

REPUBLIQUE DU BENIN

@@@@@-@@@@@

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

@@@@@-@@@@@

UNIVERSITE D'ABOMEY - CALAVI

@@@@@-@@@@@

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

@@@@@-@@@@@



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

OPTION :

FILIERE :

ADMINISTRATION DES FINANCES

GESTION DES MARCHES PUBLICS

ANNEE ACADEMIQUE : 2009-2010

SUJET

**PROCEDURES DE SIGNATURE DES CONTRATS  
D'ALIMENTATION DES DETENUS : DIAGNOSTIC ET  
APPROCHES DE SOLUTIONS**

REALISE ET SOUTENU PAR :

Kokou Justin Franco AGBOGBA

SOUS LA DIRECTION DE :

MAITRE DE STAGE

Raymond BEAKOU  
Diplômé de 3<sup>ème</sup> cycle en Gestion des  
Entreprises, en Assurance Qualité et en  
Droits Fondamentaux  
Chef de la Cellule de Passation  
des Marchés Publics du MJLDH

DIRECTEUR DE MEMOIRE

Hilaire Félix KANEHO  
Administrateur des Services Financiers  
Directeur des Etudes et de la  
Réglementation à la DNMP

-JANVIER 2011-

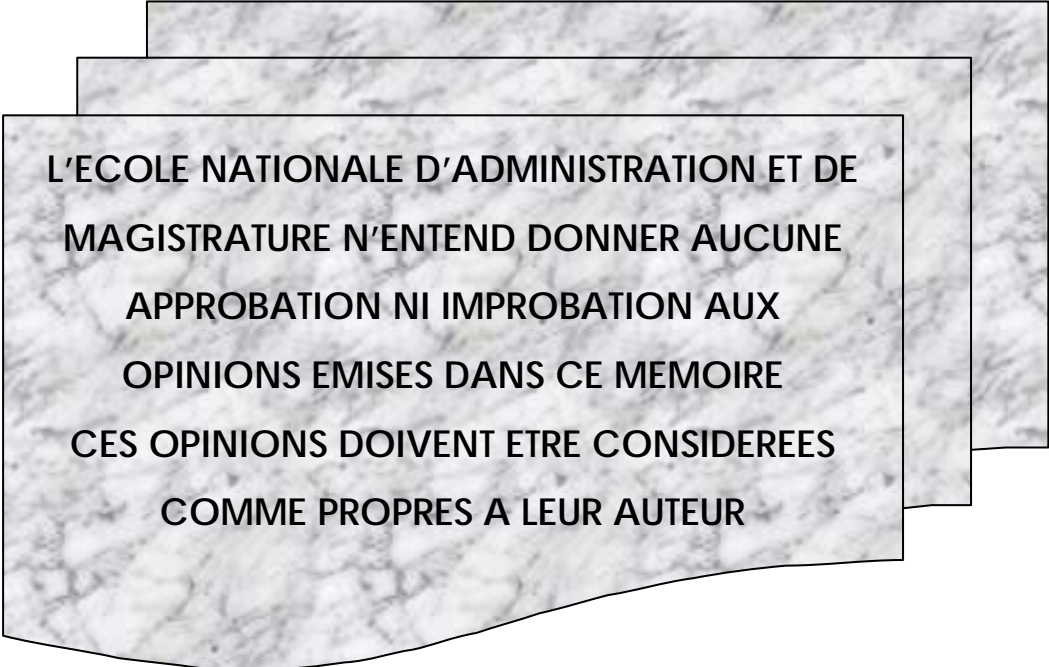


**IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT** : Professeur Agrégé Magloire LANHA

**VICE – PRESIDENT** : Monsieur Clément LOGBO

**MEMBRE** : Monsieur Camille MIGAN



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



## DEDICACE

Nous dédions ce travail à,

- notre père **Théophile AGBOGBA** pour son soutien tout au long de notre cursus universitaire ;
- notre mère **Lucie BAGBONON**, qu'elle trouve ici l'expression de notre profonde gratitude à son égard et qu'elle mesure dans ce travail, les nombreux sacrifices qu'elle a consentis pour notre réussite ;
- notre très chère épouse **Mireille Y. KINMABOU** pour sa compréhension et son soutien indéfectible de tous les instants tout au long de notre formation ;
- notre feuë maman **Georgette OKIKI** épse **KINMABOU** pour son soutien inoubliable ;
- nos enfants **Lauralee** et **Darryl** que ce travail soit pour vous un exemple à dépasser ;
- nos frères et sœurs **Josiane, Julien, Chantal, Gilles** et **Joël** ce travail est le vôtre.

## REMERCIEMENTS

Nos sincères remerciements à :

- Monsieur **Hilaire Félix KANEHO** qui, malgré ses nombreuses occupations a accepté diriger ce travail ;
- Monsieur **Raymond BEAKOU** pour sa contribution et ses conseils ;
- Monsieur **David Godonou HOUINSA**, Enseignant à l'ENAM pour sa disponibilité en dépit de ses nombreuses occupations. Nous lui exprimons notre sincère gratitude pour les précieux conseils qu'il nous a prodigués ;
- Monsieur **Horace ADOUKONOU** pour ses conseils ;
- Monsieur **Wilfried FELIHO** pour sa précieuse contribution ;
- **Tous les enseignants** de l'ENAM, pour leur sacrifice ;
- **Tous les camarades** de la promotion 2008-2010 de la filière Gestion des Marchés Publics du cycle II de l'ENAM, pour l'esprit de travail en groupe qui a prévalu au cours de notre formation ;
- **Toutes les personnes** qui de près ou de loin, nous ont assistées de diverses manières.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CAB	Cabinet du Ministre
CF	Contrôleur Financier
CNRMP	Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
CPMP	Cellule de passation des Marchés Publics
CTSJ	Conseiller Technique aux Statistiques Judiciaires
DACP	Direction des Affaires Civiles et Pénales
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DAPAS	Direction de l'Administration Pénitentiaire et de l'Assistance Sociale
DCF	Délégué du Contrôleur Financier
DDH	Direction des Droits de l'Homme
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DIAS	Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques
DLCS	Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPJEJ	Direction de la Protection Judiciaire, de l'Enfance et de la Jeunesse
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaines
IGSJ	Inspection Générale des Services de la Justice
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MJLDH	Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORTB	Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin
PPM	Plan de Passation des Marchés
PR	Présidence de la République
PV	Procès Verbal
RH	Ressources Humaines
SCF	Service Comptable et Financier
SEEM	Service des Etudes et de l'Elaboration des Marchés
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIPAGES	Système Intégré de Production, d'Analyse et de Gestion des Statistiques
SJC	Service Juridique et de Contentieux
SP	Secrétariat Particulier
TBE	Tableau de Bord de l'Etude

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAUX	PAGES
<u>Tableau n°I</u> : Présentation du plan alimentaire de l'année 2010	20
<u>Tableau n°II</u> : Evolution du crédit alloué à l'alimentation entre 2005 et 2009	30
<u>Tableau n°III</u> : Evolution du montant des contrats d'alimentation entre 2007 et 2009	30
<u>Tableau n°IV</u> : Répartition des problèmes par centres d'intérêts	37
<u>Tableau n°V</u> : Synthèse des approches théoriques retenues	44
<u>Tableau n°VI</u> : Tableau de Bord de l'Etude : « <i>Procédures de signature des contrats d'alimentation des détenus : Diagnostic et approches de solutions</i> »	55
<u>Tableau n°VII</u> : Appréciation de la cause de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus	65
<u>Tableau n°VIII</u> : Appréciation de la cause du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres	66
<u>Tableau n°IX</u> : Appréciation de la cause de l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus	68

## LISTE DES FIGURES

FIGURE	PAGES
<b>Figure n°1</b> : Graphique d'appréciation de la cause de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus	65
<b>Figure n°2</b> : Graphique d'appréciation de la cause du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres	67
<b>Figure n°3</b> : Graphique d'appréciation de la cause de l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus	68

## **RESUME**

Le respect des droits fondamentaux de l'Homme est un principe défini et consacré par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 et réaffirmée dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. L'une des conditions de mise en œuvre de ce principe passe par l'amélioration des conditions de détention des détenus dont l'alimentation constitue une composante majeure.

En vue de remplir convenablement cette mission de service public, le Ministère de la Justice de la Législation et des Droits de l'Homme en sa qualité d'Autorité Contractante a choisi l'option d'externaliser cette activité depuis la fin des années 1990. Mais la gestion du processus de passation et d'exécution du marché d'alimentation des détenus notamment la procédure de signature des contrats des différents prestataires sélectionnés à l'issue des appels d'offres, rencontre de nombreuses difficultés et insuffisances que nous avons répertoriées et regroupées par centres d'intérêts.

Ces derniers ont donné lieu à trois (03) différentes problématiques au nombre desquelles nous avons retenu celle relative à la signature des contrats des prestataires. Les manifestations de cette problématique qui ont fait l'objet de notre étude sont :

- l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus ;
- le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
- l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus.

La résolution de cette problématique, nous a conduit à fixer des objectifs dont l'objectif général est de contribuer à l'amélioration de la

procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus. Puis des objectifs spécifiques ont été également formulés. Il s'agit :

- de proposer des mesures visant à l'amélioration de la planification et de la programmation du crédit alloué à l'alimentation des détenus ;
- d'analyser les conditions du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
- et de proposer des mesures pour la réduction du retard dans l'approbation des contrats d'alimentation des détenus.

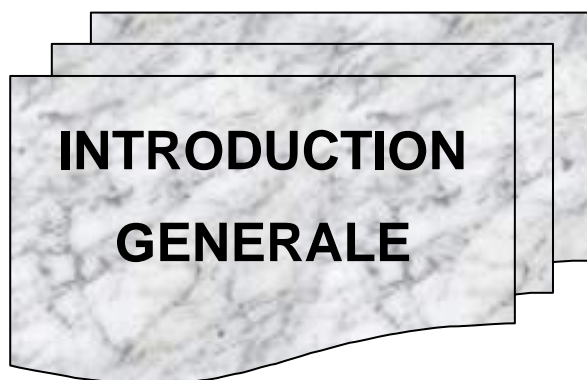
Afin d'atteindre ces objectifs, nous avons formulé des hypothèses à savoir :

- l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus s'explique par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit;
- le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres est dû au non respect de la procédure d'attribution des marchés;
- l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances.

Les hypothèses formulées ont ensuite été vérifiées. Lesdites vérifications ont été faites selon une méthodologie axée sur des approches empiriques et théoriques. Ce qui a conduit à l'identification des causes étant à la base des problèmes étudiés. Enfin, des approches de solutions ont été apportées aux différents problèmes étudiés puis des recommandations ont été formulées aux différents acteurs du processus.

# SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE SIGNATURE DES CONTRATS D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE ET ETAT DES LIEUX SUR LA PASSATION ET L'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN</b>	<b>6</b>
PARAGRAPHE 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude	<b>6</b>
PARAGRAPHE 2 : Etat des lieux sur la passation et l'exécution du marché d'alimentation des détenus des prisons civiles de la République du Bénin	<b>15</b>
<b>SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION</b>	<b>34</b>
PARAGRAPHE 1 : Inventaire des éléments issus des observations de stage et choix de la problématique	<b>35</b>
PARAGRAPHE 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique	<b>39</b>
<b>CHAPITRE 2 : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DE LA PROCEDURE DE SIGNATURE DES CONTRATS D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN</b>	<b>45</b>
<b>SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</b>	<b>46</b>
PARAGRAPHE 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature	<b>46</b>
PARAGRAPHE 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et établissement du diagnostic	<b>60</b>
<b>SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE</b>	<b>71</b>
PARAGRAPHE 1 : Approches de solutions	<b>71</b>
PARAGRAPHE 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions	<b>73</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>75</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>78</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>81</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>90</b>



**INTRODUCTION  
GENERALE**

L'édification d'un Etat de droit dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine sont garantis, protégés et promus comme conditions nécessaires au développement véritable et harmonieux constitue une volonté du peuple béninois qui a été réaffirmée dans la constitution du 11 décembre 1990.

Dans cette perspective, l'amélioration des conditions de détention des détenus dont l'aspect "alimentation" constitue une pierre angulaire est indispensable à une telle édification.

Par ailleurs, les difficultés observées dans la gestion des finances publiques, ont conduit les pouvoirs publics à la recherche de plus en plus accrue de l'efficacité de la dépense publique. Cette préoccupation a conduit le Bénin à s'engager dans une vaste réforme du système de gestion des finances publiques à partir des années 90, dont le volet marché public demeure une composante essentielle.

S'inscrivant dans cette dynamique d'une part, et en vue de concilier ces deux impératifs d'autre part, le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) a choisi l'option d'externaliser la mission de service public pénitentiaire que constitue l'alimentation des détenus de toutes les prisons civiles de la République du Bénin. Ce choix, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations issues des états généraux de la justice tenus à Cotonou du 4 au 7 novembre 1996. Cette externalisation s'est traduite par la sélection par appel d'offres ouvert chaque année puis la signature de contrats avec les prestataires devant assurer l'alimentation des détenus.

Mais la gestion de ce processus de sélection des prestataires, depuis la planification des crédits nécessaires pour assurer l'alimentation des détenus, la définition des différents menus à servir aux détenus, l'élaboration du Dossier d'Appel d'Offres (DAO), en passant par le

lancement de la consultation, l'attribution et la notification des marchés aux différents prestataires, la signature et l'approbation des marchés, puis l'exécution même de la prestation par les entreprises et sociétés attributaires des marchés ainsi que le contrôle desdites prestations, est confrontée à d'énormes difficultés et insuffisances qui se sont accumulées d'année en année.

En effet, le nombre de détenus ne cesse d'augmenter d'une année à l'autre pour diverses raisons. La population carcérale d'un peu plus de quatre mille (4.000) détenus en 1996 est passée à cinq mille cinq cents (5.500) en 2005 puis se situe aujourd'hui autour de sept mille cinq cents (7.500) environ en novembre 2010<sup>1</sup>. Durant la même période, le budget alloué à l'alimentation des détenus est passé de deux cent vingt huit millions quatre cent vingt mille (228.420.000) en 1996 à cinq cent millions (500.000.000) en 2000 puis est resté stable jusqu'en 2010 avant de connaître une augmentation de trois cent millions (300.000.000).

Il faut rappeler que le crédit ne permet d'assurer qu'un seul repas par jour et par détenu. Toutefois, le gouvernement a choisi l'option de passer à deux repas par jour et par détenu pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les structures en charge de la gestion du processus de passation du marché d'alimentation des détenus que sont la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP) et la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du MJLDH, ne disposent pas assez de ressources humaines qualifiées ainsi que des moyens matériels suffisants pour gérer au mieux et de façon optimale ce processus.

A tout cela, il faut ajouter le non respect de certaines dispositions du code des marchés publics en matière d'attribution et de notification

---

<sup>1</sup> Voir Annuaire statistique MLDH année 2005 à 2010 et états généraux de la justice 1996

<sup>2</sup> Extrait du relevé n°16 des décisions prises en Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 21 avril 2010

des marchés en 2010 qui a entraîné un arrêt de la prestation d'alimentation des détenus courant fin janvier 2010 par les prestataires.

C'est pour diagnostiquer les maux qui entravent la gestion optimale du processus de passation et d'exécution du marché d'alimentation des détenus, notamment la signature des contrats des différents prestataires sélectionnés à l'issue des appels d'offres, que nous nous sommes proposé de réfléchir sur le thème intitulé «**Procédures de signature des contrats d'alimentation des détenus : diagnostic et approches de solutions**».

Pour ce faire, notre étude s'articulera autour de deux chapitres :

- le premier chapitre sera consacré à la présentation du cadre institutionnel et fera un exposé de la vision globale de résolution de la problématique de l'étude ;
- ensuite, dans le deuxième chapitre, nous allons présenter d'une part le cadre méthodologique de l'étude et l'établissement du diagnostic puis d'autre part, les approches de solutions pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE 1:

DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE

A

LA VISION GLOBALE DE  
RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE  
DE SIGNATURE DES CONTRATS  
D'ALIMENTATION DES DETENUS  
DES PRISONS CIVILES DE LA  
REPUBLIQUE DU BENIN

Dans ce chapitre, nous aborderons successivement les observations de stage au Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH), le ciblage de la problématique de l'étude puis la vision globale de sa résolution.

## **SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE ET ETAT DES LIEUX SUR LA PASSATION ET L'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN**

Dans cette section, nous présenterons le cadre de notre étude qui est le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH), puis un état des lieux de la passation et de l'exécution du marché d'alimentation des détenus des prisons civiles de la République du Bénin dans ce ministère.

### **PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE**

Il s'agit de partir de la présentation du MJLDH, pour arriver à celle de la structure qui nous a accueillie.

#### **I – CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE : LE MJLDH**

La présentation du cadre institutionnel s'effectuera à travers, sa mission et sa structure organisationnelle.

##### **A. MISSION DU MJLDH**

L'institution qui nous a accueillie pour notre stage est le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH). Il est régi par le décret n°2007-491 du 02 Novembre 2007 portant attributions,

organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme.

Le Ministère de la justice, de la Législation et des Droits de l'Homme est dirigé par le Garde des Sceaux, Ministre de la justice de la Législation et des Droits de l'Homme. Il est le dépositaire des sceaux et armoiries de l'Etat et le chef de l'administration des services de la justice. Il a pour missions de :

- proposer au gouvernement la politique nationale et internationale de l'Etat en matière de justice ainsi que de l'Administration de la Justice, des Services Pénitentiaires et de l'Education Surveillée ; de conduire et de suivre l'application des politiques déterminées par le gouvernement ;
- suggérer au gouvernement, d'initiatives ou de concert avec d'autres départements ministériels, une politique appropriée de législation ;
- conduire et assurer la bonne exécution de la politique nationale définie par le gouvernement en matière des Droits de l'Homme.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme est le responsable de l'exécution des décisions et instructions du Gouvernement en matière de justice en se rapportant à la législation et aux droits de l'Homme. Il est également l'ordonnateur du budget de son département pour les crédits non gérés directement par le Ministre chargé des Finances. En vue d'accomplir cette mission, le MJLDH dispose de plusieurs structures.

## B. ORGANISATION

Le fonctionnement du MJLDH est assuré par une organisation bien structurée. Elle comprend :

- les Services directement rattachés au ministre ;
- le Cabinet du Ministre ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques ;
- les Cours d'Appel et Tribunaux ;
- les Services extérieurs ;
- les Commissions et Comités sous tutelle.

Les Directions Centrales du MJLDH sont au nombre de trois (3). Il s'agit de :

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

Les Directions Techniques du MJLDH sont au nombre de cinq (05) à savoir :

- la Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux (DLCS) ;
- la Direction des Affaires Civiles et Pénales (DACP) ;
- la Direction de l'Administration Pénitentiaire et de l'Assistance Sociale (DAPAS) ;
- la Direction de la Protection Judiciaire de l'Enfance et de la Jeunesse (DPJEJ) et ;
- la Direction des Droits de l'Homme (DDH).

Le sujet qui constitue notre centre d'intérêt porte sur "l'alimentation des détenus des prisons civiles de la République du Bénin". La question de l'alimentation des détenus fait intervenir plusieurs directions et

structures du MJLDH, dont la DAPAS, la DPP, la DRFM et la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP), où nous avons effectué notre stage.

## II – PRESENTATION DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : LA CPMP, LA DAPAS, LA DRFM ET LA DPP

Au cours de notre stage au MJLDH, nous avons principalement été accueilli par la CPMP, puis nous avons été dans les autres directions qui interviennent à degrés divers dans le processus de passation des marchés d'alimentation des détenus. Il s'agit de la DRFM, de la DPP puis de la DAPAS.

Nous présenterons les missions et l'organisation de chacune de ces structures.

### A) MISSIONS ET ORGANISATION DE LA CPMP

La CPMP constitue la structure de base chargée de la passation des marchés publics auprès du MJLDH. Elle est placée sous l'autorité du Secrétaire Général du MJLDH.

Elle est chargée de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés du MJLDH dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence fixés par le décret N°2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics. Pour les marchés dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence, elle se réfère à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

De manière plus spécifique elle est chargée de :

- l'élaboration en début d'année budgétaire du plan annuel de passation des marchés publics du MJLDH et sa transmission à la DNMP ;
- l'élaboration des Dossiers d'Appel à la concurrence en collaboration avec les Directions Techniques compétentes ;
- la saisine en cas de besoin de la DNMP, des dossiers d'appel à la concurrence pour avis ;
- le lancement des appels à la concurrence ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ;
- la soumission au maître d'ouvrage des conclusions des travaux en vue de la notification de l'attribution du marché ;
- la préparation des projets de marché ;
- le visa du marché après signature de l'attributaire et sa soumission aux autorités compétentes pour signature et/ou approbation ;
- le suivi de l'exécution des marchés notamment par la visite périodique des chantiers avec les structures compétentes ;
- la réalisation et la tenue d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes des procédures de passation des marchés ;
- la participation aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objets des marchés ;
- la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés publics pour le MJLDH et leur transmission à la DNMP.

En vue de remplir convenablement ces missions, la CPMP est organisée en deux services. Outre le Secrétariat de la CPMP qui est dirigé par un chef service secrétariat, elle comporte :

- le Service des Etudes et de l'Elaboration des Marchés (SEEM) ;
- le Service Juridique et du Contentieux (SJC).

## B) MISSIONS ET ORGANISATION DE LA DRFM

La DRFM du MJLDH est chargée de la gestion et de l'utilisation des ressources financières et matérielles du ministère. A ce titre, elle :

- centralise les besoins de l'administration centrale, des juridictions, des services extérieurs et des structures sous tutelle ;
- élabore l'avant-projet du budget du ministère en liaison avec la Direction de la Programmation et de la Prospective ;
- coordonne les achats des biens et services de l'administration centrale, des juridictions, des services extérieurs et des structures sous tutelle dans le cadre de l'exécution du budget du ministère ;
- assure l'information des services de l'administration centrale, des Cours d'Appel et tribunaux en liaison avec le service informatique du Secrétariat Général ;
- assure la gestion et l'entretien de tout matériel de l'administration centrale, des juridictions, des services extérieurs et des structures sous tutelle ;
- conçoit une politique d'équipement des services et de la maintenance desdits équipements.

Pour accomplir cette mission, la DRFM est organisée en deux (2) services :

- le Service Financier et Comptable ;
- le Service du Matériel.

### C) MISSIONS ET ORGANISATION DE LA DPP

La DPP est chargée, en relation avec les autres directions centrales et techniques du ministère, de la planification stratégique, de l'élaboration des projets et programmes, de la mobilisation des financements, ainsi que de la centralisation des informations relatives à la gestion des projets et programmes en cours d'exécution. A ce titre, elle est chargée de :

- centraliser l'accès aux données de base de toutes les structures du ministère ;
- traiter ou faire traiter des données aux fins de la définition des stratégies sectorielles ;
- collecter, traiter, publier et diffuser des données statistiques du ministère ;
- initier, animer et/ou coordonner les réflexions globales et, notamment, la préparation de la stratégie sectorielle ;
- veiller à l'adéquation des projets avec la stratégie sectorielle ;
- coordonner la programmation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets du ministère ;
- élaborer le budget programmes ;
- suivre la coopération technique.

La DPP assure le secrétariat technique du Système Intégré de Production, d'Analyse et de Gestion des Statistiques (SIPAGES) du ministère.

Pour assurer son fonctionnement, la DPP dispose des services suivants :

- le Service des Statistiques et des Etudes Prospectives ;
- le Service de la Programmation, de Suivi des Projets et de la Coopération Technique ;

- la Cellule de Suivi et d'Evaluation des Budgets Programmes.

#### D) MISSIONS ET ORGANISATION DE LA DAPAS

La DAPAS est chargée de la réglementation, de l'organisation et du contrôle de l'application des différents régimes d'exécution des peines. Elle assure la gestion du personnel et des équipements affectés à ces tâches ainsi que l'assistance sociale des personnes de tous âges concernées par des procédures judiciaires.

A ce titre, elle est chargée de :

##### 1) En matière de gestion des personnes incarcérées :

- assurer de bonnes conditions de vie à toute personne détenue dans une prison ;
- suivre les prisonniers durant l'exécution de leur peine ;
- régler les problèmes se rapportant à leur demande de grâce, de libération conditionnelle, de réhabilitation et d'amnistie, en collaboration avec la Direction des Affaires Civiles et les services des ministères chargés de la Sécurité et des Affaires Sociales ;
- contrôler la population carcérale ;
- appliquer et améliorer la législation pénitentiaire ;
- centraliser et exploiter les rapports périodiques des commissions de surveillance des prisons ;
- participer à la mise en œuvre et au contrôle des mesures alternatives à l'emprisonnement ;
- préparer le retour des détenus à la liberté et favoriser leur réinsertion sociale et professionnelle.

2) En matière de gestion des ressources humaines et des affaires administratives :

- évaluer les besoins des établissements pénitentiaires ;
- élaborer une politique adéquate et adaptée de gestion du personnel pénitentiaire ;
- étudier et traiter toutes questions relatives au recrutement du personnel pénitentiaire et à la gestion des ressources humaines dans les établissements pénitentiaires ;
- proposer toutes mesures utiles en vue de la construction, de l'aménagement fonctionnel et de l'équipement des maisons d'arrêt, des fermes et ateliers pénitentiaires ;
- veiller à l'entretien et à l'amélioration des infrastructures des établissements pénitentiaires.

3) En matière d'assistance sociale :

- effectuer les enquêtes sociales prescrites par les autorités judiciaires au niveau de la prévention ou à la commission d'une infraction et dans les procédures en matière d'état des personnes ;
- assurer l'assistance des mineurs en conflit avec la loi pendant l'instance judiciaire ou au cours de l'exécution de la décision de justice ;
- apporter l'assistance nécessaire aux mineurs en danger moral ;
- veiller à l'aide à apporter aux détenus majeurs pour leur réadaptation et leur réinsertion sociale après leur libération.

En vue d'accomplir convenablement ces missions, la DAPAS dispose des services suivants :

- le Service de l'exécution des décisions judiciaires et de la statistique carcérale ;

- le Service de la réinsertion sociale ;
- le Service des équipements et de la gestion des établissements ;
- le Service social de la justice.

## PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LA PASSATION ET L'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN

A travers ce paragraphe, nous présenterons l'activité d'alimentation des détenus à travers son historique et son évolution, puis nous allons donner une description du processus de passation de ce marché c'est-à-dire depuis la planification du crédit jusqu'à l'exécution de la prestation d'alimentation des détenus.

### I – PRESENTATION ET ETAT DES LIEUX SUR L'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN

#### A) PRESENTATION ET HISTORIQUE DE L'ACTIVITE D'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN

L'alimentation des détenus est une activité de service public pénitentiaire qui a été consacrée par le décret N°73-293 du 15 Septembre 1973.

Selon le Larousse édition 2005, l'alimentation c'est « l'action d'alimenter, de fournir des aliments à quelqu'un ». Elle consiste à offrir de la nourriture en vue de subvenir aux besoins nutritionnels essentiels des personnes privées de liberté.

Cette activité a toujours été accomplie sous la responsabilité de l'administration de la justice qui a, à charge la gestion des prisons. Mais la manière de l'accomplir ainsi que les procédures ont varié avec le

temps. On distingue principalement trois périodes qui ont caractérisé l'évolution de l'alimentation des détenus.

1. *Période allant de 1960 à la fin des années 80 :*

L'administration pénitentiaire a hérité de la gestion des prisons aux lendemains de l'accession de notre pays à l'indépendance en 1960. Durant cette période l'activité était assurée par les détenus eux-mêmes. En effet, l'administration de la justice inscrivait chaque année un crédit dans son budget qui était par la suite délégué aux régisseurs des prisons civiles. Ces derniers s'approvisionnaient ensuite en denrées alimentaires non cuisinées (maïs, riz, huile, gari (farine à base de manioc), haricot, sel, etc...) puis en faisaient la distribution aux détenus. Puis les détenus, se chargeaient chacun à sa manière de préparer le repas qui lui convenait. Il faut signaler qu'à l'issue des visites quotidiennes, les parents de certains détenus leur fournissaient une ration complémentaire.

Ainsi, durant cette période, on peut aisément comprendre que :

- il n'existait pas de menu bien spécifié pour les détenus ;
- le nombre de repas à servir par jour n'était pas défini ;
- la procédure suivie pour assurer le service n'était ni définie ni formalisée ;
- le contrôle de la qualité des denrées ainsi que des repas des détenus n'était pas assuré.

Il convient d'ajouter que durant cette période, les textes qui organisaient la passation des marchés publics étaient pour la plupart issus de la période coloniale et étaient contenus dans différents documents de façon éparse. Ce qui a laissé libre cours à la confusion et à une gestion non planifiée et sans aucun contrôle de l'activité d'alimentation des détenus.

## *2. Période allant de la fin des années 80 à 1996 :*

Cette seconde période est marquée par l'avènement du renouveau démocratique et l'adoption de la constitution du 11 décembre 1990. Les principes fondamentaux des droits de l'Homme ont été consacrés et vulgarisés par les différents textes et acteurs tant de l'administration que de la société civile. Cela a favorisé la création d'une multitude d'ONG qui visitent les maisons d'arrêt et dénoncent régulièrement les manquements à ces principes.

Durant cette seconde période, l'alimentation des détenus a été assurée par les responsables de l'administration pénitentiaire notamment les régisseurs des prisons civiles. Ces derniers en recevant délégation des crédits destinés à financer l'activité, procèdent à l'achat des provisions, ensuite recrutent quelques cuisinières ou faisaient appel aux femmes détenues qui disposaient d'expérience en cuisine de masse et en restauration collective. Ces cuisinières faisaient la cuisine des mets et servaient les détenus. Les crédits étaient modestes et souvent limités, ce qui ne permettait d'offrir qu'un repas aux détenus par jour.

Les difficultés et dysfonctionnements ayant caractérisé cette période ont été résumés à travers l'état des lieux qui a été fait au cours des états généraux de la justice qui se sont tenus à Cotonou du 4 au 7 novembre 1996. On pouvait noter une sous alimentation des détenus et la qualité des mets laissait à désirer. Il avait été également observé une confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable dans la gestion des crédits mis en place pour gérer l'activité. En effet, les gendarmes qui étaient affectés au poste de régisseur dans les prisons civiles n'étaient pas des gestionnaires et ne maîtrisaient pas, pour la plupart les différentes procédures d'exécution des dépenses publiques.

### 3. Période allant de 1996 à nos jours :

En vue de corriger les dysfonctionnements relevés dans l'alimentation des détenus au cours des états généraux de la justice, un communiqué radio diffusé a été lancé courant 1998 afin que les entreprises qualifiées et expérimentées puissent manifester leur intérêt à assurer l'alimentation des détenus dans les prisons civiles.

Les entreprises ayant manifesté leur intérêt ont été chargées d'assurer l'activité par simple bon de commande classique. Des menus ont été définis et retenus par jour pour chaque prestataire dans chaque prison. Le nombre de repas était toujours de un (01) par détenu et par jour.

Cette procédure a été appliquée jusqu'en 1999-2000, où le premier dossier d'appel d'offres a été élaboré puis une consultation ouverte a été lancée avec un plan d'alimentation bien défini contenant les menus pour chaque jour et pour chaque prison. Des cahiers de charges ont été aussi rédigés pour les entreprises attributaires.

Cela a marqué le début d'une véritable formalisation et planification de cette activité. En effet, le code des marchés publics avait été promulgué en janvier 1996, et les seuils de passation des marchés publics étaient fixés.

Ainsi, en application des dispositions du code, un appel d'offres est lancé chaque année en vue de sélectionner les prestataires qui assurent l'alimentation des détenus avec un contrat bien élaboré et signé dont les clauses stipulent les obligations de chaque partie (Administration et prestataire). Malgré cette formalisation de la procédure de passation du marché d'alimentation, plusieurs insuffisances demeurent. En effet, on peut noter :

- l'absence de la définition d'une norme en termes de quantité et de qualité pour le contenu d'un repas pour détenu ;

- le crédit consacré à l'activité est resté stable sur toute la période tandis que le nombre de détenus ne cesse d'augmenter d'année en année ;
- le retard dans la signature des contrats des prestataires ;
- la décision de passer d'un repas par jour à deux repas (en février 2010) tandis que les ressources financières subséquentes n'ont pas été mises à disposition ;
- le retard dans le règlement financier desdites prestations ;
- le suivi de l'exécution de la prestation n'est pas assuré faute de moyens matériels et de disponibilité du personnel qualifié.

B) DESCRIPTION DE LA PROCEDURE DE PASSATION ET D'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN

Le marché d'alimentation des détenus est passé suivant la procédure normale par appel d'offres ouvert puisque le montant global alloué à l'activité est de 500.000.000 F CFA<sup>3</sup>. La procédure de passation et d'exécution comprend plusieurs étapes, à savoir :

1. Etape N°1 : Elaboration du projet de Dossier d'Appel d'Offres

L'élaboration du projet de DAO relatif à l'alimentation des détenus pour une année N, s'effectue en début de chaque année N-1. La CPMP après avoir élaboré son plan de passation des marchés (PPM) pour l'année en cours, adresse une correspondance à la DAPAS en vue de lui fournir les propositions de menus relatives à chaque prison pour l'année N.

---

<sup>3</sup> Budget de fonctionnement du MJLDH entre 2000 et 2009

Dès la réception des propositions de menus pour chaque prison, la CPMP effectue la compilation et élabore le plan alimentaire de l'année N pour toutes les prisons civiles. Ce plan alimentaire est ensuite inséré dans le DAO et le projet de DAO est transmis en huit exemplaires à la DNMP pour étude et avis. Voici comment se présente le plan alimentaire de l'année 2010 pour l'ensemble des prisons civiles :

Tableau n°1 : Présentation du plan alimentaire de l'année 2010

PRISONS CIVILES	JOURS DE LA SEMAINE	MENUS DU DEJEUNER
Cotonou	Tous les lundis	Riz au gras + 50g de viande de bœuf
	Tous les mardis	Gari + 7 Galettes d'arachide
	Tous les mercredis	Haricot+gari+huile rouge
	Tous les jeudis	Riz au gras+ 50g de viande de bœuf
	Tous les vendredis	Gari + 7 Galettes d'arachide
	Tous les samedis	Haricot + gari + huile d'arachide
	Tous les dimanches	Atassi + friture + 50 g de poisson
Ouidah	Tous les lundis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les mardis	Atassi + friture + 50 g de poisson
	Tous les mercredis	Pâte + sauce avec 50g de poisson
	Tous les jeudis	Gari + 7 Galettes d'arachide
	Tous les vendredis	Haricot + gari + huile rouge
	Tous les samedis	Riz blanc + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les dimanches	Atassi + friture+ 50 g de poisson
Porto-Novo	Tous les lundis	Riz + sauce avec 50g de viande de boeuf
	Tous les mardis	Pâte de maïs + sauce au légume avec 50g de poisson
	Tous les mercredis	Gari + 7 galettes d'arachide
	Tous les jeudis	Haricot + gari + huile rouge
	Tous les vendredis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de poisson+gluant
	Tous les samedis	Gari + 7 galettes d'arachide
	Tous les dimanches	Atassi + friture+ 50 g de viande de bœuf
Abomey	Tous les lundis	Haricot + huile rouge + gari
	Tous les mardis	Pâte de maïs+sauce au légume avec 50g de poisson
	Tous les mercredis	Haricot + huile rouge + gari
	Tous les jeudis	Pâte de maïs+sauce au légume avec 50g de poisson
	Tous les vendredis	Gari + 7 galettes d'arachide
	Tous les samedis	Haricot + huile rouge + gari
	Tous les dimanches	Pâte de maïs+sauce au légume avec 50g de viande

Lokossa	Tous les lundis	Pâte de maïs+ sauce au légume avec 50g de poisson
	Tous les mardis	Haricot + gari + huile d'arachide
	Tous les mercredis	Riz + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les jeudis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de poisson + gluant
	Tous les vendredis	Haricot + huile rouge+ gari
	Tous les samedis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de poisson +gluant
	Tous les dimanches	Riz au gras avec 50g de viande de bœuf
Parakou	Tous les lundis	Pâte de maïs + sauce d'arachide à la viande + gombo
	Tous les mardis	Atassi + friture + fromage
	Tous les mercredis	Haricot blanc + gari+ huile rouge
	Tous les jeudis	Pâte de maïs + sauce au sésame + viande de bœuf
	Tous les vendredis	Pâte de riz + sauce avec 50g de poisson
	Tous les samedis	Pâte de maïs + sauce gluant avec 50g de viande de bœuf
	Tous les dimanches	Haricot blanc + gari+ huile d'arachide
Kandi	Tous les lundis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de poisson
	Tous les mardis	Haricot + gari + huile rouge
	Tous les mercredis	Riz + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les jeudis	Gari + 7 galettes d'arachide
	Tous les vendredis	Atassi + friture + 50g de viande de bœuf
	Tous les samedis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les dimanches	Gari +7 galettes d'arachide
Natitingou	Tous les lundis	Riz + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les mardis	Pâte de riz + sauce avec 50g de poisson
	Tous les mercredis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les jeudis	Haricot + gari + huile d'arachide
	Tous les vendredis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de viande de bœuf
	Tous les samedis	Riz + sauce avec 50g de poisson
	Tous les dimanches	Pâte de riz + sauce avec 50g de viande de bœuf
Akpro-Misséréété	Tous les lundis	Haricot + gari + huile rouge
	Tous les mardis	Pâte de maïs + sauce au légume avec 50g de poisson
	Tous les mercredis	Gari + 7 galettes d'arachide
	Tous les jeudis	Riz au gras + 50g de viande de bœuf
	Tous les vendredis	Pâte de maïs + sauce avec 50g de poisson + gluant
	Tous les samedis	Gari + sucre
	Tous les dimanches	Atassi + friture + 50g de viande de bœuf

Source : DAO Alimentation des détenus au titre de l'année 2010, mars 2009.

Chaque prison civile constitue un lot et chaque menu d'un jour constitue un sous-lot. Ainsi pour l'appel d'offres nous avons neuf (09) lots et soixante trois (63) sous-lots.

Réalisé et soutenu par Kokou Justin Franco **AGBOGBA**

2. Etape N°2 : Etude et avis de la DNMP sur le projet de DAO et obtention du "BON A LANCER"

A cette étape, la DNMP examine le projet de DAO et donne son avis par un procès verbal adressé à la CPMP. Souvent, elle donne son avis favorable pour le lancement de la consultation avec quelques observations de forme que la CPMP doit intégrer au projet de DAO pour en avoir la version définitive.

La CPMP prend en compte les observations puis adresse la version finale du DAO en deux exemplaires à la DNMP. La DNMP après contrôle de l'intégration effective de ses observations au projet de DAO, donne le "BON A LANCER", et ceci après paiement des frais de l'insertion de l'avis d'appel d'offres au journal des marchés publics par la CPMP.

3. Etape N°3 : Publication de l'Avis d'Appel d'Offres et réception des offres

La publication de l'avis d'appel à la concurrence se fait à trois niveaux. Une publication est insérée dans le Journal des Marchés Publics, dont l'édition est assurée par la DNMP. Ce journal paraît une fois toutes les semaines. Ensuite une seconde publication est faite dans le quotidien national d'information dénommé LA NATION. Enfin, une annonce radio diffusée est assurée par la radio nationale de l'Office de Radio Diffusion et de Télévision Nationale (ORTB) pendant une semaine tous les matins et midis.

Ainsi, les candidats intéressés par la consultation se rendent au secrétariat de la CPMP pour se procurer le DAO.

Quant à la réception des soumissions, elle intervient trente (30) jours après la diffusion de l'avis d'appel à la concurrence dans les différents organes de presse précédemment mentionnés. Ce délai est

rigoureusement respecté par la CPMP en application des dispositions du code des marchés publics<sup>4</sup> en son article 41.

#### 4. Etape N°4 : Ouverture des plis, évaluation des offres et attribution provisoire des marchés

La séance d'ouverture des plis a lieu en séance publique à la salle de conférence du MJLDH. La plupart des soumissionnaires assistent à la séance ou se font représenter. Du côté de l'administration, outre les membres de la CPMP, les représentants de la DAPAS, du contrôleur financier, de la DRFM, de la DNMP ainsi que tous les régisseurs des prisons civiles sont présents à la séance d'ouverture des plis.

Cette séance dure souvent toute une journée entre dix (10) heures et dix neuf (19) heures, car la CPMP reçoit en moyenne jusqu'à quatre vingt quatorze (94)<sup>5</sup> plis.

Après avoir fait constater l'intégrité des plis, la CPMP procède à leur ouverture suivant l'ordre de dépôt. Il est ensuite vérifié pour chaque soumission, la conformité de la présentation du pli et la présence des documents constitutifs de l'offre par rapport aux dispositions du Dossier d'Appel d'Offres (DAO). A l'issue de ces vérifications, les membres de la commission d'ouverture des plis déclarent recevables les offres dont la présentation et le contenu sont conformes aux dispositions du DAO et rejettent celles qui ne le sont pas ou sont incomplètes. A l'issue de l'ouverture des plis, la parole est donnée aux représentants des soumissionnaires afin de recueillir leurs observations.

Pour finir, un comité chargé du dépouillement et de l'analyse des soumissions est mis en place. Puis, un procès verbal de la séance d'ouverture est dressé et signé par tous les membres de l'administration présents.

<sup>4</sup> Ordonnance N°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics.

<sup>5</sup> Procès Verbal d'ouverture des plis pour l'alimentation des détenus du 30 aout 2010.

Ce comité procède au dépouillement et à l'analyse des offres puis rédige un rapport dans lequel il fait les propositions d'attribution provisoire des sous-lots. Les offres qui sont conformes pour l'essentiel aux dispositions du DAO sont retenues et celles qui ne le sont pas sont rejetées.

Une séance plénière est convoquée pour étudier et valider les travaux de dépouillement du comité. Après lecture et amendement du rapport de dépouillement, les membres de la commission procèdent à l'attribution provisoire de certains sous-lots et déclarent provisoirement infructueux ceux qui ne le sont pas. Enfin, un procès verbal de jugement des offres est établi et signé par tous les membres présents à la commission.

#### 5. Etape N°5 : Etude et avis de la DNMP sur les attributions provisoires

Le Procès Verbal (PV) d'ouverture des plis, le rapport de dépouillement et d'analyse des offres ainsi que le PV de jugement des offres sont transmis par la CPMP à la DNMP pour étude et avis. La DNMP apprécie les résultats du dépouillement et prononce l'attribution définitive des sous-lots constituant le marché aux différentes entreprises attributaires.

Cette attribution définitive est sanctionnée par un PV qui est adressé à la CPMP par la DNMP. La DNMP procède ensuite à la publication des résultats d'attribution définitive dans le journal des marchés publics.

#### 6. Etape N°6 : Notification des résultats et signature des contrats de marché

La CPMP procède ensuite à la notification des résultats aux entreprises déclarées attributaires définitives par la DNMP.

Pour ce faire, elle initie des lettres de notification qu'elle soumet à la signature du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme.

Ensuite, la CPMP établit les projets de contrat puis les soumet à la signature des entreprises attributaires. Après la signature des contrats par les attributaires, la DRFM procède à la réservation des crédits en vue du paiement des prestataires après constatation du service fait. Cette réservation suit la procédure normale d'exécution des dépenses publiques dont la description se présente comme suit :

- la CPMP adresse par bordereau tous les projets de contrats au DRFM pour engagement des montants subséquents dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ;
- à la DRFM, l'agent DRFM procède au remplissage de la fiche de demande d'engagement et l'adresse à la DAPAS pour signature. En effet, la DAPAS est le gestionnaire du crédit d'alimentation des détenus qui est inscrit au budget de fonctionnement du MJLDH ;
- le DRFM contresigne la fiche de demande d'engagement, procède au contrôle des pièces justificatives et retourne les contrats à son agent pour saisie des données dans le SIGFIP ;
- l'agent DRFM procède à la saisie des données dans le SIGFIP puis édite le projet de fiche d'engagement et retourne les contrats au DRFM ;
- le DRFM vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement pour chaque contrat. A ce stade, les dossiers sont transmis électroniquement au Délégué du Contrôleur Financier (DCF) dans le SIGFIP ;
- le DRFM édite le bordereau de transmission puis envoie les contrats au DCF ;

- le DCF procède à la vérification de chaque contrat ainsi que les pièces justificatives qui y sont annexées. Après étude des dossiers il valide les contrats réguliers et procède au rejet ou au différé de ceux qui ont besoin de complément d'information ;
- le DCF retourne ensuite les contrats réguliers au DRFM qui édite la fiche de réservation de crédit pour chaque contrat ;
- le DRFM retourne ensuite les contrats à la CPMP qui les adresse par bordereau au Garde des Sceaux pour signature ;

Après signature des projets de contrats par le Garde des Sceaux, la CPMP les adresse par bordereau au Contrôleur Financier pour étude et avis ;

#### 7. Etape N°7 : Approbation du Ministre de l'Economie et des Finances

Le Contrôleur Financier (CF) étudie les projets de contrat puis appose son visa sur ceux qui sont réguliers. Il rejette ceux qui ont des insuffisances pour complément d'information. La CPMP procède à la satisfaction des observations du CF.

Le CF transmet ensuite les projets de contrat au Ministre des Finances pour approbation en application des dispositions de l'article 63 du code des marchés publics. Après approbation des contrats, ces derniers sont transmis à la DNMP.

#### 8. Etape N°8 : Authentification et numérotation du contrat du marché

Les contrats de marché approuvés par la Ministre des Finances sont immatriculés au niveau de la Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS) à la DNMP. Après immatriculation

des contrats à la DNMP, la CPMP les transmet aux titulaires pour enregistrement au Service des Domaines de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

#### 9. Etape N°9 : Enregistrement des contrats de marché

Chaque titulaire du contrat relatif à un ou plusieurs sous-lots du marché d'alimentation procède à l'enregistrement de son contrat au service des Domaines de la DGID conformément aux dispositions de l'article 372, alinéa 7 du Code Général des Impôts.

Il faut noter que cette formalité obligatoire, doit intervenir dans un délai de trente (30) jours pour compter de la date d'approbation du contrat par le Ministre en charge des Finances sous peine de pénalités.

#### 10. Etape N°10 : Exécution du marché d'alimentation

Après toutes ces étapes, chaque titulaire du marché d'alimentation des détenus procède à l'exécution conformément aux clauses contractuelles. A cet effet, il prend contact avec le régisseur de la prison civile concernée et procède à la livraison des repas chaque jour comme indiqué dans son contrat. La livraison a lieu chaque jour entre 11 heures et 12 heures pour le déjeuner afin de tenir compte des dispositions sécuritaires dans la prison civile. Elle se fait en présence du régisseur de la prison civile, du Gardien Chef et de l'infirmier de ladite prison.

## II – CONSTATS RELATIFS A LA PROCEDURE DE PASSATION ET D'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN

Les constatations relatives à la passation et à l'exécution du marché d'alimentation des détenus se feront à travers plusieurs étapes, notamment :

- la planification du crédit relatif à l'alimentation des détenus ;
- la procédure de passation du marché notamment la signature et l'approbation des contrats ;
- le suivi de l'exécution de la prestation et ;
- le règlement financier.

A) CONSTATS SUR LA PLANIFICATION DU CREDIT RELATIF AU MARCHÉ D'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN

L'état des lieux sur la planification du crédit alloué à l'alimentation des détenus portera sur la procédure suivie, ensuite sur la nature même du crédit et enfin sur l'évolution des différentes dotations budgétaires.

En ce qui concerne la procédure suivie, le budget du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) est élaboré et présenté sous la forme de budget programmes. Le budget programmes est un mode de présentation des crédits budgétaires consistant à regrouper les actions d'un même ministère par programme en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toutes natures et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années.

L'élaboration du budget programmes nécessite la participation active de tous les acteurs impliqués dans ce processus. Il s'agit surtout du Ministre, du Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), du Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP), des coordonnateurs de projets et programmes, des cadres et agents concernés par la gestion du budget.

La concertation de tous ces acteurs aboutit à l'élaboration de la version provisoire du budget programmes. Sa finalisation nécessite l'engagement de débats budgétaires à l'interne entre ces différents

acteurs. Seulement, ces débats sont presque inexistants, ce qui affecte la qualité du budget programmes élaboré. Ainsi, les difficultés et constatations ne sont pas abordées par les différents acteurs en vue d'entrevoir des pistes d'amélioration. Nous pouvons aisément noter **une inexistence des débats budgétaires à l'interne** qui constitue une insuffisance liée à l'élaboration du budget.

Quant à la nature même du crédit d'alimentation des détenus, le Lexique Budgétaire et Fiscal, édition 2003 le définit comme étant un crédit provisionnel. Il s'agit donc d'une « somme destinée à couvrir les dépenses liées aux événements dont la survenance ne dépend pas entièrement de la volonté de l'administration, comme les frais de réception des personnalités étrangères, les dépenses relatives aux élections ou à l'entretien des détenus des services pénitentiaires [...] »<sup>6</sup>.

En effet, le nombre de détenus ne peut être déterminé avec exactitude à l'avance en vue d'en faire la prévision budgétaire correspondante. De ce fait, le crédit alloué à l'activité doit être un montant provisionnel, une provision suffisante qui pourra être admise en dépassement ou devrait être suffisamment important pour couvrir le nombre réel de détenus évalué en fin d'exercice budgétaire c'est-à-dire au 31 décembre de l'année. Mais nous constatons que ce principe budgétaire est pratiquement méconnu des cadres chargés de la planification du crédit et n'a donc souvent pas été appliqué. On peut en déduire **une méconnaissance des principes budgétaires** spécifiques à la nature du crédit alloué à l'alimentation des détenus.

C'est ce qui justifie l'étude et l'analyse de l'évolution du crédit alloué à l'alimentation des détenus sur les cinq dernières années que nous avons effectuées. Elle se présente comme suit :

---

<sup>6</sup> Lexique Budgétaire et Fiscal, édition 2003

**Tableau n°II** : Evolution du crédit alloué à l'alimentation entre 2005 et 2009

ANNEE	DOTATION BUDGETAIRE	NOMBRE DE DETENUS	NOMBRE DE JOURS	COUT UNITAIRE JOURNALIER
2005	500.000.000	5438	365	251,91
2006	500.000.000	5853	365	234,04
2007	625.000.000	6220	365	275,29
2008	500.000.000	6539	365	209,49
2009	500.000.000	6626	365	206,74

Source : Résultat de nos investigations.

L'analyse de ce tableau montre que la dotation budgétaire allouée à l'alimentation des détenus est restée relativement stable sur les cinq dernières années, tandis que le nombre de détenus n'a cessé d'augmenter d'année en année. Le budget journalier d'un repas pour un détenu par jour est passé de 251,91 Francs en 2005 à 206,74 en 2009.

Mieux, l'évolution du montant global des marchés d'alimentation des détenus sur les trois dernières années se présente comme suit :

**Tableau n°III** : Evolution du montant des contrats d'alimentation entre 2007 et 2009

ANNEE	DOTATION BUDGETAIRE	MONTANT DES CONTRATS D'ALIMENTATION	DEFICIT BUDGETAIRE
2007	625.000.000	628 472 897	-3 472 897
2008	500.000.000	641 261 156	-141 261 156
2009	500.000.000	854 653 969	-354 653 969

Source : Résultat de nos investigations.

L'analyse de ce tableau montre que sur les trois dernières années, le montant global des contrats d'alimentation des détenus est supérieur à la dotation budgétaire prévue pour l'activité. Il en résulte un déficit budgétaire qui est passé de 3 millions en 2007 à 354 millions en 2009.

Cette situation exprime clairement **l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus.**

B) CONSTATS SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DES CONTRATS D'ALIMENTATION DES DETENUS

L'état des lieux sur la procédure de passation portera sur les étapes de la procédure d'attribution, la notification, la signature et l'approbation des contrats d'alimentation des détenus.

A l'issue des investigations au cours de notre stage, nous nous sommes rendu compte que les différentes étapes de la procédure de passation et d'attribution du marché d'alimentation des détenus telles que décrites plus haut ont toujours été suivies jusqu'en 2009. A savoir, **l'élaboration du plan alimentaire de l'année, l'élaboration dans les délais du DAO, puis le lancement effectif et dans les délais de l'appel à la concurrence.**

Mais les délais de passation du marché ne respectent pas toujours les prescriptions de la Lettre n°759-c/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 portant réaménagement des délais de passation de marchés.

En effet, en 2009, les prestataires sélectionnés et qui doivent assurer l'alimentation des détenus au titre de l'année 2010 n'ont pas reçu notification de l'attribution définitive qui a été prononcée par la DNMP jusqu'en octobre 2010. Or, le délai prévu pour cette notification est d'une journée, ce qui explique **le retard accusé dans la notification des résultats de l'appel d'offres.**

Quant à l'approbation des contrats d'alimentation des détenus, elle doit se faire par le Ministre en charge des Finances après le visa du Contrôleur Financier (CF) et ceci en deux (02) jours. Mais, les contrats élaborés par la CPMP comportent souvent des insuffisances. Mieux les engagements effectués par la DRFM comportent également des

insuffisances ce qui fait que le CF rejette souvent les projets de contrats qui font plusieurs aller et retour entre le MJLDH et le CF. A tout cela il faut ajouter l'indisponibilité éventuelle du Ministre des Finances. On en déduit **une approbation tardive des contrats** qui viennent en régularisation des prestations d'alimentation des détenus qui ont cours depuis le premier janvier de l'année.

C) CONSTATS RELATIFS A L'EXECUTION ET AU REGLEMENT FINANCIER DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS

L'état des lieux sur l'exécution du marché d'alimentation des détenus portera sur le suivi du respect des engagements contractuels par les titulaires du marché puis sur le règlement financier des prestations fournies.

En ce qui concerne le suivi du respect des engagements contractuels, nous aborderons le respect des heures de livraison, le respect des menus en terme de qualité et de quantité puis la composition de la commission de réception de la prestation.

Les horaires de livraison des repas sont de 11 heures à 12 heures pour le déjeuner et de 15 heures à 16 heures pour le diner. Ces horaires ont été retenus en vue de tenir compte des mesures de sécurité dans les prisons civiles. De nos investigations au cours de notre stage, il ressort que la **plupart des prestataires respectent les horaires de service des repas**. Cela constitue un atout pour l'exécution du marché d'alimentation.

Pour ce qui est de **la qualité et de la quantité des repas servis, il n'existe pas de norme établie en la matière**. En effet, au cours de la rédaction des cahiers de charge, la CPMP doit faire appel à l'expertise d'un diététicien qui va définir les normes en terme de composition des

repas pour chaque menu. Mieux, la quantité et la qualité du repas offert à un homme adulte ne devrait pas être la même que celle d'un mineur ou celle d'une femme. Une norme doit être définie pour chaque catégorie de détenu en tenant compte même de ses croyances et appartenances religieuses. Par ailleurs, le diététicien doit également vérifier régulièrement la composition et la qualité des ingrédients utilisés en cuisine par les prestataires.

Il est donc aisé de constater que l'ignorance de ces précautions entraîne les nombreuses plaintes des détenus à savoir que **les repas sont mal cuisinés, la quantité et la qualité ne sont pas respectées** ou que les repas sont servis froids.

Enfin, la composition de la commission de réception est fixée par l'article 113 nouveau du code des marchés publics<sup>7</sup> qui dispose que :  
« Les commissions de réception des marchés publics sont composées [...] du maître de l'ouvrage ou son représentant ; du maître de l'ouvrage délégué ou du maître d'œuvre ; d'un (01) représentant de la Cellule chargée de la passation des marchés publics ; du titulaire du marché ; du Directeur du Budget ou son représentant ; du Directeur National des Marchés Publics ou son représentant ; du Contrôleur Financier ou son représentant ; [...]. Or l'absence de l'un des membres de cette commission notamment le Contrôleur Financier pourrait entraîner des difficultés lors du paiement des prestations puisque la constatation du service fait lui est dévolue.

Mais, de nos investigations, l'article 4 du contrat signé avec les prestataires stipule que : la livraison se fera en présence :

- du régisseur de la prison civile;
- du gardien Chef de ladite Prison ;

---

<sup>7</sup> Loi n°2004 - 18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin.

- de l'agent de santé de ladite prison ;
- du prestataire de service ou son représentant.

On note alors que **la composition de la commission de réception ne respecte pas les dispositions du code des marchés publics.**

Concernant le règlement financier des prestations d'alimentation des détenus, nous présenterons un état des lieux sur les délais de traitement des factures, le fonctionnement du SIGFIP et le renforcement des capacités du Service Comptable et Financier (SCF).

Le traitement des factures des prestataires d'alimentation des détenus se fait suivant la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Selon cette procédure, les dépenses publiques sont exécutées en quatre étapes que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Au cours de notre stage, nous avons remarqué qu'au niveau de la procédure, les dossiers qui devraient faire au plus quatre à sept jours à chaque étape du processus, passent plusieurs semaines à tous les niveaux. Nous **constatons à cet effet le non respect des délais de traitement des factures.**

Pour ce qui est du fonctionnement du SIGFIP, sans ce logiciel, aucune opération de règlement financier n'est possible. Mais on note tout le long de l'année **l'absence de connexion au serveur du SIGFIP** à partir des postes informatiques du DRFM, de son agent de saisie et du DCF. Ce qui implique de fréquents déplacements de ces personnes au Ministère des Finances pour accéder au SIGFIP sur la plateforme de la DGB, ce qui cause du retard dans le traitement des dossiers. Par ailleurs, **les crédits inscrits au budget général de l'Etat ne sont pas chargés dans leur totalité sur le SIGFIP.**

S'agissant des capacités du Service Comptable et Financier, nous avons observé que le Chef de ce service est seul et doit faire tout le travail. Il ne dispose pas d'agents d'exécution qui pourraient l'aider à traiter dans les délais et avec professionnalisme toutes les factures et dossiers qui lui sont confiés. Ce qui révèle **une insuffisance du Service Comptable et Financier (SCF) en ressources humaines qualifiées.**

## **SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION**

Dans cette section, nous présenterons le ciblage de la problématique qui passe par l'inventaire des éléments issus des observations de stage et le choix de la problématique, puis la vision globale de sa résolution.

### **PARAGRAPHE 1 : INVENTAIRE DES ELEMENTS ISSUS DES OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE**

Il s'agira d'énumérer les atouts et les problèmes relevés au cours des observations de stage.

#### **I- INVENTAIRE DES ELEMENTS ISSUS DES OBSERVATIONS DE STAGE**

Nous présenterons les atouts et les problèmes observés puis nous ferons une répartition des problèmes par centres d'intérêts.

##### **A) LES ATOUTS**

Nous avons :

1. l'élaboration du plan alimentaire dans les délais ;
2. l'élaboration dans les délais du DAO ;
3. le lancement effectif et dans les délais de l'appel à la concurrence ;

4. le respect des horaires de service des repas par les prestataires.

#### B) LES PROBLEMES

A la suite de la description des constatations de stage, nous avons résumé les problèmes observés en treize (13) points :

1. l'inexistence des débats budgétaires à l'interne ;
2. la méconnaissance des principes budgétaires ;
3. l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation ;
4. le retard accusé dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
5. l'approbation tardive des contrats ;
6. l'inexistence de norme en terme de qualité et de quantité des repas des détenus ;
7. les repas mal cuisinés ;
8. le non respect de la qualité et de la quantité des repas ;
9. la composition de la commission de réception ne respecte pas les dispositions du code des marchés publics ;
10. le non respect des délais de traitement des factures ;
11. l'absence de connexion au serveur du SIGFIP ;
12. les crédits inscrits sont partiellement chargés sur le SIGFIP ;
13. l'insuffisance du SCF en ressources humaines qualifiées.

#### C) REPARTITION DES PROBLEMES PAR CENTRES D'INTERETS

Elle consiste à regrouper dans une même catégorie, les problèmes qui ont un centre d'intérêt commun.

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés ont été regroupés en trois (3) problématiques différentes et présentées dans le tableau ci- après :

Tableau n°IV : Répartition des problèmes par centres d'intérêts

N°	CENTRE D'INTERET	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEME GENERAL	PROBLEMATIQUE
1	Signature des contrats du marché d'alimentation des détenus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence du débat budgétaire à l'interne ;</li> <li>- Méconnaissance des principes budgétaires ;</li> <li>- Insuffisance du crédit alloué à l'alimentation ;</li> <li>- Retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;</li> <li>- Approbation tardive des contrats du marché d'alimentation des détenus.</li> </ul>	Retard dans la signature des contrats du marché d'alimentation des détenus	Problématique de l'amélioration de la procédure de signature des contrats du marché d'alimentation des détenus
2	Suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de norme en termes de qualité et de quantité des repas des détenus ;</li> <li>- Repas mal cuisinés ;</li> <li>- Non respect de la qualité et de la quantité des repas ;</li> <li>- Non respect des dispositions du code des marchés publics par la composition de la commission de réception.</li> </ul>	Insuffisance du suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus	Problématique de l'efficacité du suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus
3	Règlement financier du marché d'alimentation des détenus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non respect des délais de traitement des factures ;</li> <li>- Absence de connexion au serveur du SIGFIP ;</li> <li>- Crédits inscrits au budget partiellement chargés sur le SIGFIP ;</li> <li>- Insuffisance du SCF en Ressources Humaines qualifiées.</li> </ul>	Retard dans le règlement financier des prestations d'alimentation des détenus	Problématique de l'amélioration du règlement financier du marché d'alimentation des détenus

Source : Données de l'étude, décembre 2010.

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

Réalisé et soutenu par Kokou Justin Franco **AGBOGBA**

## II- CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE

Dans la description de la procédure de passation et d'exécution du marché d'alimentation des détenus des prisons civiles de la République du Bénin, nous avons identifié des problèmes spécifiques qui ont été regroupés par centres d'intérêts et fait apparaître trois différentes problématiques à savoir :

1. la problématique de l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus ;
2. la problématique de l'efficacité du suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus ;
3. la problématique de l'amélioration du règlement financier du marché d'alimentation des détenus.

Une analyse de la pertinence des différentes problématiques identifiées à l'issue de l'état des lieux du marché d'alimentation des détenus permet de conclure que leur résolution est indispensable à l'atteinte de l'une des recommandations des états généraux de la justice à savoir : l'amélioration des conditions de détention des détenus.

Toutefois, notre étude ne pourra porter que sur l'une de ces problématiques.

Aussi, nous avons porté notre choix sur la première problématique à savoir la problématique de l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus. En effet, les deux autres problématiques à savoir l'efficacité du suivi de l'exécution du marché d'alimentation et l'amélioration du règlement financier du marché d'alimentation, constituent en elles mêmes des actions qui ne pourront

être menées qu'après l'achèvement de la procédure de passation du marché.

Par ailleurs, la problématique de l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation s'inscrit dans la dynamique de la réforme du système des marchés publics dans notre pays et la résolution des problèmes spécifiques identifiés à savoir :

1. l'inexistence du débat budgétaire à l'interne ;
2. la méconnaissance des principes budgétaires ;
3. l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus ;
4. le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
5. l'approbation tardive des contrats ;

Enfin, c'est pour contribuer à l'optimisation de la mise en œuvre de ladite procédure par la correction des insuffisances et difficultés identifiées que nous avons formulé notre thème de recherche de la manière suivante : « **Procédures de signature des contrats d'alimentation des détenus : Diagnostic et approches de solutions** ».

## **PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE**

A travers ce paragraphe, nous procéderons à la spécification des différents problèmes identifiés puis nous exposerons la vision globale de résolution de la problématique choisie.

### **I- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE CIBLEE**

L'amélioration de la procédure de passation des marchés publics est l'un des principaux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. C'est

pourquoi le processus de la réforme des marchés publics est enclenché et suit son cours dans notre pays.

De plus, la réalisation d'un Etat de droit passe par le respect et la promotion des droits fondamentaux de l'Homme. C'est pourquoi l'une des missions assignées au MJLDH à l'issue des travaux sur les états généraux de la justice est l'amélioration des conditions de détention des détenus dont l'alimentation constitue une composante majeure.

Dans cette dynamique, il importe que des actions pertinentes soient envisagées en vue d'atteindre ces objectifs. Au nombre de ces actions, l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus nous paraît capitale.

Les problèmes spécifiques qui sous-tendent cette problématique sont :

1. l'inexistence du débat budgétaire à l'interne ;
2. la méconnaissance des principes budgétaires ;
3. l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus ;
4. le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
5. l'approbation tardive des contrats ;

Notre étude ne saurait à elle seule, prétendre résoudre tous ces problèmes liés à la mise en œuvre de la procédure de passation du marché d'alimentation des détenus. Nous ne retiendrons donc que les plus pertinents et les plus significatifs.

S'agissant des problèmes spécifiques liés à l'inexistence du débat budgétaire à l'interne et la méconnaissance des principes budgétaires par les cadres chargés de planifier et de programmer le crédit alloué à l'activité, nous pouvons souligner que ces deux problèmes spécifiques constituent les manifestations de l'insuffisance du crédit alloué à l'activité d'alimentation des détenus.

Puisque, d'une part l'inexistence du débat budgétaire à l'interne ne permet pas de discuter sur les difficultés liées à la mise en œuvre des différentes activités budgétisées. Mieux, par le biais de la reconduction systématique sur plusieurs années du même montant affecté à l'alimentation, on a occulté le fait que le nombre de détenus n'est pas une donnée figée dans le temps et évolue de jour en jour et d'année en année. Cet état de choses n'est que la manifestation de l'insuffisance du crédit inscrit pour l'alimentation des détenus.

D'autre part, la méconnaissance de la nature même et de la spécificité du crédit à consacrer pour assurer l'alimentation des détenus qui est par principe un crédit provisionnel, donc ne peut être effectivement déterminé qu'en fin d'exercice budgétaire n'est rien d'autre que la manifestation de l'insuffisance du crédit inscrit chaque année pour l'alimentation.

Ainsi, l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus englobe à la fois l'inexistence du débat budgétaire à l'interne et la méconnaissance des principes budgétaires relatifs au crédit d'alimentation des détenus.

En conséquence, nous retiendrons pour l'étude de notre problématique, les trois problèmes spécifiques ci-après :

1. l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus ;
2. le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
3. l'approbation tardive des contrats ;

## II- VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Nous présenterons d'abord la vision de résolution du problème général puis celle de résolution des problèmes spécifiques avant

d'établir les différentes étapes de la démarche qui sous-tend la vision globale de résolution de notre problématique.

### **A) Approche générique de résolution du problème général**

Le problème général de notre étude est relatif au retard dans la signature des contrats d'alimentation des détenus des prisons civiles de la République du Bénin. Nous pouvons ainsi retenir que la résolution des différents problèmes qui en découlent repose sur une amélioration qualitative de la mise en œuvre des différentes étapes qui composent la procédure de passation du marché.

C'est pourquoi, la vision globale de résolution du problème général de notre étude sera fondée sur une approche générique basée sur les conditions d'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus.

De façon pratique, cette approche générique sera identifiée par rapport à des dimensions spécifiques et sera subdivisée en approche de résolution spécifique.

### **B) Approches génériques de résolution du problème spécifique**

#### **N°1**

S'agissant du problème spécifique N°1 relatif à l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus, nous pouvons aisément constater que cette insuffisance de crédits a pour conséquence une accumulation de dettes relatives à des prestations d'alimentation fournies aux détenus. On note donc que la procédure de passation du marché restera inachevée pour certains prestataires, puisque des contrats ne pourront être engagés sur le SIGFIP et non approuvés pour défaut de crédit. Afin de résoudre ce problème, il faudra se fonder sur une approche

générique basée sur une planification rationnelle et objective du crédit alloué à l'alimentation des détenus.

### **C) Approches génériques de résolution du problème spécifique N°2**

Pour ce qui est du problème spécifique N°2, il est relatif au retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres. Ce retard aura des conséquences sur le démarrage de la prestation d'alimentation des détenus, puisque la procédure d'attribution ne serait pas totalement achevée. La résolution de ce problème passera par l'approche générique basée sur le respect des étapes de la procédure d'attribution du marché d'alimentation des détenus.

### **D) Approches génériques de résolution du problème spécifique N°3**

Le problème spécifique N°3 concerne l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus. Cette approbation tardive aura pour conséquences, la non formalisation des engagements contractuels entre l'Administration et les attributaires du marché puis un retard du règlement financier des prestations fournies. En effet, l'alimentation des détenus fait partie des activités de service public pénitentiaire qui ne peut pas connaître de rupture et doit être fournie sans interruption.

La résolution de ce problème passe par une approche générique basée sur l'amélioration et le respect de la présentation des documents contractuels fournis au Contrôleur Financier puis la disponibilité du Ministre des Finances. La synthèse des approches théoriques retenues se présente dans le tableau suivant :

Tableau n°V : Synthèse des approches théoriques retenues

	<b>PROBLEMES</b>	<b>APPROCHE GNERIQUE RETENUE</b>
<b>GENERAL</b>	Retard dans la signature des contrats d'alimentation des détenus	Approche générique basée sur les conditions d'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus
<b>SPECIFIQUES</b>	<b>1</b> Insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus	Approche générique basée sur une planification rationnelle et objective du crédit alloué à l'alimentation des détenus
	<b>2</b> Retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres	Approche générique basée sur le respect des étapes de la procédure de d'attribution du marché d'alimentation des détenus
	<b>3</b> Approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus	Approche générique basée sur l'amélioration et le respect de la présentation des documents contractuels

Source : Données de l'étude, décembre 2010.

CHAPITRE 2 :

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE  
AUX

APPROCHES DE SOLUTIONS POUR  
L'AMELIORATION DE LA PROCEDURE  
DE SIGNATURE DES CONTRATS  
D'ALIMENTATION DES DETENUS  
DES PRISONS CIVILES DE LA  
REPUBLIQUE DU BENIN

A travers ce chapitre, nous allons procéder dans un premier temps à la fixation des objectifs, à la formulation des hypothèses de l'étude puis à l'élaboration du tableau de bord de l'étude. Dans un second temps, nous présenterons la revue de la littérature et enfin la méthodologie de recherche adoptée pour réaliser cette étude.

## **SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Dans cette section, nous présenterons d'une part, les objectifs et hypothèses de l'étude puis le choix de la méthodologie utilisée pour la réalisation de l'étude et l'établissement du diagnostic d'autre part.

### **PARAGRAPHE I : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET REVUE DE LITTERATURE**

A travers ce paragraphe, nous allons présenter les objectifs et les hypothèses de notre étude, ensuite nous ferons la revue de la littérature.

#### **I- LES OBJECTIFS ET LES HYPOTHESES**

##### **A) LES OBJECTIFS DE L'ETUDE**

Avant de formuler les objectifs, il convient de rappeler la problématique de l'étude. Elle s'énonce à travers le problème général qui est le retard dans la signature des contrats d'alimentation des détenus et les problèmes spécifiques suivants :

- l'insuffisance des crédits alloués à l'alimentation des détenus ;
- le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
- l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus.

### 1. Objectifs de développement :

il s'agit pour nous de faire des déclarations d'intention de résolution de la problématique aussi bien au niveau général que spécifiques.

#### Objectif général de développement :

suggérer les conditions d'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus.

#### Objectifs spécifiques de développement :

- envisager des mesures visant à améliorer la planification et la programmation des crédits alloués à l'alimentation des détenus ;
- suggérer des conditions d'élimination du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
- proposer des conditions pour la réduction du retard dans l'approbation des contrats d'alimentation des détenus.

### 2. Objectifs de recherche :

Les objectifs seront libellés en terme de déclaration d'intention de réalisation d'études aussi bien au niveau général que spécifiques.

#### Objectif général de recherche

Contribuer à l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus.

#### Objectifs spécifiques de recherche

- Proposer des mesures visant à l'amélioration de la planification et de la programmation des crédits alloués à l'alimentation des détenus ;

- Analyser les conditions du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
- Proposer des mesures pour la réduction du retard dans l'approbation des contrats d'alimentation des détenus.

### 3. Résultats attendus

#### Résultat général attendu :

Au terme de l'étude, les conditions d'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus sont déterminées.

#### Résultats spécifiques attendus :

- à l'issue de nos recherches, des mesures visant à l'amélioration de la planification et de la programmation des crédits alloués à l'alimentation des détenus sont définies ;
- à la fin de l'étude, les conditions du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres sont identifiées ;
- au bout de l'étude, des mesures pour la réduction du retard dans l'approbation des contrats d'alimentation des détenus sont conçues.

#### B) LES HYPOTHESES DE L'ETUDE

Les causes et les hypothèses concernent essentiellement les niveaux d'analyse générale et spécifique et sont donc formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. Toutefois, il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes théoriques c'est-à-dire, des causes que nous soupçonnons comme étant à la base des différents problèmes. A cet effet, elles pourront être confirmées ou infirmées par

nos enquêtes. Elles seront classées par ordre d'importance croissante au regard de chaque problème spécifique.

### *1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°1*

A propos du problème spécifique N°1, relatif à l'insuffisance des crédits alloués à l'alimentation des détenus, nous avons pu identifier trois causes supposées être à la base de ce problème :

- l'inexistence du débat budgétaire à l'interne ;
- la méconnaissance des principes budgétaires ;
- l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation des crédits d'alimentation des détenus.

L'inexistence du débat budgétaire à l'interne pourrait être la cause de l'insuffisance des crédits alloués à l'alimentation des détenus car au cours de ce débat budgétaire, les différents acteurs pourraient faire part de leurs observations relatives aux difficultés observées durant l'exécution des budgets précédents et des solutions suivant une approche participative, pourront être identifiées. Toutefois, cette cause paraît très insuffisante, car les montants inscrits au budget sont obtenus grâce à une estimation du nombre de détenus et du prix unitaire d'un repas par jour pour le détenu. Cette cause est donc à écarter.

La méconnaissance des principes budgétaires pourrait expliquer le problème, car les crédits relatifs à l'alimentation des détenus sont des crédits provisionnels par nature, donc une somme destinée à couvrir les dépenses liées aux événements dont la survenance ne dépend pas entièrement de la volonté de l'administration. Donc lors de l'engagement des contrats sur le SIGFIP, si le montant global des marchés attribués dépasse celui du crédit inscrit, le dépassement budgétaire devrait être

admis pour cette ligne budgétaire mais tel n'est pas le cas. Ce crédit est donc considéré comme un crédit limitatif. Mais cette cause ne peut être admise car la valeur du crédit inscrit n'est pas due à la méconnaissance des principes budgétaires. Cette cause est donc réfutée.

L'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit serait donc à la base de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus. En effet, la valeur du crédit alloué à l'alimentation des détenus doit être fonction du nombre de détenus et du prix unitaire d'un repas par jour et par détenu. Même si le nombre de détenus ne peut être connu qu'en fin d'exercice budgétaire, il aurait été plus objectif d'analyser l'évolution du nombre de détenus sur au moins les trois derniers exercices et le taux d'inflation afin de faire une prévision budgétaire plus réaliste. Mais c'est à un report systématique d'année en année que l'on observe sans aucun calcul objectif. Ce qui pourrait justifier l'insuffisance du crédit. Nous pouvons alors formuler l'hypothèse de la manière suivante : **L'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus s'explique par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit.**

## *2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°2*

En ce qui concerne le problème spécifique N°2, relatif au retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres, trois causes supposées être à la base ont été identifiées :

- le retard dans l'initiation des lettres de notification par la CPMP ;
- la non maîtrise des procédures ;
- le non respect de la procédure d'attribution des marchés ;

Le retard dans l'initiation des lettres de notification par la CPMP pourrait être à la base du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres. De nos investigations, il ressort que la CPMP a toujours initié dans les délais les différentes lettres de notification, même si le nombre est assez important du fait du nombre d'attributaires qui est élevé (jusqu'à 35 attributaires en 2009)<sup>8</sup>. Pour cette raison, nous avons écarté cette hypothèse.

La non maîtrise des procédures peut expliquer le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres. Mais nous avons écarté cette hypothèse parce que durant la courte période de notre stage à la CPMP, nous avons étudié et maîtrisé rapidement la procédure de passation du marché d'alimentation des détenus. Il en est de même pour les membres de la CPMP qui ont plusieurs années d'expérience appuyées par des formations tant sur la plan national qu'à l'étranger sur les procédures de passation des marchés publics.

Le non respect de la procédure d'attribution peut à notre avis être à la base du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres. En effet, la notification est l'une des étapes d'achèvement de la procédure d'attribution d'un marché public. Sa durée est d'une (01) journée conformément aux prescriptions de la lettre n°759-c/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 portant réaménagement des délais de passation de marchés. Mais les prestataires qui assurent le service d'alimentation des détenus au titre de l'année 2010 ont démarré leurs prestations depuis le début de l'année jusqu'à fin octobre 2010 sans recevoir notification des résultats de l'appel d'offres du fait du refus de l'autorité de signer les lettres de notification. Le respect du délai légal de notification fixé étant synonyme du respect de la procédure d'attribution, nous avons retenu

---

<sup>8</sup> Rapport d'activité CPMP/MJLDH 2009

comme hypothèse que **le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres est dû au non respect de la procédure d'attribution des marchés.**

### *3. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°3*

Au sujet du problème spécifique N°3, relatif à l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus, nous avons pu identifier les causes suivantes :

- la surcharge de travail au niveau du Contrôle Financier (CF) ;
- les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances ;

La surcharge de travail au niveau du CF semble être à la base de l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus. En effet, le CF est chargé de contrôler tous les projets de contrats de tous les Ministères et Institutions de la République et de donner son visa avant leur approbation par le Ministre des Finances. Ce qui fait une importante masse de travail de contrôle à exécuter. Mais la division Marchés Publics du Service des Etudes et de la Règlementation du CF dispose d'un personnel dynamique chargé de l'étude des projets de contrats de marché. En effet, de nos investigations, les avis du CF sont obtenus dans les 24 heures après transmission des projets de contrats de marchés. Cette cause est donc à écarter.

S'agissant des insuffisances de forme et de fond des documents contractuels et de l'indisponibilité du Ministre des Finances, la quasi-totalité des contrats d'alimentation des détenus, une fois arrivés au Contrôle Financier font l'objet de rejet pour des raisons liées à la mauvaise qualité des documents contractuels fournis par la CPMP. Ceci

ne facilite pas l'obtention du visa du Contrôleur financier. De plus, ces contrats rejetés sont retournés à la CPMP qui doit satisfaire aux motifs des rejets avant le visa du CF, ce qui fait que les contrats accusent plus du double du délai normal (3 jours) qui est prévu pour recevoir le visa du contrôleur financier avant l'approbation définitive. Les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis par la CPMP semblent être une cause essentielle. Elle sera retenue.

De même, s'agissant du Ministre des Finances qui est le seul chargé de l'approbation définitive de tous les marchés, il a beaucoup d'autres occupations : des missions, des réunions, des conférences, etc... Compte tenu de toutes ses charges, les contrats une fois arrivés à son cabinet doivent attendre sa disponibilité pour être approuvés. Cette attente fait que les contrats passent beaucoup plus de temps qu'il n'en faut au cabinet pour recevoir l'approbation définitive. Ainsi, l'indisponibilité du Ministre de l'Economie et des Finances semble également justifier l'approbation tardive des contrats de marchés publics.

**C'est pourquoi nous ne retenons que l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances.**

#### *4. Causes et hypothèses liées au problème général*

Etant donné que les causes et hypothèses spécifiques sont les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, il ne nous a pas été possible de trouver une cause générique qui regroupe toutes les causes spécifiques identifiées. C'est pourquoi, une cause générale n'est pas identifiée et par conséquent, une hypothèse générale ne peut être formulée.

C) TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE)

Le tableau de bord de l'étude constitue un récapitulatif de tout ce qui précède à savoir : la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de travail.

Tableau n°VI : Tableau de Bord de l'Etude : « **Procédures de signature des contrats d'alimentation des détenus : Diagnostic et approches de solutions** ».

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
<b>GENERAL</b>		Le retard dans la signature des contrats d'alimentation des détenus	Contribuer à l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus	-	-
<b>SPECIFIQUES</b>	<b>1</b>	L'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus	Proposer des mesures visant à l'amélioration de la planification et de la programmation du crédit alloué à l'alimentation des détenus	L'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et programmation du crédit d'alimentation des détenus	L'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus s'explique par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit
	<b>2</b>	Le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres	Analyser les conditions du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres	Le non respect de la procédure d'attribution des marchés	Le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres est dû au non respect de la procédure d'attribution des marchés
	<b>3</b>	L'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus	Proposer des mesures pour la réduction du retard dans l'approbation des contrats d'alimentation des détenus	Les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances	L'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances

Source : Données de l'étude, décembre 2010.

## II- REVUE DE LITTÉRATURE

Elle permet dans le cadre de notre recherche, de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution. Il s'agit ici de faire le point des connaissances sur les procédures de passation des marchés publics et une amélioration desdites procédures.

### A) NOTION DE MARCHÉ PUBLIC

La définition traditionnelle de la notion de marché public a été façonnée par la jurisprudence et la doctrine à partir du code de 1964 en France. Selon **LAJOYE C. (2008)**, la notion de marché public faisait l'objet d'une définition si laconique à travers le code de 1964, qu'elle avait dû être complétée par la jurisprudence et la doctrine. En effet, ce code dispose en son article 1<sup>er</sup> que « Les marchés publics sont des contrats passés, dans les conditions prévues au présent code par les collectivités publiques, en vue de la réalisation de travaux, fournitures et services ». Pour lui, cette définition est peu éclairante car elle lie la notion aux règles qui lui sont applicables.

Mais l'intérêt de cet article est qu'il mentionne le critère organique et l'aspect matériel du marché public. Aussi, selon cet article, seuls passent des marchés publics, les collectivités publiques et les marchés publics ont pour objet la réalisation de travaux, fournitures et services. Mais cette notion a évolué avec le temps.

Pour le professeur **BEAUGE T. (2007)** : « Les marchés publics sont des contrats conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droit public pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de service ». Selon lui, la conclusion de tout marché public doit respecter les principes fondamentaux de toute commande publique à savoir : les principes de

liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Ces différents principes tendent à protéger les deniers publics et s'imposent à tout achat public. C'est pourquoi **KOUEVI G. (2008)** affirmait que « Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures s'imposent aux autorités contractantes dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et de délégation de services publics et ce, quelque soit le montant.

Les autorités contractantes bénéficient donc d'une marge de liberté, tout en étant tenues de respecter les trois principes de base décrits ci-dessus quelque soit le montant de l'achat envisagé dans toutes procédures de passation et d'évaluation des offres. En effet, ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. ».

**Kalflèche G. (2004)**, quant à lui considère dans sa thèse sur "Les marchés publics à la commande publique", que les marchés publics sont des contrats de "commande publique" qui ne sont ni des contrats de partenariat, ni des délégations de service public ni, au sens du droit interne, des contrats de partenariat et doivent être distingués des contrats de concession de travaux, des concessions d'aménagement ainsi que des montages reposant sur un bail emphytéotique administratif.

Enfin, selon **RICHER L. (1986)**, les marchés publics sont des contrats d'intérêt général ou des contrats qui visent dans certaines de leurs clauses, la protection des deniers publics et impliquent la satisfaction de l'intérêt général. Il soutient que la conclusion de ces contrats nécessite le respect d'un certain formalisme et le respect des principes du droit de la concurrence.

B) MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Selon **LAJOYE C. (2008)**, la passation d'un marché public obéit à des règles strictes. Selon lui, l'observation de ces règles édictées par le code des marchés publics doit permettre une véritable mise en concurrence qui est de nature à garantir un traitement objectif et égal des candidats et une réponse satisfaisante aux besoins de l'autorité contractante ceci à un prix acceptable pour les finances publiques. Il soutient que ces règles doivent être scrupuleusement respectées sous peine de vicier la procédure et s'insèrent donc dans un cadre juridique déterminé.

La mise en œuvre des procédures de passation des marchés publics fait apparaître plusieurs difficultés. C'est pourquoi **SCANVIC F. (2006)** affirme qu'au cours de la passation des marchés publics plusieurs problèmes sont identifiés à savoir la planification du marché à travers la définition des besoins. Il affirme qu'une définition précise des besoins à satisfaire par le marché, comprenant une évaluation de leur montant, est essentielle et doit précéder le commencement de la procédure. Ainsi, elle doit donc intervenir avant le lancement de la consultation. Mieux, il soutient que « l'évaluation financière des besoins doit être sincère et réaliste c'est-à-dire doit se fonder sur des niveaux de prix habituellement pratiqués dans le secteur économique concerné par la prestation projetée ».

Pour **BRACONNIER S. (2001)**, les besoins doivent être précisément analysés et dégagés par les services utilisateurs. Selon ce chercheur, cette détermination est fondamentale, car elle conditionne le choix de la procédure et sa réussite ainsi que la bonne utilisation des deniers publics. Ainsi, une bonne appréciation des besoins de la personne publique acheteuse est non seulement une nécessité

économique mais aussi une obligation juridique. Car ces besoins constituent l'objet de l'obligation et à cet égard, une détermination trop vague de l'objet du marché peut entraîner la nullité du contrat public<sup>9</sup>.

En dehors du problème de planification et d'identification des besoins, d'autres insuffisances liées à la passation des marchés publics ont été relevées et analysées par certains chercheurs. Dans une étude antérieure relative à la réduction des délais de passation des marchés publics au Bénin, il a été retenu que l'allongement des délais de passation des marchés est dû aux nombreux contrôles redondants tout au long de la procédure (**MEDE N. 2008**). Par contre, le professeur **VIDAL L. (2009)** a retenu à la fin de ses recherches que le long délai de passation des marchés est dû à l'insuffisance de compétences et à l'inexistence de documents types.

Enfin des difficultés liées aux modalités de formation du contrat méritent d'être corrigées. Pour ce faire, **BEAUGE T. (2007)** propose que pour être valablement formé, le marché public doit reposer sur un échange de consentement clairement exprimé. En outre, cette formation implique l'élaboration de documents contractuels et le respect de certaines règles en matière de prix.

C'est dans cet ordre d'idées que, **LAJOYE C. (2008)** soutient que les marchés publics sont notifiés avant tout commencement d'exécution. Pour lui, la notification pour un marché public passé selon une procédure formalisée, consiste pour la personne publique à remettre une copie du marché signé à l'entreprise attributaire. Ce qui constitue une formalité substantielle, car le marché doit être notifié avant tout commencement d'exécution, et ne prendra effet qu'à compter de sa notification.

---

<sup>9</sup> CE 29 déc. 1997, département de Paris, Rec. p.503.

## PARAGRAPHE II : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

A travers ce paragraphe, nous présenterons la méthodologie de l'étude, puis la vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic.

### I- METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET REALISATION DES ENQUETES

#### A) METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Il s'agira ici d'élaborer et de mettre en œuvre des méthodes pouvant nous conduire à la vérification des hypothèses. La méthodologie que nous voulons utiliser est articulée autour de deux dimensions : une dimension empirique et une dimension théorique.

##### *1. Dimension empirique*

Elle permet de montrer le type d'enquête à utiliser à travers les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données.

Notre étude portant sur l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus, la population mère sera constituée des acteurs directement impliqués dans le processus de passation et d'exécution du marché d'alimentation des détenus. Il s'agit des autorités, cadres et personnes ressources en charge de la gestion du processus de planification, de la passation et de l'exécution du marché d'alimentation des détenus.

Aussi, avons nous choisi l'une des techniques non probabilistes d'échantillonnage à savoir l'échantillon typique ou par « choix raisonné ». L'échantillon considéré est composé de cinquante (50) personnes

auxquelles nous allons soumettre le questionnaire comprenant des questions ouvertes et des questions fermées.

*a. Techniques de collecte des données*

Pour vérifier les hypothèses de notre étude, nous avons réalisé une enquête par sondage ou par questionnaire à l'endroit des autorités, cadres et personnes ressources en charge de la gestion du processus de planification, de la passation et de l'exécution du marché d'alimentation des détenus (Annexe N°1).

Il s'agit de :

- le Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- la Directrice de l'Administration Pénitentiaire et de l'Assistance Sociale (DAPAS) ;
- le Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- le Conseiller Technique aux Statistiques Judiciaires du Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (CTSJ) ;
- le Délégué du Contrôleur Financier (DCF) ;
- cinq (05) cadres de la DPP ;
- cinq (05) cadres de la CPMP ;
- cinq (05) cadres de la DAPAS ;
- cinq (05) cadres de la DRFM ;
- les régisseurs et les gardiens chefs des neuf prisons civiles de la République du Bénin soit au total dix huit (18) personnes ;
- le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- deux (02) cadres du cabinet du MEF ;

- le Contrôleur Financier ;
- deux (02) cadres du Contrôle Financier.

L'enquête réalisée a pour objectifs de collecter les données nécessaires pour vérifier les hypothèses formulées dans notre recherche. Ainsi cette enquête nous permettra de vérifier si :

- l'insuffisance des crédits alloués à l'alimentation des détenus s'explique par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit ;
- le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres est dû au non respect de la procédure d'attribution des marchés ;
- l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances.

*a. Techniques de dépouillement et de présentation des données*

Le dépouillement des données recueillies sera fait de façon manuelle. Les données sont quantitatives et seront présentées sous forme de tableaux et de graphiques.

*2. Dimension théorique de l'étude*

La dimension théorique vise à déterminer les outils de vérification des hypothèses afin de pouvoir détecter les causes réelles se trouvant à la base des problèmes étudiés. Il s'agit d'une part des outils théoriques qui permettent de détecter les causes réelles des problèmes, et/ou les seuils de décision pour le choix des réponses exprimées par les personnes ressources questionnées. Au cours de nos recherches, nous n'avons pas pu identifier des théories qui se rapportent spécifiquement

au problème spécifique N°1 étudié. Quant aux problèmes spécifiques N°2 et N°3, la théorie retenue sera celle de la lettre n°759-c/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 portant réaménagement des délais de passation de marchés. Par conséquent, nous préciserons les seuils de décision pouvant nous permettre de confirmer ou d'infirmer à un degré donné, les hypothèses préalablement posées.

*a. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°1*

Pour retenir la cause réelle de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus, nous choisirons la cause qui aura réuni au moins 50% des personnes enquêtées.

*b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°2*

Pour justifier réellement le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres, nous retiendrons la cause qui aura été choisie par un minimum de 50% des personnes enquêtées.

*c. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°3*

En ce qui concerne l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus, la cause à retenir sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, c'est-à-dire celle qui obtiendra un poids supérieur à 50%.

**B) REALISATION DES ENQUETES**

*1. Déroulement des enquêtes et difficultés rencontrées*

Les enquêtes devant nous permettre de vérifier nos hypothèses se sont déroulées dans la ville de Cotonou du lundi 22 novembre au mardi 7 décembre 2010, ville où se situent toutes les personnes ressources

interrogées. La plupart des ces personnes ressources rencontrées n'ont ménagé aucun effort pour répondre à nos interrogations. Néanmoins, nous avons rencontré plusieurs difficultés tant internes qu'externes au cours de la réalisation des enquêtes.

Au niveau interne, les divers responsables et cadres du MJLDH, compte tenu de leur emploi du temps et de leurs nombreuses tâches n'étaient pas assez disponibles et les rencontres ont été plusieurs fois reportées.

En ce qui concerne les enquêtés externes, les nombreuses grèves au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ont beaucoup perturbé la disponibilité des cadres. Quant au Ministre des Finances, il a été assez difficile de le rencontrer. De plus, il y a eu une certaine réticence des autres personnes ressources à s'entretenir avec nous. Le secret professionnel souvent prétexté ne nous a pas permis d'obtenir certaines informations nécessaires à notre étude.

Par ailleurs sur les cinquante (50) questionnaires administrés, nous n'avons recueilli que trente cinq (35) dans les délais.

## 2. Présentation des données

### ✘ Données liées au problème spécifique N°1

L'enquête réalisée auprès des autorités, cadres et personnes ressources qui ont à charge, la gestion du processus de planification, de la passation et du suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus nous a permis d'apprécier les causes réelles de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus.

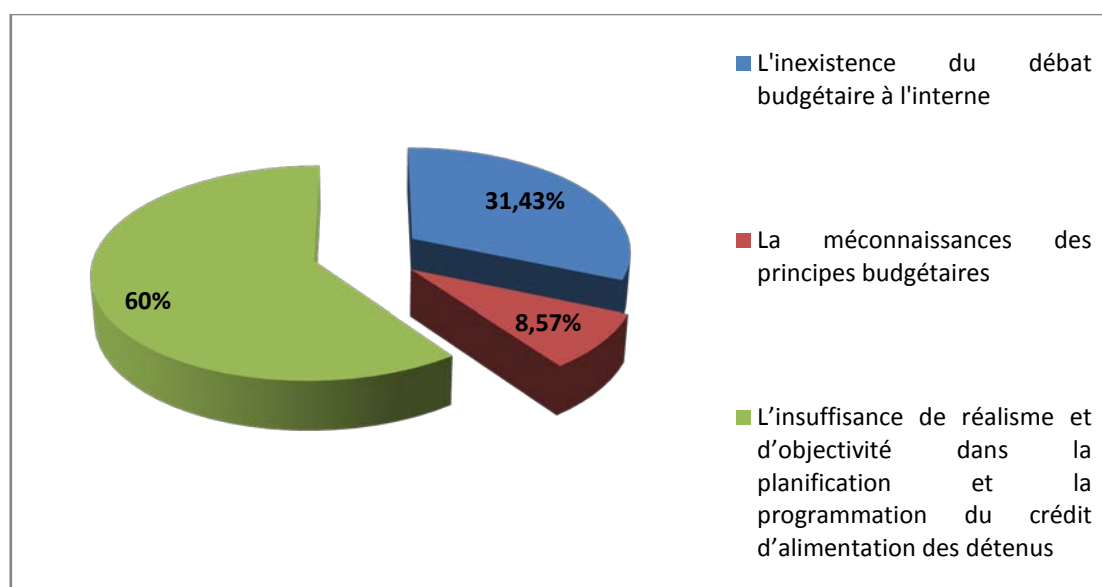
Les résultats de cette enquête sont présentés dans les tableau et graphique suivants :

**Tableau n°VII : Appréciation de la cause de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus**

ENQUETES ITEMS	PERSONNES ENQUETEES	
	Nombre	Pourcentage
L'inexistence du débat budgétaire à l'interne	11	31,43%
La méconnaissance des principes budgétaires	3	8,57%
L'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit d'alimentation des détenus	21	60%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

Source : Données de l'étude, décembre 2010.

**Figure n°1 : Graphique d'appréciation de la cause de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus**



Les informations contenues dans le tableau n°7 et la Figure n°1 précédents, montrent que :

- 8,57% des personnes enquêtées estiment que la méconnaissance des principes budgétaires est à la base de l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus ;

- 31,43% des personnes interrogées pensent que ce problème est dû à l'inexistence du débat budgétaire à l'interne ;
- 60% d'entre eux soutiennent que ce problème se justifie par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit d'alimentation des détenus.

✘ Données liées au problème spécifique N°2

L'enquête réalisée auprès des autorités, cadres et personnes ressources qui ont à charge, la gestion du processus de planification, de la passation et du suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus nous a permis d'apprécier les causes qui sont à l'origine du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres.

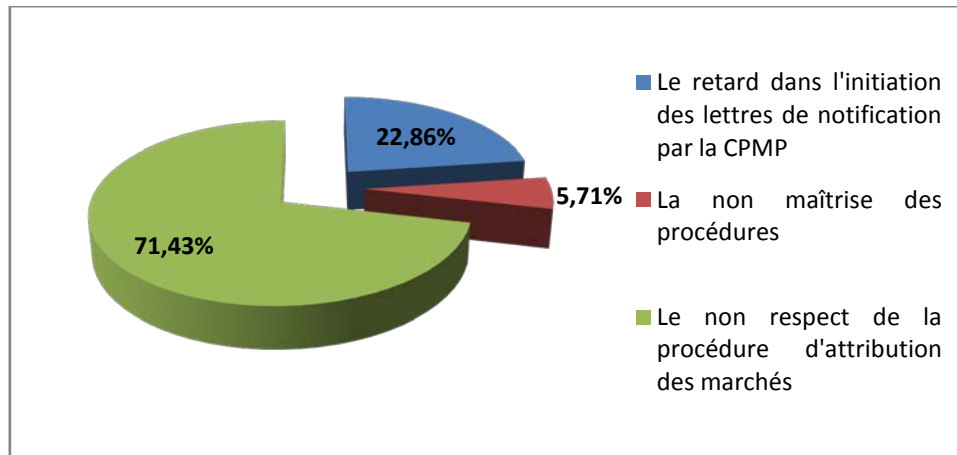
Les résultats de cette enquête sont présentés dans les tableau et graphique suivants :

Tableau n°VIII : Appréciation de la cause du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres

ENQUETES ITEMS	PERSONNES ENQUETEES	
	Nombre	Pourcentage
Le retard dans l'initiation des lettres de notification par la CPMP	8	22,86%
La non maîtrise des procédures	2	5,71%
Le non respect de la procédure d'attribution des marchés	25	71,43%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

Source : Données de l'étude, décembre 2010.

Figure n°2 : Graphique d'appréciation de la cause du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres



L'analyse des données contenues dans le tableau n°8 et la figure n°2 précédents, montrent que :

- 5,71% des enquêtés reconnaissent la non maîtrise des procédures comme cause du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres ;
- 22,86% d'entre eux pensent que le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres est dû au retard dans l'initiation des lettres de notification par la CPMP ;
- 71,43% des acteurs sont unanimes sur le non respect de la procédure d'attribution des marchés comme cause essentielle du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres.

✘ Données liées au problème spécifique N°3

L'enquête réalisée auprès des autorités, cadres et personnes ressources qui ont à charge, la gestion du processus de planification, de la passation et du suivi de l'exécution du marché d'alimentation des détenus nous a permis d'apprécier les causes réelles qui expliquent l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus.

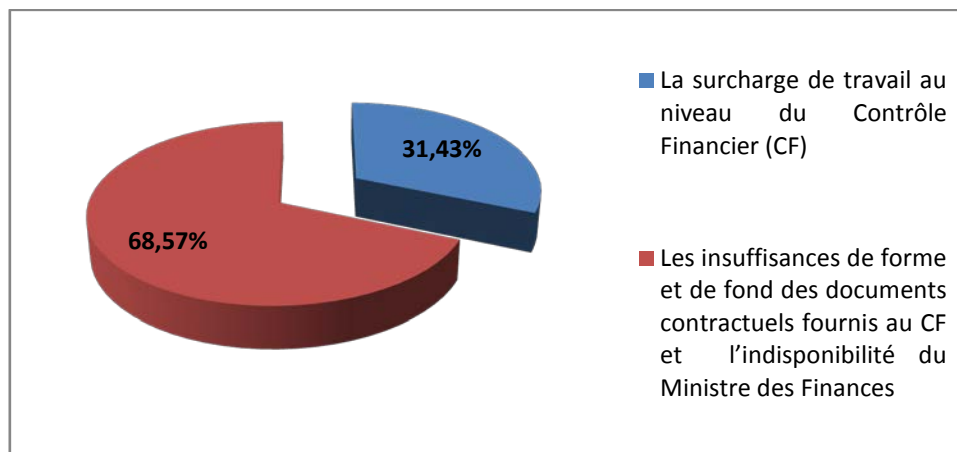
Les résultats de cette enquête sont présentés dans les tableau et graphique suivants :

**Tableau n°IX : Appréciation de la cause de l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus**

ENQUETES ITEMS	PERSONNES ENQUETEES	
	Nombre	Pourcentage
La surcharge de travail au niveau du Contrôle Financier (CF)	11	31,43%
Les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances	24	68,57%
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

Source : Données de l'étude, décembre 2010.

**Figure n°3 : Graphique d'appréciation de la cause de l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus**



Les données chiffrées restituées ci-dessus révèlent que :

- 31,43% des enquêtés estiment que la surcharge de travail au niveau du Contrôle Financier est à la base de l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus ;
- 68,57% des personnes interrogées soutiennent que ce problème se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances.

## II- VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

### A) VERIFICATION DES HYPOTHESES

Il s'agit ici pour nous, d'apprécier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des résultats de nos enquêtes.

#### 1. *Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus*

A partir du seuil de décision fixé précédemment, il a été prévu, qu'il sera retenu la cause qui aura réuni au moins 50% des personnes enquêtées. En analysant les résultats de nos enquêtes, la cause qui remplit cette condition est l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit d'alimentation des détenus. Par conséquent, l'hypothèse n°1 de notre étude est entièrement vérifiée.

#### 2. *Degré de vérification de l'hypothèse liée au retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres*

En ce qui concerne l'identification de la cause du problème spécifique n°2, nous avons prévu de retenir comme cause réelle, celle qui obtiendra un poids supérieur ou égal à 50%. Les résultats de nos enquêtes révèlent que c'est le non respect de la procédure d'attribution des marchés qui est à la base du retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres. Nous pouvons également dire que l'hypothèse n°2 est entièrement vérifiée.

#### 3. *Degré de vérification de l'hypothèse liée à l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus*

Quant au seuil de décision fixé précédemment pour l'hypothèse n°3, il est prévu qu'il sera retenu la cause qui aura été choisie par un

minimum de 50% des personnes enquêtées. Les données relatives aux enquêtes effectuées sur ce sujet montrent que les causes réelles sont les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances. Ce qui vient confirmer notre hypothèse de départ.

## B) ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

### 1. *Elément du diagnostic lié au problème spécifique N°1*

La confirmation de l'hypothèse n°1 nous permet d'établir le diagnostic suivant : **L'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus s'explique par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit.**

### 2. *Elément du diagnostic lié au problème spécifique N°2*

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet d'affirmer que : **Le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres est dû au non respect de la procédure d'attribution des marchés.**

### 3. *Elément du diagnostic lié au problème spécifique N°3*

La confirmation de l'hypothèse n°3 nous permet d'établir le diagnostic suivant : **L'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances.**

## **SECTION II : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

Après avoir analysé les résultats des enquêtes et établi le diagnostic des maux qui handicapent la procédure de signature des contrats d'alimentation, nous allons proposer des solutions aux problèmes spécifiques identifiés. Ensuite nous allons indiquer les conditions de leur mise en œuvre.

### **PARAGRAPHE I : APPROCHES DE SOLUTIONS**

Les solutions que nous proposons permettront d'éradiquer les causes des problèmes spécifiques identifiés, et par conséquent, permettront la résolution du problème étudié.

#### **I- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1**

Le diagnostic établi montre que l'insuffisance du crédit alloué à l'alimentation des détenus s'explique par l'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit.

Pour ce faire, nous proposons que des renforcements de capacité soient organisés à l'attention des cadres de la DPP chargés de planifier et de programmer la dotation budgétaire de l'alimentation des détenus. Qu'ils puissent intégrer dans leur démarche de planification et de programmation, les principes budgétaires qui régissent la spécificité de l'activité d'alimentation des détenus ainsi que l'évolution sur les trois dernières années de la population carcérale. Mieux, que des séances de débats budgétaires soient organisées à l'interne en vue d'entrevoir des approches de solutions aux difficultés rencontrées dans la gestion du crédit alloué à l'alimentation des détenus.

## **II- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2**

S'agissant du problème spécifique N°2 relatif au retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres, le diagnostic établi montre qu'il est dû au non respect de la procédure d'attribution du marché.

La résolution de ce problème passe par la prise de mesures ou certaines dispositions qui obligent chaque acteur à se conformer à la réglementation en vigueur. Notamment, que les attributions de la CPMP ne soient plus exercées par la DRFM ceci à la suite de la nomination de cadres externes à l'administration et qui ne maîtrisent pas toujours les procédures et les principes de l'administration publique. Mieux, que des séances de formations soient organisées à l'attention des différents Ministres sur les procédures de passation des marchés publics. Enfin, que les responsabilités soient situées et que les sanctions prévues par les lois et règlements soient appliquées à l'encontre des contrevenants.

## **III- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3**

Le diagnostic établi révèle que l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus se justifie par les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et à l'indisponibilité du Ministre des Finances. Pour enrayer ce problème, nous proposons la rédaction de documents contractuels types. Cela permettra au CF d'effectuer un contrôle plus aisé et d'éviter les pertes de temps observées lors des nombreux rejets des projets de contrat. Mieux, il faudra une délégation du pouvoir d'approbation du Ministre des Finances à un cadre de son cabinet, soit le Directeur de Cabinet ou le Secrétaire Général de son Ministère afin de réduire le retard observé lors de l'approbation des contrats.

## **PARAGRAPHE II : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

L'éradication des causes des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est fort de cela que nous formulons des recommandations à l'endroit du MJLDH et de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP).

#### I- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DU MJLDH

En vue d'améliorer la procédure d'attribution du marché d'alimentation des détenus, le MJLDH doit renforcer les capacités des cadres qui interviennent dans le processus de passation de ce marché sur les spécificités de l'activité d'alimentation des détenus.

L'Inspection Générale des Services de la Justice (IGSJ) doit veiller à l'application rigoureuse des procédures en vigueur en obligeant les cadres à se conformer à la réglementation par des audits internes réguliers de la CPMP.

Il serait aussi indispensable de renforcer les capacités de la DPP, de la DRFM et de la CPMP en personnel adéquat et en ressources financières et matériels suffisantes afin de jouer chacun en ce qui le concerne convenablement sa mission.

#### II- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DE LA CNRMP

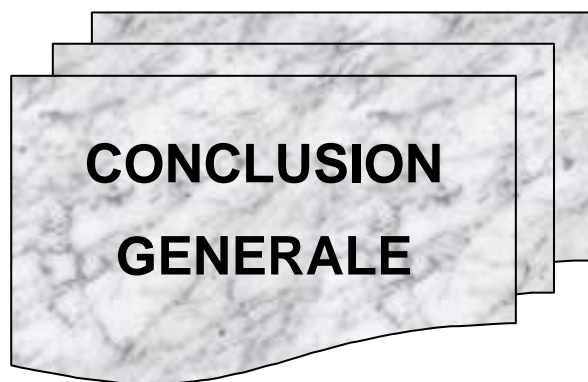
Pour une gestion efficace de la procédure de passation du marché d'alimentation des détenus, la CNRMP doit initier et faire mettre en vigueur un Dossier d'Appel d'Offres type et des contrats types relatifs à la fourniture de prestations alimentaires de masse ou de cuisine collective.

Aussi, devrait-elle prévoir dans les législations à venir, une délégation du pouvoir d'approbation du Ministre des Finances à son Secrétaire Général.

Par ailleurs, que des sanctions soient prévues et effectivement appliquées à l'endroit des cadres qui ne respecteraient pas les dispositions du code des marchés publics notamment, l'arrêt d'une procédure en cours malgré les instructions de la DNMP d'achever ladite procédure.

Aussi, la CNRMP doit organiser des formations à l'endroit de tous les cadres qui interviennent dans le processus de passation des marchés depuis la planification jusqu'à l'exécution de la prestation.

Enfin que des audits réguliers soient organisés à la fin de chaque année dans les CPMP afin de déceler les dysfonctionnements à la réglementation et que des sanctions soient prononcées à l'encontre des mis en cause.



**CONCLUSION  
GENERALE**

Les marchés publics représentent un enjeu majeur dans le processus de développement économique et social d'une nation. Compte tenu de l'importance des ressources financières consacrées au marché d'alimentation des détenus, les organes concernés et les acteurs de la chaîne de passation doivent œuvrer pour corriger les maux dont souffre le système.

Une gestion efficace et efficiente de l'ensemble du processus de passation du marché pour l'alimentation des détenus contribuera à coup sûr à l'amélioration des conditions de détention des détenus et qui à son tour contribuera au respect des droits de l'Homme et à l'édification d'un Etat de droit.

C'est dans cette dynamique que la réflexion sur la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus a été menée. La réalisation de la présente étude nous a permis d'identifier les problèmes liés à la mise en œuvre de ladite procédure. Le problème général qui a retenu notre attention est le retard dans la signature des contrats d'alimentation des détenus. Cela justifie l'objectif général de cette étude qui est l'amélioration de la procédure de signature des contrats d'alimentation des détenus.

Les enquêtes menées sur le terrain ont permis de déceler les causes du problème et d'y apporter quelques approches de solutions. La mise en œuvre de ces solutions nécessite :

- le renforcement des capacités des cadres qui interviennent dans le processus de passation du marché d'alimentation des détenus;
- l'application rigoureuse des procédures en vigueur en obligeant les cadres à se conformer à la réglementation par des audits internes réguliers de la CPMP ;

- la rédaction et la mise en vigueur de DAO et de contrat type relatifs à la fourniture de prestations alimentaires de masse ou de cuisine collective ;

Nous n'avons pas la prétention d'avoir fait un travail exempt de toute imperfection, c'est dans ce sens que nous estimons que notre étude pourra être complétée par d'autres en vue de rendre performant le processus de passation et d'exécution du marché d'alimentation des détenus.



**REFERENCES  
BIBLIOGRAPHIQUES**

OUVRAGES :

- BEAUGE, T. (2007) : « **Dictionnaire de la commande publique** », Les éditions AFNOR ;
- BRACONNIER, S. (2001) : « **L'accès aux marchés publics dans le nouveau code des marchés publics** », Paris, Editions LEXTENSO;
- FOURCADE, J.P. (2007), « **L'offre économiquement la plus avantageuse** », Paris, Editions le Moniteur ;
- KALFLECHE, G. (2007), « **La notion juridique de marché public** », 2<sup>ème</sup> édition, Paris, DALLOZ.;
- LALUMIERE, P. (1986) : « **Les finances publiques** », Edition Armand Colin ;
- LAJOYE, C (2008) : « **Droit des Marchés Publics** », 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions LEXTENSO ;
- MACE, G et PETRY, F (2000) : « **Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales** », 3<sup>ème</sup> édition, Québec, Canada, Editions De Boeck Université ;
- MUZELLEC, R (2006) : « **Finances Publiques** », 14<sup>ème</sup> édition, Paris, DALLOZ.
- RICHER, L (1986) : « **Le marché public : problèmes actuels de définition** », Editions du Moniteur.
- SCANVIC, F (2006) : « **L'allotissement au cœur de la commande publique** », Paris, Editions le Moniteur.

RAPPORTS, JOURNAUX ET REVUES :

- CNUCED/OMC, PNUD et BAD (1998) « **Rapport de la conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique** », Abidjan du 30 novembre au 4 décembre.

SITES WEB :

- [http:// www.enap.justice.fr](http://www.enap.justice.fr) ;
- [http:// web.Worldbank.org/systemes nationaux de passation des marchés.](http://web.Worldbank.org/systemes_nationaux_de_passation_des_marchés)
- [http:// www.fao.org](http://www.fao.org) ;

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES :

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

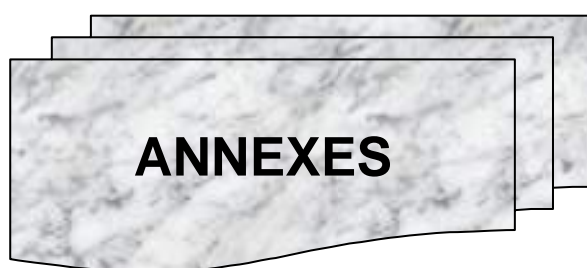
- Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- Loi n°2004 - 18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- Décret n°2004-562 du 1er octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- Décret n°2004-563 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- Décret n°2004-564 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics ;
- Décret n°2004-565 du 1er octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics ;
- Décret N°73-293 du 15 Septembre 1973 portant régime pénitentiaire en République du Bénin.

#### MEMOIRES :

- ADADJA, P. (2007) : « **Contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin** », cycle II, ENAM, UAC ;
- CAPO-CHICHI, G. (2009) : « **Efficacité de la Direction Nationale des Marchés Publics dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin** », cycle II, ENAM, UAC ;
- ZINSOU, C. (2009) : « **Problématique de l'amélioration des délais de passation des marchés publics en République du Bénin** », cycle I, ENAM, UAC.

#### SUPPORTS DE COURS :

- KOUEVI, G. (2008) : « **Introduction à la Gestion des Marchés Publics** », cycle II, ENAM, UAC ;
- MEDE, N. (2008) : « **Grands problèmes financiers contemporains** », cycle II, ENAM, UAC ;
- VIDAL, L. (2009) : « **Contrats de Partenariat (MP, DSP, PPP)** », cycle II, ENAM, UAC ;



## **ANNEXE N°1**

### **QUESTIONNAIRE**

Bonjour Madame / Monsieur.

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire professionnel de fin de formation au cycle II de l'ENAM dans la filière Gestion des Marchés Publics, nous nous sommes intéressé à la **Procédure de signature des contrats du marché d'alimentation des détenus**. Nous vous prions de répondre à ce questionnaire qui nous aidera à faire un bon choix des causes se trouvant réellement à la base des problèmes spécifiques identifiés.

**QUESTION N°1** : Au cours de nos recherches, nous avons constaté l'insuffisance des crédits alloués à l'alimentation des détenus. Selon vous, qu'est-ce qui est la cause de ce problème ?

- L'inexistence du débat budgétaire à l'interne ;
- La méconnaissance des principes budgétaires ;
- L'insuffisance de réalisme et d'objectivité dans la planification et la programmation du crédit d'alimentation des détenus ;
- Autre, précisez.....

**QUESTION N°2** : Au cours de nos recherches, nous avons constaté le retard dans la notification des résultats de l'appel d'offres. Qu'est-ce qui selon vous, est à la base de ce problème ?

- Le retard dans l'initiation des lettres de notification par la CPMP ;
- La non maîtrise des procédures ;
- Le non respect de la procédure d'attribution des marchés ;
- Autre, précisez.....

**QUESTION N°3** : Au cours de nos recherches, nous avons constaté l'approbation tardive des contrats d'alimentation des détenus. Selon vous, qu'est-ce qui justifie ce problème ?

- La surcharge de travail au niveau du Contrôle Financier (CF) ;
- Les insuffisances de forme et de fond des documents contractuels fournis au CF et l'indisponibilité du Ministre des Finances ;
- Autre, précisez.....

Vos réponses nous aideront à proposer des approches de solutions pour la résolution de ces problèmes.

Merci pour votre bienveillante attention et votre contribution.

## ANNEXE N°2

### Lettre n°759-c/PR/CAB/SP portant réaménagement des délais de passation de marchés

REPUBLICQUE DU BENIN COTONOU, LE 08 DEC. 2006

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Le Président de la République  
 Chef de l'Etat  
 Chef du Gouvernement

N° 759-c / PR / CAB / SP

DC  
 - SG  
 - DPP  
 - DRFH  
 - TSS  
 - CAA

08/12/06

Mesdames et Messieurs les Ministres

**CONFIDENTIEL**

**Objet : Réaménagement des délais de passation des Marchés.**

Mesdames, Messieurs les Ministres,

Dans le souci d'accélérer la réalisation des projets aussi bien sur financement intérieur qu'extérieur, les délais des différentes étapes de passation des Marchés Publics ont été réaménagés tels qu'ils figurent sur les tableaux en annexe.

En vous faisant parvenir lesdits tableaux, je vous demande de vouloir bien faire prendre par vos structures compétentes, les dispositions requises en vue du respect strict de ces délais plafonds.

En tout état de cause, tout constat de non respect de ces délais expose les auteurs à de sévères sanctions.

J'attacherai du prix au respect des présentes prescriptions.

REPUBLICQUE DU BENIN  
 Ministre Délégué Chargé de Suivre auprès  
 du Ministère du Développement, de l'Economie  
 et des Finances (MDCB/MDEP)

SECRETARIAT PARTICULIER  
 Arrivé le 08/12/06  
 S/N° 2483

Dr Bonj-YAYI

PI :

- Tableaux comparatifs des délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres international (AOI) ;
- Tableaux comparatifs des délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres local (AOL) ;
- Fiche de suivi de dossier d'appel d'offres.

TABLEAU COMPARATIF DES DELAIS DE MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES D'APPEL D'OFFRES<sup>1</sup>

N°	Activités	Périodicité	Fournitures et Equipements		Services, Petits et Moyens travaux		Grands travaux		Structures responsables
			Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	
01	Elaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offre : faire connaître les caractéristiques des marchés pouvant être passés dans l'année	Fin d'année budgétaire N-1		N-1			Non déterminé		Maître d'ouvrage
02	Elaboration du DAO : préparation des spécifications techniques, détermination de la procédure et du type de marché Choix du mode de passation	Début d'année budgétaire	07 JO	05 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage
03	Transmission du DAO aux bailleurs de fonds	En cours d'année budgétaire	08 JO	01 JO	08 JO	01 JO	30 JO	01 JO	Maître d'ouvrage et DNMP

<sup>1</sup> Cas d'Appel d'Offres International (AOI)

04	Avis bailleurs de fonds sur le DAO	En cours d'année budgétaire	30 JO	10 JO	30 JO	10 JO	30 JO	10 JO	
05	Finalisation DAO suivant observations	En cours d'année budgétaire	07 JO	02 JO	07 JO	02 JO	07 JO	02 JO	
06	Transmission DAO à la DNMP pour avis (Bon à lancer)	En cours d'année budgétaire	08 JO	02 JO	08 JO	02 JO	08 JO	02 JO	
07	Avis d'appel à concurrence : mise à disposition du DAO et réception des offres. Possibilité de modification du DAO, transmission modification aux soumissionnaires	En cours d'année budgétaire	45 JO	45 JO	45 JO	45 JO	45 JO	45 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
08	Ouverture des offres, évaluation des offres et attribution du marché	En cours d'année budgétaire	07 JO	02 JO	15 JO	02 JO	15 JO	02 JO	Maître d'ouvrage
09	Transmission du rapport d'analyse et de jugement aux bailleurs de fonds pour avis	En cours d'année budgétaire	02 JO	01 JO	02 JO	01 JO	02 JO	01 JO	Maître d'ouvrage
10	Avis bailleurs de fonds sur rapport de jugement	En cours d'année budgétaire	30 JO	03 JO	30 JO	03 JO	30 JO	03 JO	
11	Publication du PV d'adjudication provisoire	En cours d'année budgétaire	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage et DNMP

12	Approbation + signature du marché	En cours d'année budgétaire	13 JO	04 JO	13 JO	04 JO	13 JO	04 JO	Ministre en charge des finances
13	Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Maître d'ouvrage
14	Enregistrement du marché à la Direction des Impôts	En cours d'année budgétaire	15 JO	01 JO	15 JO	01 JO	15 JO	01 JO	Adjudicataire
15	Dépôt marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Adjudicataire
16	Envoi dossier dans le circuit financier pour avance de démarrage et traitement	En cours d'année budgétaire	30 JO	07 JO	30 JO	07 JO	30 JO	07 JO	Maître d'ouvrage et services financiers MDEF
	<b>TOTAL</b>		<b>250 jours</b>	<b>50 jours</b>	<b>228 jours</b>	<b>50 jours</b>	<b>251 jours</b>	<b>50 jours</b>	

Légende : JO= Jour ouvrable

TABLEAU COMPARATIF DES DELAIS DE MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES D'APPEL D'OFFRES<sup>1</sup>

N°	Activités	Périodicité	Fournitures et Equipements		Services, Petits et Moyens travaux		Grands travaux		Structures responsables
			Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	
01	Elaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offre : faire connaître les caractéristiques des marchés pouvant être passés dans l'année	Fin d'année budgétaire N-1					Non déterminé		Maître d'ouvrage
02	Elaboration du DAO : préparation des spécifications techniques, détermination de la procédure et du type de marché Choix du mode de passation	Début d'année budgétaire	07 JO	05 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage

<sup>1</sup> Cas d'Appel d'Offres Local (AOL)

03	Transmission du DAO à la DNMP : avis de non objection ou autorisation préalable pour autre mode de passation autre que l'appel d'offre	En cours d'année budgétaire	08 JO	02 JO	08 JO	02 JO	30 JO	02 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
04	Avis d'appel à concurrence : mise à disposition du DAO et réception des offres. Possibilité de modification du DAO, transmission modification aux soumissionnaires. Elaboration du projet du marché	En cours d'année budgétaire	30 JO	06 JO	30 JO	06 JO	45 JO	06 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
05	Ouverture des offres, évaluation des offres et attribution du marché	En cours d'année budgétaire	07 JO	02 JO	15 JO	02 JO	08 JO	02 JO	Maître d'ouvrage
06	Transmission du rapport d'évaluation à la DNMP pour avis	En cours d'année budgétaire	02 JO	02 JO	02 JO	02 JO	02 JO	02 JO	Maître d'ouvrage
07	Publication du PV d'adjudication provisoire	En cours d'année budgétaire	08 JO	01 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
08	Approbation + signature du marché	En cours d'année budgétaire	13 JO	05 JO	13 JO	05 JO	13 JO	05 JO	Ministre en charge des finances
09	Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Maître d'ouvrage

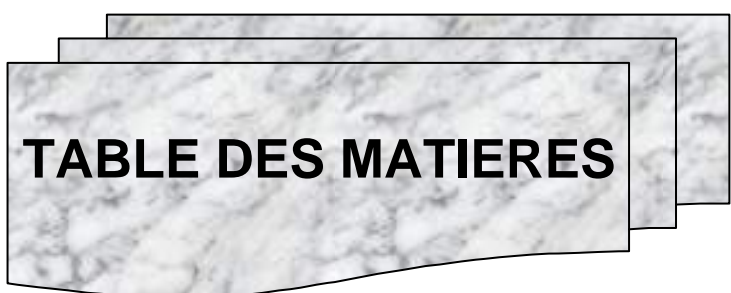
10	Enregistrement du marché à la Direction des Impôts	En cours d'année budgétaire	15 JO	01 JO	15 JO	01 JO	15 JO	01 JO	Adjudicataire
11	Dépôt marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Adjudicataire
12	Envoie dossier dans le circuit financier pour avance de démarrage et traitement	En cours d'année budgétaire	30 JO	05 JO	30 JO	05 JO	30 JO	05 JO	Maître d'ouvrage et services financiers MDEF
TOTAL			131 jours	30 jours	139 jours	30 jours	169 jours	30 jours	

Légende : JO= Jour ouvrable

**FICHE DE SUIVI DE DOSSIER D'APPEL D'OFFRES**

<b>Structure</b>	<b>Délat</b>	<b>Identification du réceptionnaire Nom et prénoms</b>
<b>Objet :</b>		
<b>Référence :</b>		
<b>Arrivée DAO à la DNMP pour avis :</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	2 jours	
<b>Départ DNMP :</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>		
<b>Retour au Maître d'ouvrage :</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	1 jour	
<b>Date de lancement :</b>		
<b>Ouverture et d'analyse des offres</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	2 jours	
<b>Rédaction et transmission du rapport de jugement à la DNMP</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	2 jours	
<b>Etude du rapport à la DNMP pour avis</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	2 jours	
<b>Retour à la structure (Maître d'ouvrage)</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	1 jour	
<b>Réception et publication dans le journal des marchés publics</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	5 jours	
<b>Notification à l'adjudicataire</b>		
<b>Date :</b> <b>Heure :</b>	1 jour	

<u>Elaboration du contrat et signature par l'adjudicataire</u>	Date :                      Heure :	2 jours
<u>Transmission du projet de contrat au MDEF pour signature</u>	Date :                      Heure :	1 jour
<u>Signature du marché par le MDEF</u>	Date :                      Heure :	2 jours
<u>Retour à la structure (Maître d'ouvrage)</u>	Date :                      Heure :	1 jour
<u>Remise copie du marché à l'adjudicataire</u>	Date :                      Heure :	1 jour
<u>Enregistrement du contrat aux impôts</u>	Date :                      Heure :	1 jour
<u>Dépôt contrat près Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage</u>	Date :                      Heure :	1 jour
<u>DRF du Maître d'ouvrage pour valider la demande</u>	Date :                      Heure :	3 jours
<u>Envoi dossier au trésor (circuit financier) pour avance de démarrage</u>	Date :                      Heure :	6 jours
<u>Démarrage des travaux</u>	Date :                      Heure :	PM
<b>Total</b>		<b>34 jours</b>



**TABLE DES MATIERES**

TITRES	PAGES
IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DU CHERCHEUR.....	ii
DEDICACE .....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES FIGURES.....	vii
RESUME.....	viii
SOMMAIRE.....	x
INTRODUCTION GENERALE.....	1
<b>CHAPITRE 1 : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE SIGNATURE DES CONTRATS D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE ET ETAT DES LIEUX SUR LA PASSATION ET L'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>6</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.....</b>	<b>6</b>
<b>I - CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE : LE MJLDH.....</b>	<b>6</b>
A/Historique et mission.....	6
B/Organisation.....	7
<b>II - PRESENTATION DU CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : LA CPMP, LA DRFM, LA DAPAS ET LA DPP.....</b>	<b>9</b>
A/Mission et organisation de la CPMP.....	9
B/ Mission et organisation de la DRFM.....	11
C/Mission et organisation de la DAPAS.....	12
D/ Mission et organisation de la DPP.....	13
<b>PARAGRAPHE 2 : Etat des lieux sur la passation et l'exécution du marché d'alimentation des détenus des prisons civiles de la République du Bénin.....</b>	<b>15</b>
<b>I - PRESENTATION ET ETAT DES LIEUX SUR L'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>15</b>
A/Présentation et historique de l'activité d'alimentation des détenus en République du Bénin.....	15
B/Description de la procédure de passation et d'exécution du marché d'alimentation des détenus en République du Bénin.....	19
<b>II - CONSTATS RELATIFS A LA PROCEDURE DE PASSATION ET D'EXECUTION DU MARCHE D'ALIMENTATION DES DETENUS EN REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>27</b>
A/Constats sur la planification du crédit relatif au marché d'alimentation des détenus en République du Bénin.....	28

B/ Constats sur la procédure de passation des contrats d'alimentation des détenus.....	31
C/Constats relatifs à l'exécution et au règlement financier du marché d'alimentation des détenus.....	32
<b>SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE SA RESOLUTION.....</b>	<b>34</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : Inventaire des éléments issus des observations de stage et choix de la problématique.....</b>	<b>35</b>
<b>I - INVENTAIRE DES ELEMENTS ISSUS DES OBSERVATIONS DE STAGE...</b>	<b>35</b>
A/Les atouts.....	35
B/ Les problèmes.....	35
C/Répartition des problèmes par centres d'intérêts.....	36
<b>II - CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE.....</b>	<b>38</b>
<b>PARAGRAPHE 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique retenue.....</b>	<b>39</b>
<b>I - SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE CIBLEE.....</b>	<b>39</b>
<b>II - VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....</b>	<b>41</b>
A/Approche générique de résolution du problème général.....	42
B/ Approches génériques de résolution du problème spécifique N°1....	42
C/ Approches génériques de résolution du problème spécifique N°2....	43
D/ Approches génériques de résolution du problème spécifique N°3....	43
<b>CHAPITRE 2 : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DE LA PROCEDURE DE SIGNATURE DES CONTRATS D'ALIMENTATION DES DETENUS DES PRISONS CIVILES DE LA REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>45</b>
<b>SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....</b>	<b>46</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....</b>	<b>46</b>
<b>I - LES OBJECTIFS ET LES HYPOTHESES.....</b>	<b>46</b>
A/ Les objectifs de l'étude.....	46
B/ Les hypothèses de l'étude.....	48
C/ Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	54
<b>PARAGRAPHE 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et établissement du diagnostic.....</b>	<b>60</b>
<b>I - MEHODOLOGIE DE L'ETUDE ET REALISATION DES ENQUETES.....</b>	<b>60</b>
A/ Méthodologie de l'étude.....	60
B/ Réalisation des enquêtes.....	63
<b>II - VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.....</b>	<b>69</b>
A/ Vérification des hypothèses.....	69

B/ Etablissement du diagnostic.....	70
<b>SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>71</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : Approches de solutions.....</b>	<b>71</b>
I - APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1.....	71
II - A PPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2.....	72
III - APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3.....	72
<b>PARAGRAPHE 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions.....</b>	<b>73</b>
I - RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DU MJLDH.....	73
II - RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DE LA CNRMP.....	73
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>75</b>
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	78
ANNEXES.....	81
TABLE DES MATIERES.....	90