes réelles des problèmes identifiés sont celles abordées afin d'y apporter des solutions. A cet effet, l'accent sera mis sur la formulation du diagnostic.

a- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n° 01

La vérification de l'hypothèse n° 01 amène à retenir de façon définitive que **le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation est à la base du recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.**

b- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n° 02

La vérification de l'hypothèse n° 02 permet de retenir définitivement que **le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré vérifie bien la lourdeur dans la procédure de gré à gré.**

c- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n° 03

Suite à la vérification de l'hypothèse n° 03, on retient définitivement qu'une absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré est la cause liée à la pratique de collusion dans les marchés publics par procédure de gré à gré.

**PARAGRAPHE II : DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

Il est suggéré pour chacun des problèmes spécifiques retenus des approches de solutions (I). En vue de faciliter leurs usages, les conditions de mise en œuvre de ces dernières seront exposées (II).

I- Approches de solutions

Trouver solution à un problème, c'est présenter les moyens d'éradication des causes à la base de ce dernier. Ainsi des solutions seront proposées pour éradiquer respectivement les problèmes spécifiques n° 01 (A), n° 02 (B) et n° 03 (C).

A- Approches de solutions au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence

Le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence constitue l'un des problèmes ciblés auquel il urge d'apporter des approches de solutions. Pour freiner voire éliminer ce problème, il faudra :

- limiter les cas d'urgence aux catastrophes naturelles ;
- joindre aux dossiers de demande de gré à gré le procès-verbal du Comité National des Catastrophes Naturelles ;
- réduire le taux du montant additionné des marchés de gré à gré passés au titre de l'année budgétaire pour chaque autorité contractante qui est de 10% à 5% du montant total des marchés publics passés en République du Bénin ; et
- mettre à la disposition de la DNCMP un outil statistique pouvant aider à déceler facilement l'atteinte du seuil des 5 % précédemment proposés

B- Approches de solutions liées à la lourdeur dans la procédure de gré à gré

En rapport à **la lourdeur dans la procédure de gré à gré**, il est impérieux que certaines dispositions soient prises pour endiguer ce problème. Il s'agit notamment de :

- amener le législateur à la relecture de la loi relative aux marchés publics en prévoyant un délai qui ne saurait excéder quinze (15) jours pour la passation des marchés de gré à gré ;
- promouvoir un guide de mise en œuvre de la procédure de gré à gré ;
- renforcer la capacité institutionnelle des acteurs de la chaîne des dépenses publiques ;
- informatiser la délivrance des pièces administratives (le quitus fiscal, l'attestation de la sécurité sociale (CNSS), l'attestation de non faillite, l'IFU, etc.) ;
- procéder au recrutement d'un spécialiste des marchés publics dans les différents secteurs y afférents ; et
- proposer un document-type d'appel à concurrence pour le gré à gré.

C- Approches de solutions liées à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré

Dans le souci de rendre plus performante la procédure de passation des marchés par entente directe, des approches de solutions ont été proposées pour limiter voire éliminer **la pratique de collusion** dans les commandes publiques. Lesdites approches de solutions se résument en ces termes :

- envisager la mise en place d'un guide d'indicateurs de soumissions concertées ;
- lutter contre l'impunité des fraudes, de la corruption et de la pratique de collusion dans le secteur de la commande publique ;
- prévoir des mesures pour contrôler la création des entreprises ; et
- instaurer une autorité de régulation des prix dans les commandes publiques.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées et tableau de synthèse de l'étude

L'effectivité des solutions proposées pour une gestion peu efficiente et rationnelle de la procédure de gré à gré suppose la mise en place de certaines dispositions. Pour ce faire, les conditions de mise en œuvre des solutions relatives aux problèmes spécifiques seront abordées (A) et une synthèse de l'étude suivra (B).

A- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

1- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.

La mise en œuvre des solutions proposées au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence oblige à :

- rendre fonctionnel le Comité National des Catastrophes Naturelles pour statuer sur les éventuels cas de catastrophes naturelles ;
- réviser l'article 51 du CMDSP en réduisant le taux du montant additionné des marchés de gré à gré passés au titre de l'année budgétaire pour chaque autorité contractante et qui est de 10% à 5% du montant total des marchés publics passés en République du Bénin ; et
- mettre à la disposition de la DNCMP un logiciel de collecte des données.

2- Conditions de mise en œuvre des solutions liées à la lourdeur dans la procédure de gré à gré

Pour mettre en pratique des solutions liées à ce problème, il faut :

- favoriser la centralisation des commandes publiques dans un même ministère ;
- assurer l'internalisation du guide de mise en œuvre de la procédure de gré à gré ;
- assurer l'informatisation de toutes les procédures de la commande publique ;
- constituer à la DNCMP une base de données alimentée par les soumissionnaires mais aussi par les administrations qui délivrent les

pièces administratives nécessaires pour répondre à un appel à concurrence ; et

- proposer un manuel de procédure relatif au gré à gré.

3- Conditions de mise en œuvre des solutions liées à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré

Face à l'ampleur du phénomène de la pratique de collusion dans la commande publique en général et des marchés par entente directe en particulier, il faut :

- appliquer des mesures collectives de répression pour démanteler les soumissions concertées ;
- mettre en place une agence anticorruption (pour briser le cercle vicieux des soumissions concertées), un service des poursuites, une institution supérieure d'audit ;
- choisir soigneusement les critères d'évaluation des offres et d'attribution des marchés ; et
- sensibiliser le personnel au risque de soumissions concertées dans les marchés publics.

B- Tableau de synthèse de l'étude

C'est un tableau récapitulatif de tout le travail abattu (de la problématique aux solutions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes en passant d'une part, par la fixation des objectifs et la formulation des hypothèses et d'autre part, par la formulation du diagnostic).

Tableau n° 09 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics de l'étude	Approches de solution
Niveau général		<u>Problème général</u> Gestion peu efficiente et peu rationnelle de la procédure de gré à gré au Bénin.	<u>Objectif général</u> Analyser le dispositif de mise en œuvre de la procédure de gré à gré au Bénin.			
N I V E A U X	1	<u>Problème spécifique n° 01</u> Le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.	<u>Objectif spécifique n° 01</u> Déterminer les facteurs à la base recours abusif à la procédure des marchés par entente directe pour motif d'urgence.	<u>Cause réelle n° 01</u> Le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation.	<u>Diagnostic n° 01</u> Le défaut d'anticipation de l'autorité contractante dans la mise en œuvre des procédures de passation est à la base du recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.	<u>Solution n° 01</u> <ul style="list-style-type: none"> • limiter les cas d'urgence aux catastrophes naturelles et aux secrets défenses et ; • joindre aux dossiers de demande de gré à gré le procès-verbal du Comité National des Catastrophes Naturelles et du Haut Conseil de Sécurité et de Défense Nationale selon le cas ; • réduire le taux du montant additionné des marchés de gré à gré passés au titre de l'année budgétaire pour chaque autorité contractante qui est de 10% à 5% du montant total des marchés

S P E C I						<p>publics passés en République du Bénin et ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • mettre à la disposition de la DNCMP un outil statistique pouvant aider à déceler facilement l'atteinte du seuil des 5 % précédemment proposés.
	2	<p align="center"><u>Problème spécifique n° 03</u></p> <p>La lourdeur dans la procédure de gré à gré.</p>	<p align="center"><u>Objectif spécifique n° 02</u></p> <p>Identifier les causes de la lourdeur dans la procédure de gré à gré.</p>	<p align="center"><u>Cause réelle n° 02</u></p> <p>Le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré.</p>	<p align="center"><u>Diagnostic n° 02</u></p> <p>Le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré vérifie bien la lourdeur dans la procédure de gré à gré.</p>	<p align="center"><u>Solution n° 02</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • amener le législateur à la relecture de la loi relative aux marchés publics en prévoyant un délai qui ne saurait excéder quinze (15) jours pour la passation des marchés de gré à gré ; • promouvoir un guide de mise en œuvre de la procédure de gré à gré ; • dématérialiser toutes les pièces administratives inhérentes aux procédures de la commande publique ; • renforcer la capacité institutionnelle des acteurs de la chaîne des dépenses

LES MARCHES PUBLICS PAR ENTENTE DIRECTE : ANALYSES ET PERSPECTIVES

A U X						<p>publiques ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • informatiser la délivrance des pièces administratives (le quitus fiscal, l'attestation sociale (CNSS), l'attestation de non faillite, l'IFU, etc.) ; • procéder au recrutement d'un spécialistes des marchés publics dans les différents secteurs y afférents et ; • proposer un document –type d'appel à concurrence pour le gré à gré.
	3	<p><u>Problème spécifique n° 03</u> La pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.</p>	<p><u>Objectif spécifique n° 03</u> Expliquer le phénomène de la collusion dans les marchés passés par la procédure de gré à gré.</p>	<p><u>Cause réelle n° 03</u> L'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré.</p>	<p><u>Diagnostic n° 03</u> L'absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré est la cause liée à la pratique de collusion dans les marchés publics par procédure de gré à gré.</p>	<p><u>Solution n° 03</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • envisager la mise en place d'un guide d'indicateurs de soumissions concertées ; • lutter contre l'impunité des fraudes, de la corruption dans le secteur de la commande publique ; • prévoir des mesures pour



CONCLUSION

La passation des marchés publics est une activité essentielle. Elle est au centre des décisions de l'Etat et transforme en projets tangibles les choix politiques, aussi bien au niveau local qu'au niveau national. Elle est un domaine dans lequel les citoyens peuvent évaluer les résultats effectifs de l'action publique, et qui affecte leur confiance dans les pouvoirs publics.

Le diagnostic du système des marchés publics béninois, censé cristalliser les principes de l'égalité et de l'équivalence des chances, la transparence et la concurrence, révèle que ce système était traversé par des maux.

Aujourd'hui, pour être au diapason des revendications du peuple et contribuer à la bonne gouvernance des dépenses publiques, le système des marchés publics voire de la commande publique, a besoin que les règles d'intégrité et de transparence soient renforcées à tous les niveaux et érigées en valeurs cardinales dans l'esprit et le comportement des fonctionnaires et des citoyens au quotidien.

En définitive, l'intégrité dans les marchés par entente directe et surtout dans les marchés de gré à gré au Bénin pose trois (03) problèmes spécifiques :

- le recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence ;
- la lourdeur dans la procédure de gré à gré et ;
- la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.

La présente étude a permis de se rendre compte des insuffisances et lacunes inhérentes aussi bien à la réglementation des marchés publics et des délégations de service public qu'au cadre institutionnel mis en place pour la gestion des marchés public par entente directe.

Plusieurs interrogations subsistent encore malgré les efforts fournis. Ainsi, le problème de la responsabilisation des acteurs dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF, reste et demeure encore un défi à relever. En effet, dans une logique de gestion axée sur les résultats, les cadres ou agents assujettis aux résultats fixés dans les programmes visant des objectifs et résultats précis, doivent, en principe, bénéficier des pouvoirs de décision tout au moins en ce qui concerne des programmes et projets dont ils

ont la charge et la responsabilité. Tel n'est pas le cas avec le cadre institutionnel des marchés publics en général et celui des marchés publics par entente directe en particulier, actuellement en vigueur au Bénin. Une interrogation non moins importante pour une réflexion globale devant aboutir à une synergie entre la LOLF et la réglementation des marchés publics, s'avère obligatoire pour une bonne planification des acquisitions et des réalisations des infrastructures sur la même période que les programmes des structures.

Point n'est besoin de revenir sur la nécessité pour le Gouvernement et les structures habilitées, de mettre en œuvre les actions recommandées pour l'amélioration du processus de gestion des marchés publics négociés au Bénin afin de le rendre plus performant. Il est enfin souhaitable qu'un cadre performant d'échange et de partage d'expériences soit institué entre les praticiens et les théoriciens, dans le but de poursuivre les réflexions. Quant aux nombreux défis que suscite la réforme des finances publiques, la mise en œuvre effective et efficiente en est le premier maillon.

Sur la base de l'expérience acquise, le rapport de la Banque Mondiale consacré à la lutte contre la fraude, la corruption et la collusion dans les marchés publics recommande des mesures à court terme, par exemple le recours à un évaluateur indépendant pour la passation de marché ou à un auditeur technique lorsque la corruption est profondément enracinée. Des mesures plus draconiennes pourraient aussi s'imposer, et le rapport en examine trois : établissement de plafonds pour les soumissions, négociations concurrentielles et transfert de la gestion du système de passation des marchés à un organisme indépendant.

Autre recommandation importante, les pays devraient adopter des lois qui pénalisent les offres frauduleuses, le partage des marchés et les autres formes de comportement collusoire ; il faut aussi qu'ils aient la volonté et les moyens d'appliquer ces lois. D'autres mesures dépendront des conditions du marché ainsi que d'autres circonstances et risques propres à chaque pays.

Enfin, les mesures recommandées vont de légères modifications dans les procédures de passation des marchés à des changements plus radicaux lorsque la corruption est particulièrement enracinée. Le rapport souligne qu'aucune de ces mesures

ne devrait être adoptée sans une analyse approfondie des conditions du marché, de la solidité des institutions nationales, de la volonté politique de réforme et d'autres facteurs propres à chaque pays.

Commande publique et dépense publique sont étroitement liées dans la concrétisation de l'action publique. Elles sont des leviers important de relance économique dans beaucoup de pays. Leur portée ne peut être bénéfique et utile à l'action publique que si elle dépasse l'utilisation traditionnelle. La prise en compte du développement durable et des questions sociales dans les réformes immédiates de la commande publique prépare à une avancée positive vers le chemin d'une économie en mouvement et pouvant participer à la réduction des inégalités sociales par la promotion de la formation professionnelle et l'emploi d'une bonne partie de la jeunesse. Le bénéfice est certain à court et à long terme mais sa réussite dépend d'un engagement politique sans faille, gage d'un développement harmonieux respectant l'équilibre environnemental et préparant le monde économique à plus d'innovation.

En somme, la commande publique et la dépense publique doivent être utilisées, d'une part, pour être un outil d'achat performant au meilleur rapport qualité-prix et, d'autre part, un vecteur de développement économique et social. Le renforcement de la sécurité juridique, la modernisation des méthodes administratives, la mutation vers une administration de résultats sont autant de chantiers garants de l'efficacité de l'action publique. Pour ce faire, ne serait-il pas penser à l'adoption du « code pénal des marchés public » pour lutter contre la pratique de la fraude, de la corruption et de collusion dans la commande publique ?



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ALLAIRE, F. (2013) : L'essentiel du droit des marchés publics, Gualino, Lextenso, Paris, 134 pages.
- ARMP Bénin (2015) : Guide du soumissionnaire, comment se familiariser avec les marchés publics, Tundé S.A. Cotonou, 151 pages.
- ARMP Bénin (2015) : Guide de l'acheteur public, comment préparer les dossiers d'appel d'offres et de consultation, Tundé S.A. Cotonou, 199 pages.
- BERGEAL, C. (2013) : Vade Mecum des marchés publics, Le Moniteur, Paris, 195 pages.
- Braconnier, S. (2012) : Précis du droit des marchés publics, Le moniteur, paris, 578 pages.
- EMERY, C. (2004) : Passer un marché public, Dalloz, Coll. Delmas, Paris, 480 pages.
- FLORIAN, L. (2015) : Le droit des marchés publics, Dalloz, Paris, 150 pages.
- FROT, O.(2008) : Comment choisir le mieux-disant, Afnor, Paris, 370 pages.
- LAJOYE, C. (2012), Droit des marchés publics, Gualiano, Paris, 480 pages.
- MABIN, D. (2013) : Marchés publics : La notion, les procédures, les contrôles et voies de recours, Studyrma-vocatis, Paris, 172 pages.
- Messengue Avom, B. (2013), La gouvernance des marchés publics, Le Kilimandjaro, 550 pages.
- MICHON, J. (2013), Les marchés publics en 100 questions, Le Moniteur, paris, 451 pages.
- OCDE (2005), Les ententes injustifiables : troisième rapport sur la mise en œuvre de la recommandation de 1988, p.9

MEMOIRES

- AGUEGUE, P. N. M. (2007) : Contribution à une gestion performante des marchés publics au Bénin, ENAM, Cycle II, AFT.
- CHABI, I. G. Ch. (2013): Réflexion sur les conditions de mise en œuvre de la procédure de gré à gré, ENAM, Cycle I, GMP.
- DIALLO, A. (2013) : Commande publique au Sénégal : efficacité de la dépense publique, enjeu de progrès économique et social pour les collectivités publiques, ENA-France, Cycle II, AP.
- MEDENOU, B.(2009) : Contribution pour un encadrement plus performant de la procédure de gré à gré en république du Bénin, ENAM, Cycle II, AFT.

TEXTES COMMUNAUTAIRES

- Directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique 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 au sein de l'UEMOA.
- Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES NATIONAUX

- Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- Loi n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances ;
- Décret n° 2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Décret n° 2015-270 du 22 mai 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publiques ;

- Décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- Arrêté n° 2813/MEFPD/DC/SGM/DNCMP du 22 mai 2015 portant application du décret n° 2015-270 du 22 mai 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics ;

SITES INTERNET

- www.armac.bj
- www.aps.sn/articles.php?id_article=111720
- www.économie.gouv.fr
- www.finances.gouv.bj
- www.marchéspublics.bj
- www.marchéspublics.sn
- www.uemoa.int



ANNEXES

Annexe n° 01

Questionnaire

Dans le cadre de nos travaux de recherches de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « les marchés publics par entente directe : analyses perspectives » nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous :

I- Identification de l'enquêté

1- Poste occupé.....

2- Contact.....(Facultatif)

II- Quelle est selon vous la cause liée au recours abusif de la procédure de gré à gré au niveau des ministères et institutions de l'Etat ?

Une planification insuffisante de la commande publique.

Le défaut d'anticipation dans la mise en œuvre des procédures de passation.

Autres (à préciser)

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

III- Quelle est la cause liée à la lourdeur dans la procédure de gré à gré ?

Une non-maîtrise réglementation favorable à un risque de gaspillage des ressources publiques (dans leur mise en œuvre).

Le silence du législateur par rapport à la mise en œuvre de la procédure de gré à gré

Autres (à préciser)
.....
.....
.....

IV- Quelle est la cause liée à la pratique de la collusion dans les marchés publics passés la procédure de gré à gré ?

Une absence d'instrument fiable d'appréciation des prix dans les marchés de gré à gré.

Une absence de facteurs de risque favorisant l'apparition de soumissions concertées.

Autres (à préciser)
.....
.....
.....

Merci pour votre collaboration.

Annexe n° 02

Tableau n° 10 : Causes du problème spécifique n° 01

REPONSES	ITEM 01	ITEM 02	TOTAL
EFFECTIF	32	68	100
FREQUENCE	0,32	0,68	01
TAUX (%)	32	68	100

Source : Résultat des investigations

Tableau n° 11: Causes du problème spécifique n° 02.

REPONSES	ITEM 01	ITEM 02	TOTAL
EFFECTIF	25	75	100
FREQUENCE	0,25	0,75	01
TAUX (%)	25	75	100

Source : Résultat des investigations

Tableau n° 12: Causes du problème spécifique n° 03.

REPONSES	ITEM 01	ITEM 02	TOTAL
EFFECTIF	70	30	100
FREQUENCE	0,70	0,3	01
TAUX (%)	70	30	100

Source : Résultat des investigations

Annexe n° 03

Tableau n° 13: Test d'adéquation au modèle théorique relatif au problème spécifique n° 01

Éléments d'analyse Causes possibles	Effectifs observés (fo)	Effectifs théoriques (fe)	fo-fe	(fo-fe) ²	Khi-deux calculé (X ² obs)=(fo-fe) ² /fe	Distance (d2)
ITEM 01	32	50	-18	324	6,48	0,0324
ITEM 02	68	50	18	324	6,48	0,0324
TOTAUX	100	100	0	648	12,96	0,0648
$X^2_{obs} = 12,96$				Valeur critique $X^2_{\alpha} = 10,8276$		

Source : Résultat des investigations

Tableau n° 14: Test d'adéquation au modèle théorique relatif au problème spécifique n° 02

Éléments d'analyse Causes possibles	Effectifs observés (fo)	Effectifs théoriques (fe)	fo-fe	(fo-fe) ²	Khi-deux calculé (X ² obs)=(fo-fe) ² /fe	Distance (d2)
ITEM 01	25	50	-25	625	12,5	0,0625
ITEM 02	75	50	25	625	12,5	0,0625
TOTAUX	100	100	0	1250	25	0,125
$X^2_{obs} = 25$				Valeur critique $X^2_{\alpha} = 10,8276$		

Source : Résultat des investigations

Tableau n° 15: Test d'adéquation au modèle théorique relatif au problème spécifique n° 03

Éléments d'analyse Causes possibles	Effectifs observés (fo)	Effectifs théoriques (fe)	fo-fe	(fo-fe) ²	Khi-deux calculé (X ² obs)=(fo-fe) ² /fe	Distance (d2)
ITEM 01	70	50	20	400	8	0,04
ITEM 02	30	50	-20	400	8	0,04
TOTAUX	100	100	0	800	16	0,08
$X^2_{obs} = 16$				Valeur critique $X^2_{\alpha} = 10,8276$		

Source : Résultat des investigations

Annexe 4 : Table des lois de Khi-deux

Loi de Khi-deux

Le tableau donne x tel que $P(K > x) = p$

p	0,999	0,995	0,99	0,98	0,95	0,9	0,8	0,2	0,1	0,05	0,02	0,01	0,005	0,001
ddl														
1	0,0000	0,0000	0,0002	0,0006	0,0039	0,0158	0,0642	1,6424	2,7055	3,8415	5,4119	6,6349	7,8794	10,8276
2	0,0020	0,0100	0,0201	0,0404	0,1026	0,2107	0,4463	3,2189	4,6052	5,9915	7,8240	9,2103	10,5966	13,8155
3	0,0243	0,0717	0,1148	0,1848	0,3518	0,5844	1,0052	4,6416	6,2514	7,8147	9,8374	11,3449	12,8382	16,2662
4	0,0908	0,2070	0,2971	0,4294	0,7107	1,0636	1,6488	5,9886	7,7794	9,4877	11,6678	13,2767	14,8603	18,4668
5	0,2102	0,4117	0,5543	0,7519	1,1455	1,6103	2,3425	7,2893	9,2364	11,0705	13,3882	15,0863	16,7496	20,5150
6	0,3811	0,6757	0,8721	1,1344	1,6354	2,2041	3,0701	8,5581	10,6446	12,5916	15,0332	16,8119	18,5476	22,4577
7	0,5985	0,9893	1,2390	1,5643	2,1673	2,8331	3,8223	9,8032	12,0170	14,0671	16,6224	18,4753	20,2777	24,3219
8	0,8571	1,3444	1,6465	2,0325	2,7326	3,4895	4,5936	11,0301	13,3616	15,5073	18,1682	20,0902	21,9550	26,1245
9	1,1519	1,7349	2,0879	2,5324	3,3251	4,1682	5,3801	12,2421	14,6837	16,9190	19,6790	21,6660	23,5894	27,8772
10	1,4787	2,1559	2,5582	3,0591	3,9403	4,8652	6,1791	13,4420	15,9872	18,3070	21,1608	23,2093	25,1882	29,5883
11	1,8339	2,6032	3,0535	3,6087	4,5748	5,5778	6,9887	14,6314	17,2750	19,6751	22,6179	24,7250	26,7568	31,2641
12	2,2142	3,0738	3,5706	4,1783	5,2260	6,3038	7,8073	15,8120	18,5493	21,0261	24,0540	26,2170	28,2995	32,9095
13	2,6172	3,5650	4,1069	4,7654	5,8919	7,0415	8,6339	16,9848	19,8119	22,3620	25,4715	27,6882	29,8195	34,5282
14	3,0407	4,0747	4,6604	5,3682	6,5706	7,7895	9,4673	18,1508	21,0641	23,6848	26,8728	29,1412	31,3193	36,1233
15	3,4827	4,6009	5,2293	5,9849	7,2609	8,5468	10,3070	19,3107	22,3071	24,9958	28,2595	30,5779	32,8013	37,6973
16	3,9416	5,1422	5,8122	6,6142	7,9616	9,3122	11,1521	20,4651	23,5418	26,2962	29,6332	31,9999	34,2672	39,2524
17	4,4161	5,6972	6,4078	7,2550	8,6718	10,0852	12,0023	21,6146	24,7690	27,5871	30,9950	33,4087	35,7185	40,7902
18	4,9048	6,2648	7,0149	7,9062	9,3905	10,8649	12,8570	22,7595	25,9894	28,8693	32,3462	34,8053	37,1565	42,3124
19	5,4068	6,8440	7,6327	8,5670	10,1170	11,6509	13,7158	23,9004	27,2036	30,1435	33,6874	36,1909	38,5823	43,8202
20	5,9210	7,4338	8,2604	9,2367	10,8508	12,4426	14,5784	25,0375	28,4120	31,4104	35,0196	37,5662	39,9968	45,3147
21	6,4467	8,0337	8,8972	9,9146	11,5913	13,2396	15,4446	26,1711	29,6151	32,6706	36,3434	38,9322	41,4011	46,7970
22	6,9830	8,6427	9,5425	10,6000	12,3380	14,0415	16,3140	27,3015	30,8133	33,9244	37,6595	40,2894	42,7957	48,2679
23	7,5292	9,2604	10,1957	11,2926	13,0905	14,8480	17,1865	28,4288	32,0069	35,1725	38,9683	41,6384	44,1813	49,7282
24	8,0849	9,8862	10,8564	11,9918	13,8484	15,6587	18,0618	29,5533	33,1962	36,4150	40,2704	42,9798	45,5585	51,1786
25	8,6493	10,5197	11,5240	12,6973	14,6114	16,4734	18,9398	30,6752	34,3816	37,6525	41,5661	44,3141	46,9279	52,6197
26	9,2221	11,1602	12,1981	13,4086	15,3792	17,2919	19,8202	31,7946	35,5632	38,8851	42,8558	45,6417	48,2899	54,0520
27	9,8028	11,8076	12,8785	14,1254	16,1514	18,1139	20,7030	32,9117	36,7412	40,1133	44,1400	46,9629	49,6449	55,4760
28	10,3909	12,4613	13,5647	14,8475	16,9279	18,9392	21,5880	34,0266	37,9159	41,3371	45,4188	48,2782	50,9934	56,8923
29	10,9861	13,1211	14,2565	15,5745	17,7084	19,7677	22,4751	35,1394	39,0875	42,5570	46,6927	49,5879	52,3356	58,3012
30	11,5880	13,7867	14,9535	16,3062	18,4927	20,5992	23,3641	36,2502	40,2560	43,7730	47,9618	50,8922	53,6720	59,7031
40	17,9164	20,7065	22,1643	23,8376	26,5093	29,0505	32,3450	47,2685	51,8051	55,7585	60,4361	63,6907	66,7660	73,4020
50	24,6739	27,9907	29,7067	31,6639	34,7643	37,6886	41,4492	58,1638	63,1671	67,5048	72,6133	76,1539	79,4900	86,6608
60	31,7383	35,5345	37,4849	39,6994	43,1880	46,4589	50,6406	68,9721	74,3970	79,0819	84,5799	88,3794	91,9517	99,6072
70	39,0364	43,2752	45,4417	47,8934	51,7393	55,3289	59,8978	79,7146	85,5270	90,5312	96,3875	100,4252	104,2149	112,3169
80	46,5199	51,1719	53,5401	56,2128	60,3915	64,2778	69,2069	90,4053	96,5782	101,8795	108,0693	112,3288	116,3211	124,8392
90	54,1552	59,1963	61,7541	64,6347	69,1260	73,2911	78,5584	101,0537	107,5650	113,1453	119,6485	124,1163	128,2989	137,2084
100	61,9179	67,3276	70,0649	73,1422	77,9295	82,3581	87,9453	111,6667	118,4980	124,3421	131,1417	135,8067	140,1695	149,4493
120	77,7551	83,8516	86,9233	90,3667	95,7046	100,6236	106,8056	132,8063	140,2326	146,5674	153,9182	158,9502	163,6482	173,6174
140	93,9256	100,6548	104,0344	107,8149	113,6593	119,0293	125,7581	153,8537	161,8270	168,6130	176,4709	181,8403	186,8468	197,4508
160	110,3603	117,6793	121,3456	125,4400	131,7561	137,5457	144,7834	174,8283	183,3106	190,5165	198,8464	204,5301	209,8239	221,0190
180	127,0111	134,8844	138,8204	143,2096	149,9688	156,1526	163,8682	195,7434	204,7037	212,3039	221,0772	227,0561	232,6198	244,3705
200	143,8428	152,2410	156,4320	161,1003	168,2786	174,8353	183,0028	216,6088	226,0210	233,9943	243,1869	249,4451	255,2642	267,5405
250	186,5541	196,1606	200,9386	206,2490	214,3916	221,8059	231,0128	268,5986	279,0504	287,8815	298,0388	304,9396	311,3462	324,8324
300	229,9634	240,6634	245,9725	251,8637	260,8781	269,0679	279,2143	320,3971	331,7885	341,3951	352,4246	359,9064	366,8444	381,4252
400	318,2596	330,9028	337,1553	344,0781	354,6410	364,2074	376,0218	423,5895	436,6490	447,6325	460,2108	468,7245	476,6064	493,1318
500	407,9470	422,3034	429,3875	437,2194	449,1468	459,9261	473,2099	526,4014	540,9303	553,1268	567,0698	576,4928	585,2066	603,4460
600	498,6229	514,5289	522,3651	531,0191	544,1801	556,0560	570,6680	628,9433	644,8004	658,0936	673,2703	683,5156	692,9816	712,7712
700	590,0480	607,3795	615,9075	625,3175	639,6130	652,4973	668,3308	731,2805	748,3591	762,6607	778,9721	789,9735	800,1314	821,3468
800	682,0665	700,7250	709,8969	720,0107	735,3623	749,1852	766,1555	833,4557	851,6712	866,9114	884,2789	895,9843	906,7862	929,3289
900	774,5698	794,4750	804,2517	815,0267	831,3702	846,0746	864,1125	935,4987	954,7819	970,9036	989,2631	1001,6296	1013,0364	1036,8260

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY	i
DEDICACE:	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
Acronyme.....	v
Liste des tableaux et graphiques	vi
Glossaire	vii
Résumé.....	x
Sommaire	xii
INTRODUCTION	1
PREMIER CHAPITRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	5
SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.....	6
PARAGRAPHE 1 : Cadre institutionnel	6
I- Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances.....	6
II- Présentation de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).....	7
A- Les missions	8
B- Les structures de la DNCMP	10
1- La Cellule d'Etude et d'Analyse (CEA).....	10
2- Les directions techniques.....	11
a- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR).....	11
b- La Direction du Contrôle a Priori (DCP).....	11
c- La Direction du Contrôle à Posteriori (DCPo)	11
d- La Direction de l'Information, de l'Archivage et des statistiques (DIAS).....	12
2- Les Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics (DDCMP)	13
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX ET OBSERVATIONS DES ACTIVITES DE LA DNCMP.....	14
I- L'historique des marchés publics au Bénin.....	14
II- Les mesures de contrôle des procédures de passation des marchés publics par la DNCMP	17
1- Les seuils de compétence	18
2- La planification des marchés publics.....	20

3- Les étapes à suivre dans le cas des marchés publics entrant dans les domaines de compétence de la DNCMP en ce qui concerne le budget national et/ou le budget autonome des Collectivités locales, sociétés et offices d'Etat.....	21
III- Les modes de passation des marchés publics	22
1- L'appel d'offres	23
1.5- Les prestations intellectuelles	27
2- Le gré à gré	29
IV- La procédure d'exécution des marchés publics.....	31
1- L'exécution physique des marchés publics	31
2- Le règlement des marchés publics exécutés	32
SECTION 2 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX, CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION.....	34
PARAGRAPHE 1 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX	34
I- Inventaire des atouts et des problèmes	34
A- Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	34
B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)	34
II- Regroupement des problèmes par problématiques	35
PARAGRAPHE 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION.....	37
I- Ciblage de la problématique de l'étude.....	37
II- Vision globale de résolution de la problématique.....	38
A- Approches génériques de résolution du problème général	38
B- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques	38
1- Approche générique liée au problème spécifique n°01	38
2- Approche générique liée au problème spécifique n° 02	39
3- Approche générique liée au problème spécifique n° 03.....	39
III- Etape de résolution de la problématique.....	40
DEUXIEME CHAPITRE :	42
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE GRE A GRE.....	42
SECTION 1 : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE ADOPTEE.....	43
PARAGRAPHE I : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE.....	43
I- Rappel de la problématique retenue	43
II- Objectifs de l'étude	43

A- Objectif général	43
B- Objectifs spécifiques	44
III- Hypothèses de travail.....	44
A- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 01	44
B- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 02	45
C- Causes et hypothèses liée au problème spécifique n° 03.....	46
D- Causes et hypothèses liées au problème général	47
IV- Construction du tableau de bord de l'étude.....	47
PARAGRAPHE II : ADOPTION DE LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE A PARTIR DE LA REVUE DE LITTERATURE.	50
I- REVUE DE LITTERATURE	50
A- Contributions antérieures liées au recours abusif de la procédure de gré à gré.....	51
B- Contributions antérieures relatives à la lourdeur dans la procédure de gré à gré.	53
C- Contributions antérieures la pratique de collusion dans les marchés publics par entente directe.....	57
II- Méthodologie de l'étude	61
A- L'approche empirique.....	61
1- La nature de l'enquête	62
2- Le cadre et la nature de l'enquête	62
3- L'identification de la population mère et la définition de l'échantillon	62
4- Le centre d'intérêt du questionnaire	63
5- La conception du questionnaire	63
6- La réalisation de l'enquête.....	63
7- La technique de dépouillement et les outils d'analyse de présentation des données statistiques.....	63
B- L'approche théorique	64
1- L'approche théorique liée au recours abusif de la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.....	64
2- L'approche théorique liée à la lourdeur dans la procédure de gré à gré.....	64
3- L'approche théorique liée à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.....	64
C- Seuil de décision pour l'analyse des données	65
SECTION II : COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DES ENQUETES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	67

PARAGRAPHE I : COLLECTE DES DONNEES ET ANALYSES DES RESULTATS DES ENQUETES.....	67
I- Préparation, réalisation de la collecte, difficultés rencontrées et limites des données.....	67
A- Préparation de l'enquête	67
B- Réalisation des enquêtes	67
C- Difficultés rencontrées	68
D- Limites des données recueillies	68
I- Analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	69
1- Résultats relatifs au problème spécifique n° 01	69
2- Résultats relatifs au problème spécifique n° 02	70
3- Résultats relatifs au problème spécifique n° 03	71
B- Vérification des hypothèses et synthèses du diagnostic	72
1- Degré de vérification des hypothèses	72
a- Degré de vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 01	72
b- Degré de vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 02	73
c- Degré de vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 03	74
1- Synthèse du diagnostic	74
a- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n° 01.....	74
b- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n° 02.....	74
c- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n° 03.....	75
PARAGRAPHE II : DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	75
I- Approches de solutions	75
A- Approches de solutions au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence	75
C- Approches de solutions liées à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.....	76
II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées et tableau de synthèse de l'étude ..	77
A- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	77
1- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au recours abusif à la procédure de gré à gré pour motif d'urgence.....	77
2- Conditions de mise en œuvre des solutions liées à la lourdeur dans la procédure de gré à gré.....	77
3- Conditions de mise en œuvre des solutions liées à la pratique de collusion dans les marchés publics passés par la procédure de gré à gré.....	78

B- Tableau de synthèse de l'étude	78
CONCLUSION.....	82
BIBLIOGRAPHIE.....	86
ANNEXES.....	90
Table des matières.....	96