

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 POUR L'OBTENTION

DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR EN GESTION DES MARCHES PUBLICS

OPTION :

Administration des
Finances (AF)

FILIERE :

Gestion des
Marchés Publics
(GMP)

ANNEE ACADEMIQUE:

2009-2010

**CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE
DES MARCHÉS PUBLICS PASSÉS PAR LA GTZ-
BÉNIN**

Réalisé par :

BARRA-GODJO Mariham Dolorès

Sous la direction de :

Directeur de stage :

Mme Inès ADINGNI
Responsable Administration et
Finances de la GTZ Bénin - Togo

Directeur de mémoire :

M. Wilfrid BANKOLE
Administrateur des Impôts,
Membre de L'A R M P

Janvier 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Dr AHOUANKA Sossou Etienne

VICE-PRESIDENT : Dr GOUNOU Abdoulaye

MEMBRE: M. KANEHO Hilaire

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

DEDICACES

« Aux deux prunelles de mes yeux : Tobi et Fèmi »

REMERCIEMENTS

- ✓ A mon directeur de mémoire Monsieur Wilfrid Bankolé pour avoir accepté de suivre ce travail
- ✓ Aux enseignants et au personnel administratif de l'ENAM
- ✓ A Madame Inès Adingni, Responsable Administration et Finances à la GTZ Bénin-Togo, qui m'a suivie et guidée pour ce mémoire
- ✓ A ma mère pour son soutien et ses prières
- ✓ A mon mari, M. Godjo Rufin, pour sa présence à mes côtés, et pour tous les sacrifices consentis
- ✓ A mes frères et sœurs pour leur assistance
- ✓ A Madame Sabine Diallo, Directrice résidente de la GTZ Bénin-Togo
- ✓ A Monsieur Moukaramou Daouda, Coordonnateur du service Achat et Contrat au Bureau de la GTZ Bénin-togo
- ✓ A Monsieur Godjo Aubain, mon beau frère, ami et conseiller
- ✓ A Monsieur Avamassè Benjamin pour ses conseils
- ✓ A Monsieur Sylvestre Fandohan
- ✓ A Monsieur Moustapha Géraldo
- ✓ A Monsieur Conrad Thombansen
- ✓ A Madame Sassé Mireille
- ✓ A tout le personnel de la GTZ-Bénin
- ✓ A mes amies de la filière "Gestion des Marchés Publics" : Mireille Agbodandé, Gloria Yanvou et Adija Maroya pour leur assistance ainsi que tous les bons moments passés ensemble
- ✓ A Messieurs Francisco Fafolahan , Vladimir Zohoun et tout leur groupe
- ✓ A Monsieur Pierre Johnson
- ✓ A Madame Fassinou Adélaïde.

SIGLES ET ABREVIATION

ACMERP: Projet d'Assistance et de Conseils Macroéconomiques pour la Réduction de la Pauvreté

AEPA : Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement

AFD : Agence Française de Développement

BC: Bon de Commande

BMZ: Ministère Allemand de la Coopération Economique et du Développement

CAA: Caisse Autonome d'Amortissement

CTP: Conseiller Technique de Projet/Programme

CV: Curriculum Vitae

DED: Service Allemand de Développement

DGIS: Direction Générale pour La Coopération Internationale des Pays-Bas

DMS: Document Management System (Système D'archivage Électronique)

EUR: Euro

GIRE : Gestion Intégrée des Ressources en Eau

GTZ: Coopération Technique Allemande

KFW: Banque Allemande de Développement

O&R: Orientations et Règles

PDDC: Programme de Décentralisation et de Développement des Communes

PNB: Produit National Brut

PO: Plan d'Opération

ProCGRN: Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles

PTA: Plan de Travail Annuel

PV: Procès Verbal

SAC: Service Achat et Contrats

SCRP: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SONEB: Société Nationale des Eaux du Bénin

SIGFIP: Système intégré de Gestion des Finances Publics

SL: Subvention Locale

TBE: Tableau de Bord de L'étude

UE: Union Européenne

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

GLOSSAIRE

- Avis d'appel d'offre** : Publication ayant pour objet d'informer le plus largement possible les entreprises susceptibles d'être intéressées par le projet de marché.
- Appel d'offres public** : Mode de passation de marché dans lequel tout opérateur économique peut remettre une offre.
- Appel d'offres restreint** : Mode de passation de marché dans lequel seuls les candidats admis peuvent déposer une offre.
- Marché de gré à gré** : Marché passé sans appel d'offres, encore appelé marché par entente directe.
- Demande de cotation** : Procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation de certains marchés en dessous d'un seuil déterminé.
- Contrat-cadre / Accord-cadre** : Accord conclu entre un pouvoir adjudicateur ou une entité adjudicatrice et un ou plusieurs cocontractants en vue de fixer les termes et conditions de marchés ultérieurs à passer pendant une période déterminée.
- Marché public** : Contrat écrit conformément aux dispositions du code des marchés publics, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers une autorité contractante, soit à réaliser des travaux soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.
- Marché de prestation intellectuelle** : Contrat qui a pour objet des prestations dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable.

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

1- Tableaux

<u>Tableau N°1</u>	: Récapitulation des procédures de marché	14
<u>Tableau N°2</u>	: Valeurs seuils du siège de la GTZ pour référence	14
<u>Tableau N°3</u>	: Tableau récapitulatif des centres d'intérêt	22
<u>Tableau N°4</u>	: Récapitulatif des objectifs spécifiques	31
<u>Tableau N°5</u>	: Plan de financement du projet Electrification Rurale	34
<u>Tableau N°6</u>	: Tableau de bord de l'étude	37
<u>Tableau N°7</u>	: Présentation du profil général des enquêtés	47
<u>Tableau N°8</u>	: Vérification de la pertinence des problèmes spécifiques	47

2- Graphiques

<u>Graphique N°1</u>	: Causes de la non planification des marchés à la GTZ	48
<u>Graphique N°2</u>	: Causes des conflits de procédures	48
<u>Graphique N°3</u>	: Causes de la méconnaissance des textes	49

RESUME

La République du Bénin entretient avec la République Fédérale d'Allemagne via son Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du Développement (BMZ), des relations de coopération et d'aide au développement orientées sur trois secteurs d'interventions :

- Protection et gestion durable des ressources naturelles ;
- Décentralisation et développement communal (bonne gouvernance) ;
- Hydraulique urbaine, rurale et gestion intégrée des ressources en eau.

La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)¹ une entreprise fédérale de droit privé fondée en 1975 par l'Etat fédéral Allemand fait partie des organismes chargés de concrétiser la politique de développement du gouvernement allemand.

Dans l'accomplissement de sa mission de mise en œuvre des actions de développement, la GTZ procède à un nombre important d'acquisitions publiques, elle passe donc des marchés publics.

Au cours de notre stage au Service Achats et contrats de la GTZ-Bénin nous avons pu identifier quelques insuffisances dans la gestion des marchés publics à la GTZ.

Ces insuffisances sont relatives

- à une planification insuffisante des marchés publics ;
- aux conflits de procédures en cas de cofinancement par plusieurs bailleurs de fonds,
- à la méconnaissance des textes par certains acteurs de la passation des marchés à la GTZ-Bénin.

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2011 GTZ est devenue GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Grâce à un questionnaire et à quelques entretiens nous avons pu situer les causes de ces dysfonctionnements.

A l'issue de notre enquête nous sommes en mesure de dire que la planification insuffisante est due à la difficulté éprouvée par les bénéficiaires à exprimer leurs besoins à l'avance c'est-à-dire à les anticiper. Le conflit des procédures se justifie quant à lui, par le non respect de la déclaration de Paris, mais aussi par la non utilisation des textes béninois régissant les marchés publics. Quant à la méconnaissance des textes en matière de marchés publics, elle se justifie tant par l'indisponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ, que par la formation insuffisante des acteurs en matière de marchés publics.

Nous avons alors fait un certain nombre de propositions de solutions qui se résument à :

- une initiation des bénéficiaires aux techniques de gestion et de planification,
- l'établissement d'un plan annuel de passation des marchés révisable deux fois par an,
- l'établissement d'un manuel de procédures,
- l'élaboration d'un recueil des textes régissant les marchés publics à la GTZ-Bénin,
- une formation continue des acteurs et une initiation des demandeurs, voire des bénéficiaires aux procédures de passation des marchés propres à la GTZ,
- l'utilisation par la GTZ du dispositif légal et réglementaire prévu par le Bénin, comme l'a d'ailleurs recommandé « La Déclaration de Paris ».

SOMMAIRE

Introduction	:	1
<u>Chapitre 1</u> : La GTZ-Bénin et la gestion des marchés publics	:	5
<u>Section 1</u> : cadre physique de l'étude et observations de stage	:	6
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la structure d'accueil	:	6
<u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux sur les prestations de la GTZ-Bénin	:	10
<u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique	:	23
<u>Paragraphe 1</u> : Choix et justification de la problématique	:	23
<u>Paragraphe 2</u> : Spécification et séquence de résolution de la problématique	:	27
<u>Chapitre 2</u> : Vers une gestion performante des marchés passés par la GTZ- Bénin	:	29

<u>Section 1</u> Cadre théorique et méthodologique de l'étude	:	30
<u>Paragraphe 1</u> : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	:	30
<u>Paragraphe 2</u> : Méthodologie de l'étude	:	42
<u>Section 2</u> : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	:	46
<u>Paragraphe 1</u> : De la collecte des données à l'établissement des diagnostics	:	46
<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	:	52
Conclusion	:	58
Bibliographie		60
Annexes		62

INTRODUCTION

La république fédérale d'Allemagne entretient avec la république du Bénin des relations de coopération et d'aide au développement.

L'une des manifestations de ces relations est une assistance technique au développement.

La mise en pratique de cette assistance se fait par l'intermédiaire de certaines entreprises et organismes de coopération qui sont mandatés par le gouvernement allemand. Au nombre de ces entreprises nous pouvons citer la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) est une entreprise fédérale de droit privé fondée en 1975 par l'Etat fédéral Allemand et chargée de concrétiser sa politique de développement. Son commettant principal est le Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du Développement (BMZ).

Cependant, la GTZ opère également pour le compte d'autres ministères fédéraux, des gouvernements d'autres pays et des organismes internationaux, tels que la Commission Européenne, les Nations Unies ou la Banque Mondiale, ainsi que pour le compte d'entreprises du secteur privé.

En tant qu'entreprise d'utilité publique, ses excédents financiers sont exclusivement réemployés dans ses propres projets de coopération internationale pour le développement durable.

Pour le compte de ses commettants, la GTZ opère dans 128 pays situés en Afrique, en Asie, en Amérique centrale etc. et ses bureaux sont installés dans plus de 80 pays de part le monde.

Depuis plus de trente (30) ans, la GTZ opère au Bénin pour le compte du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

Plusieurs facteurs justifient l'intervention de la GTZ au Bénin. En effet, malgré une croissance soutenue de l'économie béninoise depuis le début des années 1990, notre pays continue de figurer parmi les pays les plus pauvres de la planète.

On peut ajouter à ces facteurs, le taux d'analphabétisme élevé et les infrastructures de base insuffisantes.

Pour aider le Bénin à faire face à ces déficits en termes de développement, les deux gouvernements ont défini en 2002 trois secteurs d'intervention prioritaires pour la coopération germano-béninoise :

- Protection et gestion durable des ressources naturelles ;
- Décentralisation et développement communal (bonne gouvernance) ;
- Hydraulique urbaine et rurale et gestion intégrée des ressources en eau.

La GTZ s'investit dans ces trois domaines d'action prioritaires. Par ailleurs, le projet transversal « Conseil macro-économique relatif à la lutte contre la pauvreté » a vu le jour en 2007.

La mise en œuvre des différents projets et programmes inscrits dans le cadre de la coopération exige des moyens élevés. Des moyens dont il importe d'assurer la gestion de manière efficace, efficiente et pertinente.

Pour répondre à ces exigences fondamentales, la GTZ-Bénin a mis en place une organisation qui lui permet de disposer d'un service Achats et Contrats chargé de contrôler et de passer les marchés d'une certaine ampleur et cela, grâce à un personnel spécialisé en la matière. Une telle organisation a fait ses preuves notamment par le respect des grands principes de la commande publique que sont la transparence, le libre accès à la commande publique et un égal traitement de candidats.

Malgré tous ces points forts, notre étude nous a permis de diagnostiquer quelques faiblesses. Ces difficultés sont relatives :

-
- à une planification insuffisante des marchés publics
 - aux conflits de procédures en cas de cofinancement
 - et à la méconnaissance des dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics par certains acteurs de la commande publique à la GTZ.

C'est dans le but d'apporter notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes que nous avons choisi comme sujet de réflexion « **Contribution à une gestion performante des marchés publics passés par la GTZ au Bénin** ».

Nous exposerons ce travail en deux chapitres. Le premier partira du cadre de l'étude pour aboutir au ciblage de la problématique de la gestion performante des marchés publics à la GTZ-Bénin. Le second chapitre sera consacré à l'analyse des données d'enquêtes et à la proposition de solutions pouvant aider à une gestion performante des marchés publics à la GTZ-Bénin.

CHAPITRE PREMIER

La GTZ-Bénin et la gestion
des marchés publics

Section I : Cadre physique de l'étude et observations ***de stage***

Nous consacrerons cette partie de notre travail à la présentation de la GTZ-Bénin et à un état des lieux sur ses prestations.

Paragraphe 1 : Présentation de la Structure d'accueil

La GTZ-Bénin, c'est aussi bien le bureau GTZ que les programmes et projets GTZ.

A. Bureau GTZ-Bénin

Depuis 1990, il existe un Bureau de la GTZ au Bénin. A ses débuts, ledit Bureau assurait des tâches d'ordre administratif pour le compte des projets mis en œuvre sur différents sites au Bénin. Depuis 1998, le bureau assure des attributions de représentation de la GTZ au Bénin Il est actuellement situé à Cotonou dans la zone résidentielle de la radio. Le Bureau GTZ cohabite avec la KFW et le DED, deux autres organisations allemandes chargées de la mise en œuvre des projets de développement. C'est la raison pour laquelle on parle de « maison allemande ».Le Bureau de la GTZ-Bénin a à sa tête une directrice résidente, qui a juridiction à la fois sur le Bénin et le Togo. La gestion du secrétariat de la directrice est assurée par une assistante spécialisée. La responsable Administration et Finances coordonne les activités des trois services qui composent le Bureau-GTZ Bénin :

- le service Informatique et Logistique est chargé de la gestion des parcs informatique et automobile ainsi que de la cohabitation, de l'accueil et de la restauration ;
- le service Finances et Contrôle quant à lui est chargé de la comptabilité, de la caisse et du suivi de la réglementation financière ;

- enfin, le service Achats et Contrats a la responsabilité des marchés, des contrats de consultation, des ressources humaines, des assurances et des franchises.

Chacun de ces services est dirigé par un chef service.

B. Présentation des programmes et projets²

Conformément au contrat qui la lie avec le Ministère Fédéral de la Coopération Economique et du Développement (BMZ), la GTZ a pour mission de concrétiser la politique de développement par le biais de la coopération technique. Son objectif est d'améliorer durablement les conditions de vie des populations dans les pays du Sud et de l'Est, afin de stabiliser leurs bases d'existence naturelle. A cet effet, elle s'exerce à renforcer les aptitudes des acteurs locaux à aménager le développement sur un mode durable en discernant les problèmes, élaborant des stratégies pour les résoudre et en les appliquant avec succès, propose des solutions d'avenir pour le développement politique, économique, écologique et social dans un monde globalisé et soutient des processus complexes de changement et de réforme.

Parmi les prestations proposées par la GTZ figurent notamment :

- l'assistance technique à des organisations dans les pays partenaires pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs projets et programmes ;
- la planification et la mise en œuvre d'actions de formation et de perfectionnement en rapport avec les projets ;
- la planification et l'achat des équipements techniques destinés aux projets ;
- l'octroi et la gestion de contributions financières non remboursables dans le cadre de la coopération technique.

² Source : Poster réalisé par la GTZ-BENIN pour la présentation des projets et programmes

Fidèle à sa mission de contribuer à la réalisation de la politique de développement du gouvernement allemand, la GTZ Bénin pilote un certain nombre de projets regroupés au sein de trois programmes principaux et relatifs aux divers domaines d'intervention de la structure. Au nombre des pôles d'intervention prioritaire, il faut retenir la protection et la gestion durable des ressources naturelles en milieu rural, la gestion intégrée des ressources en eau : approvisionnement en eau potable et assainissement, la décentralisation et le développement communal. A cet effet, trois programmes sont actuellement en cours d'exécution sur le territoire béninois.

✓ **Le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC)**

Dans le cadre du PDDC, l'Allemagne appuie la Décentralisation à travers les instruments de la coopération financière (banque de développement KfW) et de coopération technique (DED, GTZ etc.) et accompagne les acteurs clés dans le processus de la réforme, aussi bien au niveau national qu'aux niveaux départemental et communal. Ce programme se décline en quatre principaux projets dont l'exécution concourt à l'atteinte de ses objectifs. Il s'agit des projets Décentralisation politique et administrative ; gouvernance locale ; décentralisation fiscale et le projet approvisionnement en énergie. Vu le caractère transversal de la décentralisation, les potentiels de synergie avec les deux autres pôles d'intervention prioritaires de la coopération bénino-allemande sont renforcés dans les secteurs de l'eau et des ressources naturelles, de même qu'au niveau de l'Appui macroéconomique. Ainsi, le gouvernement béninois a formulé des politiques sectorielles, qui correspondent aux grands axes de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté.

✓ **Le Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN)**

Pour la mise en œuvre des politiques sectorielles du gouvernement béninois, la coopération bénino-allemande a institué le Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN). Dans le cadre de ce programme, l'Allemagne contribue à la réalisation de ses objectifs, notamment à travers des moyens de coopération technique dont la GTZ. La zone d'intervention prioritaire est le département de l'Atacora/Donga où se trouve également le parc National de la Pendjari. La stratégie d'intervention est essentiellement basée sur le développement des capacités des partenaires aux niveaux national et régional. Tout comme le PDDC, le ProCGRN se décompose en trois principaux projets à savoir : gestion de l'environnement et des ressources naturelles, politiques et filières agricoles et le projet relatif à l'harmonisation des politiques sectorielles. En plus de ces deux pôles, la coopération allemande à travers la GTZ, intervient aussi dans la gestion de l'approvisionnement en eau potable.

✓ **Le Programme Eau Potable (PEP).**

L'eau joue un rôle capital dans la satisfaction des besoins essentiels des populations du Bénin. Mais face au faible taux d'accès aux services de l'eau potable, il était important de réagir. Ainsi, le document sur le pôle prioritaire GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau) et AEPA (Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement) actualisé en 2008 précise les domaines de l'appui allemand à travers le PEP (Programme Eau Potable et Assainissement). La mise en œuvre de ce programme passe aussi bien par les instruments de la coopération financière et technique allemande que par des acteurs locaux. Il s'agit notamment des directions de l'eau et de l'hygiène, de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), des communes et associations des consommateurs d'eau à la base. Le PEP se décline également en trois principaux axes. L'appui sectoriel, l'hydraulique

urbaine et l'hydraulique rurale sont les différentes composantes de ce vaste programme de gestion et d'approvisionnement en eau potable.

✓ **Le projet Assistance Conseil Macro Economique pour la réduction de la Pauvreté (ACMERP)**

Il est cependant à noter, qu'en dehors des trois programmes précédemment énoncés, la coopération allemande pilote un projet unique, de portée générale et dont l'objectif final est la réduction de la pauvreté. Il s'agit de l'ACMERP (Assistance Conseil Macro Economique pour la réduction de la Pauvreté) qui apparaît comme un renfort aux programmes initialement identifiés. L'ACMERP s'exécute dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) et bénéficie à ce titre, de l'appui de la coopération allemande à travers la GTZ.

Soulignons néanmoins que bien souvent, la GTZ agit en collaboration avec d'autres partenaires techniques et financiers pour la conduite des projets et programmes. C'est ainsi que plusieurs projets font l'objet d'un cofinancement mais sont pilotés par la GTZ. Ainsi qu'on peut le remarquer, la GTZ se révèle être un partenaire privilégié pour le Bénin en matière de coopération.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la GTZ-BENIN

Il nous revient ici de restituer les observations de stage pour mieux apprécier les difficultés rencontrées à la GTZ, notamment en matière de Gestion des marchés. Ces observations se feront sur deux axes : du point de vue du cadre juridique d'une part, et du point de vue de la passation des marchés d'autre part.

A. Le cadre juridique et réglementaire des marchés publics

1. Les textes de référence

- Contrat général avec le BMZ (Ministère allemand de la coopération économique et du développement)
- Conditions d'autres donneurs (des commettants publics allemands, International Services)
- VOB- Vergabe und Vertragsordnungen für Bauleistungen : Termes et conditions générales applicables aux contrats de construction
- VOL- Verdingungsordnung für Leistungen : Termes et conditions générales applicables aux contrats de services
- VOF- Verdingungsordnung für Freiberufliche : Termes et conditions générales applicables aux contrats de services indépendants
- O&R- Orientations et règles (divers textes qui réglementent la passation des marchés à la GTZ
- Le code de conduite (dispositions relatives à la corruption et aux conflits d'intérêts)
- La liste des sanctions (liste de fournisseurs et prestataires indécents fichés pour actes terroristes par exemple).

2. Les dispositions textuelles

❖ Principes à respecter pour les achats de matériels et équipements

Conformément aux dispositions du Contrat général, la GTZ respecte les prescriptions générales (VOL, VOB, VOF) dans toute procédure d'achats et d'approvisionnements de matériels et équipements, de services et de prestations d'ouvrages. Les principes suivants en découlent pour les fournitures de matériels et de services :

-
- rentabilité,
 - concurrence,
 - égalité de traitement des soumissionnaires,
 - transparence.

Il y a lieu en principe d'acquérir les matériels et équipements sur place pour autant que cela soit techniquement possible et se justifie d'un point de vue économique. Les achats et approvisionnements effectués en Europe et/ou en dehors de la région du pays d'intervention relèvent, à l'exception des achats au comptant, du siège de la GTZ. Les outils informatiques et formulaires mis à disposition aident à observer les prescriptions légales et contribuent à la rentabilité et à la transparence du processus d'achat. Aussi convient-il d'y recourir chaque fois que cela est possible.

❖ **Approvisionnements sur place jusqu'à concurrence de 2 500 EUR (soit environ 1 639 890 FCFA)**

Pour les approvisionnements dont la valeur se situe entre 1 000 EUR et 2 500 EUR, il est possible de solliciter des offres sous une forme verbale ; l'adjudication est documentée. Le Bureau de la GTZ peut déléguer aux chargés de programmes, les achats d'une valeur égale ou inférieure à 2 500 EUR ; il est indispensable de documenter ce qui a été convenu en la matière.

❖ **Demande d'approvisionnement par le siège de la GTZ**

Le ou la responsable du contrat et de la coopération et/ou le / la responsable du budget se sert du programme « Fournitures en ligne » (Beschaffung Online) pour engager le processus d'approvisionnement par le siège de la GTZ. En l'absence d'accès Intranet, il y a lieu d'utiliser si possible le formulaire « Bon de commande ». Le chargé de programmes et/ou le

responsable du budget s'assure en outre d'être en possession des adresses correctes pour l'expédition.

❖ **Spécification des matériels et équipements à acheter**

De manière à permettre l'appel à la concurrence, le chargé de programmes établit les descriptifs des matériels requis sans allusion à aucun fabricant et assortit d'éventuelles indications de marque ou références de catalogues de la mention «ou équivalent». Il décrit clairement et précisément la prestation à exécuter de telle sorte que la description soit comprise de la même façon, sur une base objective, par tous les soumissionnaires. Si une marque donnée est requise par le projet, il y a lieu de justifier de manière explicite pourquoi seule cette marque convient.

❖ **Normes de qualité pour l'établissement de la spécification des matériels**

Pour autant que cela soit techniquement possible et se justifie d'un point de vue économique, la sélection des biens et matériels s'effectue avec des égards particuliers pour les produits du pays partenaire ou de la région. La spécification des matériels est un élément essentiel de la demande d'approvisionnement, tant pour les achats à effectuer sur place, que pour ceux à effectuer par le siège de la GTZ. La qualité exigée pour les biens achetés est dictée par les objectifs du projet ainsi que par les critères suivants :

- conditions particulières du site du projet,
- mise en œuvre d'une technologie adaptée,
- possibilités financières du maître d'œuvre du projet à l'égard de l'exploitation autonome des matériels par la suite,
- impact sur l'environnement (achat écologique).

Concernant les pièces de rechange, il convient d'indiquer toutes les informations qui sont nécessaires à l'identification précise des pièces

(marque du produit, numéro de fabrication, fabricant, type, désignation de la pièce, numéro de la pièce ou référence catalogue).

TABLEAU N°1 : Récapitulatif des procédures de marchés

Jusqu'à 1 000 EUR	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune procédure formelle n'est nécessaire - Mise en concurrence si justifiée - Utilisation de Prosoft (Bureau GTZ)
Jusqu'à 2 500 EUR	<ul style="list-style-type: none"> - Appel d'offres (obtenir les offres d'au moins fournisseurs) - Enregistrement de la décision sur le formulaire adéquat - Utilisation de Prosoft (Bureau GTZ)
Jusqu'à 12 500 EUR	<ul style="list-style-type: none"> - Appel d'offres (obtenir au moins trois offres détaillées écrites) - Enregistrement de la décision sur les formulaires spécifiés - Conclure un contrat écrit - Utilisation de Prosoft (Bureau GTZ)
Plus de 12 500 EUR	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination avec le siège - Utilisation de Prosoft (Bureau GTZ)

Source : O&R

Tableau N°2 : valeurs seuils du siège de la GTZ pour référence

Jusqu'à 1 000 EUR	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune mise en concurrence si l'acheteur a une connaissance suffisante du marché pour déterminer la source la plus économique - Mise en concurrence si justifiée
Jusqu'à 20 000 EUR	- Appel d'offres informel restreint (obtenir des offres d'au moins 3 fournisseurs)
Jusqu'à 50 000 EUR	- Appel d'offre formel restreint
Jusqu'à 206 000 EUR	- Appel d'offre public en Allemagne
Plus de 206 000 EUR	- Appel d'offres public dans l'ensemble, de l'UE selon les règles de l'UE

Source : O&R

B. Les modes de passation des marchés à la GTZ-BENIN

1. Classification

✓ Appel d'offres public

Publication dans la presse ou les journaux officiels, convient pour des produits comparables disponibles sur le marché.

✓ Appel d'offres restreint

Cercle de soumissionnaires restreint, liste restreinte, convient pour les produits comparables qui ne sont proposés sur le marché que par un nombre limité de fournisseurs, bonne connaissance du marché.

✓ Passation de marché de gré à gré

Un seul fournisseur est invité à remettre une offre, convient pour les produits / services proposés par un seul fournisseur, les urgences (au sens restreint, par exemple : aide d'urgence, aide aux sinistrés, mais pas de cas d'urgence « inventés »), des raisons de rentabilité quand les contrats portent sur de petits montants.

2. Procédures de passation des marchés à la GTZ-BENIN

a. En matière d'acquisition des biens d'équipement

Les programmes et projets envoient des formulaires de « demande d'achat », sur lesquels il est apposé le cachet « arrivée SAC le » et inscrit la date d'arrivée de la demande. Il est à noter que les demandes qui parviennent au bureau GTZ sont en général d'une valeur supérieure à 2500 EUR car, en deçà de ce montant, les projets et programmes peuvent recevoir une délégation pour effectuer eux-mêmes les achats. Cependant le bureau GTZ pour ses propres besoins est amené à effectuer des achats de faible valeur. Une fois la demande de fournitures reçue, il est procédé à la saisie dans un logiciel dénommé Prosoft, des données de l'achat. Si la demande est envoyée par un programme ou projet, cela signifie que la valeur excède 2500 EUR. Dans ce cas, on lance une demande de cotation à trois fournisseurs au moins,

pour leur demander de faire des propositions de prix sur les articles sollicités. Parfois le projet /programme indique un certain nombre de fournisseurs que le bureau peut consulter. A défaut, le Bureau dispose déjà d'une banque de données de fournisseurs, potentiels et fiables qui pourront être consultés.

Les demandes de cotation imprimées, et signées par le coordonnateur d'équipe et le responsable de l'administration et des Finances, sont déposées à la standardiste qui se charge de faire des appels téléphoniques en direction des fournisseurs pour leur demander de passer chercher les demandes de cotation.

A leur arrivée, les fournisseurs contactés signent une fiche de retrait de demande de cotation. Le logiciel donne automatiquement un délai de deux semaines pour répondre aux demandes ; mais compte tenu de ce que les demandes sont souvent envoyées pour répondre à des besoins pressants, le service achat et contrat réduit le délai de soumission à une semaine, ou même cinq jours parfois. Les fournisseurs qui sont venus retirer les demandes de cotation sont tenus de les ramener dans le délai qui leur est imparti, ils déposent donc les enveloppes fermées contenant leurs offres au niveau de la réception. Ils remplissent également une fiche qui indique le numéro de la cotation dont il s'agit, le nom de la société qui a déposé l'enveloppe, ainsi que la date et l'heure de dépôt. Généralement, dès le lendemain du dépôt des propositions de prix ou, en tout cas le plus tôt possible, il est procédé à l'ouverture des plis. L'ouverture des enveloppes se fait par trois personnes au minimum. Ces trois personnes vérifient que les offres sont formelles c'est-à-dire, arrivées dans les délais. Elles signent ensuite les offres reçues, vérifient les calculs, puis comparent les spécifications techniques des équipements demandés à celles des équipements proposés. Les points conformes sont cochés et ceux divergents entourés ou soulignés. Au nombre des offres formelles, complètes et techniquement appropriées, il est alors choisi, le moins disant. Les données de l'évaluation sont entrées dans le logiciel Prosoft

qui édite un protocole d'attribution de la commande. Ce document est envoyé aux projets/programmes accompagné des photocopies des factures et des fiches techniques qui ont servi à l'évaluation. Une fois l'autorisation du chef projet /programme reçue, on entre l'autorisation dans prosoft et on procède alors à l'édition du Bon de Commande (BC).

Après une double signature du BC par la responsable administration et finances et par le coordonnateur achats et contrats, ou la responsable administration et finances et la Directrice, on photocopie le BC. L'original est envoyé à la réception et la copie archivée avec la fiche de demande d'achat ainsi que les différentes correspondances qu'il y a eu au sujet de la commande. Le fournisseur concerné est appelé par la standardiste pour le retirer. Il est précisé dans le BC le moment auquel le paiement se fera. Généralement, pour les marchés de moindre envergure, il a lieu à la livraison et pour les marchés de grande envergure, on paie une avance en échange d'une garantie bancaire d'une valeur équivalente à l'avance. Le Bon de Commande précise également que le marché est soumis aux dispositions générales applicables aux commandes de la GTZ. Le délai de livraison est le plus souvent indiqué par le fournisseur dans la réponse à la demande de cotation. Le SAC peut s'y conformer ou le négociateur si nécessaire à la baisse pour répondre aux urgences.

Le BC indique la personne responsabilisée pour réceptionner la commande. Après la livraison, la facture et le bordereau de livraison sont envoyés par le fournisseur au service comptabilité. Ce dernier envoie le lot au service achat et contrat pour attester par son paraphe que la dépense est justifiée.

b. En matière de contrats de consultation (avec des consultants indépendants ou des bureaux d'études)

Envoyés par les programmes et projets, les formulaires de demande d'établissement de contrat indiquent le consultant ou le cabinet retenu, son adresse et ses contacts. S'il s'agit d'un consultant précédemment connu et enregistré dans la base de données de la GTZ, il lui est appliqué le tarif préalablement négocié et inscrit dans la grille de rémunération ; mais lorsqu'il s'agit d'un consultant non inscrit dans la base de données, il est joint au dossier un CV du consultant afin de servir de base pour les négociations relatives à sa rémunération. Le formulaire indique également le nombre de jours de prestation, c'est à dire la durée du contrat, l'objet et le lieu de réalisation. Le formulaire indique par ailleurs s'il s'agit d'une rémunération forfaitaire auquel cas, le détail des dépenses sera joint en annexes, ou s'il faut multiplier le taux journalier par le nombre de jours de prestation indiqué. Il est joint au formulaire le document qui contient les termes de références de la prestation à fournir.

Sur la base des informations contenues dans le formulaire, le bureau établit le contrat en intégrant les données dans le logiciel de gestion des contrats "Cosoft ". Un contrat est édité ainsi que des conventions particulières. Le contrat est établi en trois exemplaires et également signé par trois personnes, un représentant du bureau GTZ, la responsable administrative et financière ou la directrice de la GTZ Bénin-Togo, selon le montant du contrat, le chef du programme concerné et le consultant ou le représentant du bureau d'étude retenu. Les termes de références et les conditions générales applicables aux contrats de la GTZ sont adjoints au contrat. Une fois le contrat signé par toutes les parties, chacune en reçoit un exemplaire. L'exemplaire du Bureau GTZ de même que la demande d'établissement de contrat et toutes les correspondances relatives au contrat, sont classés dans le dossier du projet bénéficiaire de la prestation. Le contrat, les conventions particulières et les termes de références sont ensuite scannés et enregistrés

dans le système d'archivage électronique DMS (Document Management System).

c. En matière de subventions locales et de contrats de financement

Une subvention locale (SL) est une somme prélevée sur les fonds du projet et versée à un bénéficiaire pour le financement d'une action ou d'une opération déterminée. La SL aide le bénéficiaire à financer des achats de matériels et équipements ou des achats de prestations. La GTZ (dans la personne du CTP) assume la responsabilité de la réalisation, c'est-à-dire la responsabilité:

- de la bonne exécution de la prestation ou de la mise en œuvre correcte de la mesure encouragée
- de la bonne utilisation des fonds
- et de la production des justificatifs.

Le contrat de financement est aussi une somme prélevée sur les fonds du projet et versée à un bénéficiaire pour le financement d'une action ou d'une opération déterminée, mais il est octroyé à des bénéficiaires « qualifiés » c'est-à-dire qui disposent d'une organisation administrative et financière bien structurée. Le contrat de Financement, est contrairement à la SL, sous la responsabilité du bénéficiaire, seul le suivi incombe à la GTZ. Il est classé dans la catégorie des Allocations au partenaire, tandis que la SL est une prestation directe.

d. En matière d'appel d'offre

Les achats qui portent sur un montant supérieur à 12500 EUR sont subordonnés pour ce qui est de la procédure, à l'approbation préalable de la division Achat contrat et logistique, au siège de la GTZ. Pour de tels achats, il est recouru le plus souvent à la procédure d'appel d'offres avec ou sans

publicité selon le cas. Les données de base sont d'abord entrées dans le logiciel « prosoft » qui se bloque ensuite pour demander qu'un mail soit envoyé au siège. Dès que le siège indique la procédure appropriée, elle est mise en branle. Lorsque l'appel d'offre est avec publicité, il est procédé à la publication de l'Avis d'Appel d'Offre dans des journaux de la place tel « La Nation » et /ou « Le Matinal ». L'avis publié indique entre autres les conditions de soumission ainsi que le délai limite de dépôt des offres. Le jour suivant le dépôt des offres ou dès que possible, il est procédé à leur évaluation. L'évaluation des offres, qui se fait généralement avec la participation des représentants des programmes est sanctionné par un procès-verbal (PV). Une fois les résultats de l'évaluation consignés dans le logiciel, une demande d'autorisation de passer la commande est adressée au siège par le biais d'un mail auquel il est joint en version scanné le PV d'évaluation, les offres financières et les fiches techniques relatives aux matériels dont l'achat est envisagé.

A la lumière de ces documents, le siège peut entériner la décision du bureau quant au choix du soumissionnaire qui satisfait le mieux aux exigences de l'Appel d'Offres, demander des éclaircissements ou demander la modification, voire la reprise du processus.

e. En matière de consultations restreintes

La procédure de consultation restreinte est généralement utilisée pour sélectionner des bureaux d'étude ou des consultants individuels en vue de la réalisation de prestations intellectuelles. Dans la demande d'établissement de contrat, les Conseillers Techniques de Programmes (CTP) peuvent déjà proposer des consultants et /ou cabinets qu'ils jugent capables d'accomplir la prestation. Lorsque le Service Achat et Contrat (SAC) du Bureau GTZ ne trouve pas d'inconvénients à ce que ces prestataires effectuent le travail, il leur envoie une lettre de consultation auquel sont joints les Termes de

Références afin qu'ils soumissionnent. Le SAC peut également choisir dans sa base de données des consultants à contacter.

f. En matière de contrats-cadre

La GTZ recourt aux contrats cadre pour son approvisionnement en fournitures courantes. Ces contrats sont valables pour un an renouvelable et permettent de ne pas chaque fois recourir à la procédure d'acquisition en ce qui concerne les dépenses courantes. Actuellement, la GTZ-Bénin a passé un contrat cadre pour son approvisionnement en fournitures de bureau et pour l'achat de consommables informatiques.

g- Organes chargés de la passation des marchés

Les organes en charge de la passation des marchés à la GTZ-Bénin sont:

- ✓ Les projets/programmes pour les marchés dont la valeur n'excède pas 2500 EUR
- ✓ Le Service Achat et Contrat du Bureau de la GTZ-Bénin
- ✓ Le service Achat et contrat au siège de la GTZ.

Après l'analyse des principales activités de la GTZ liées à la gestion des marchés publics que nous venons de décrire, nous avons identifié un certain nombre de difficultés dont la prise en compte permettrait une optimisation des procédures liées à la Gestion des marchés publics à la GTZ.

Ces différents problèmes sont regroupés dans le tableau suivant : (voir page suivante)

Tableau N°3 : Tableau récapitulatif des centres d'intérêts

N°	Centres d'intérêts	Problèmes généraux	Problèmes spécifiques	Problématiques
1	Le suivi des consultants	La non actualisation de la base de données	Non mise à jour des données personnelles et professionnelles sur les consultants Non révision de la grille d'honoraires des consultants Insuffisance du dispositif de suivi de l'exécution des contrats	Problématique d'un cadre révisé de gestion des consultants
2	Gestion des marchés publics	L'insuffisante performance des marchés publics passés par la GTZ-Bénin	La planification des marchés est insuffisante Le conflit des procédures La méconnaissance des textes en matière de passation de marchés	Problématique d'une gestion performante des marchés publics
3	Gestion des subventions locales/contrats de financement	La non atomisation des bénéficiaires de subventions/financements	Difficultés liées à la production de justificatif Difficultés liées à la qualification des bénéficiaires Difficultés liées à la formation voire l'instruction insuffisante des partenaires locaux.	Problématique du mode de financement des activités de développement

Source : Synthèse des entretiens

Section 2 : Ciblage de la problématique

Après avoir relaté nos observations sur le lieu de stage, il revient à présent de nous consacrer à la problématique qui fera l'objet de la présente étude. La spécification et les séquences de résolution feront suite au choix et à la justification de la problématique retenue.

Paragraphe I : Choix et justification de la problématique

Nous aborderons successivement le choix et la justification de la problématique.

A. Choix de la problématique

L'analyse de la structure et du fonctionnement de la GTZ Bénin nous a permis de dégager plusieurs dysfonctionnements. Ces différentes difficultés ont ensuite pu être regroupées en trois problématiques intéressant divers centres d'intérêt :

- ✓ la problématique de la gestion des subventions locales et des contrats de financement ;
- ✓ la problématique de la gestion des consultants et bureaux d'études ;
- ✓ la problématique de la gestion des marchés publics à la GTZ Bénin.

De ces problématiques, nous avons décidé d'orienter notre étude vers la dernière; celle relative à la gestion des marchés publics à la GTZ. Les raisons de ce choix procèdent principalement de l'importance que revêt aujourd'hui une bonne procédure de passation des marchés publics. Aussi, elle nous permet de vérifier l'efficacité à la GTZ des principes de la gestion des marchés publics et de nous exercer à améliorer son processus de passation des marchés.

B. Justification de la problématique

La GTZ est une institution qui appuie le Gouvernement allemand dans la mise en œuvre de sa politique de développement. Pour cela, elle apporte une assistance technique aux différents pays dans lesquels elle intervient pour le compte de la BMZ.

Elle est représentée au Bénin d'une part, par les projets et programmes d'autre part, par un Bureau-GTZ qui est chargé de coordonner et d'assister les projets et programmes. Dans l'accomplissement de ses missions, le bureau GTZ est souvent amené à passer des marchés. Malgré tous les efforts consentis pour rendre performante la procédure de passation des marchés, des insuffisances persistent. Ces faiblesses sont relatives à une planification insuffisante des marchés, à un conflit des procédures en cas de cofinancement et surtout à une méconnaissance des textes qui régissent les marchés publics.

L'insuffisance de la planification joue sur la qualité des prestations du bureau-GTZ et la met dans un stress permanent. Un Stress qui atteint son paroxysme à la fin de l'année, quand les bénéficiaires de ses prestations réalisent que les crédits n'ont pas pu être suffisamment consommés. Le Système est tel que le Bureau GTZ n'a aucune idée des contrats et des commandes qu'elle aura à passer tout au long de l'année, pour le compte des projets et programmes. Il attend de recevoir des demandes de prestation de ces derniers pour mettre en branle le processus d'acquisition. Or, à la GTZ comme dans la plupart des systèmes de marchés publics, les procédures à appliquer diffèrent selon les montants des achats et des prestations. Un achat peut nécessiter la publication dans les journaux, le respect d'un délai de soumission plus long, une mise en concurrence formalisée voire l'autorisation du siège, tandis qu'un autre achat ne nécessiterait que très peu de formalisme, en raison du coût peu élevé de la prestation envisagée. Une bonne planification permettrait de savoir à l'avance les coûts et donc les

procédures à appliquer, de même que le délai de livraison des commandes ou de la réalisation des prestations donc, le délai de mise à disposition des bénéficiaires des biens et prestations dont ils ont besoin. En plus de cette difficulté, Le bureau GTZ Bénin doit aussi faire face à un sérieux conflit de procédures.

La GTZ travaillait traditionnellement quasi exclusivement pour le compte du gouvernement fédéral allemand. Actuellement, et en raison du fait que son commettant principal a aussi multiplié ses prestataires (exemple DED) et qu'elle se doit de mobiliser assez de ressources, la GTZ intervient pour le compte d'autres pays (exemple l'Union Européenne), d'autres organisations, (exemple l'Agence Française de Développement -AFD) ou même des privés, (La fondation Bill et Melinda Gates). Les marchés passés par la GTZ dans ces différents contrats sont soumis soit aux procédures de la GTZ soit à la demande du commettant, à ses propres procédures. Il arrive que des projets de grande envergure fassent l'objet d'un cofinancement par plusieurs partenaires techniques et financiers. Chacun des bailleurs entend que ce soit sa procédure qui s'applique ou tout au moins veut émettre des avis de non objection. Dans un tel contexte, s'il y a des points divergents dans les procédures on peut assister à des blocages ou tout au moins, à un retard dans le processus de passation des marchés. Ce sont ces blocages liés à la procédure de passation applicable que nous appelons « conflits de procédure » ; ils sont à éviter, car lorsqu'ils surviennent ils ralentissent la procédure de passation des marchés et par voie de conséquence, la satisfaction des besoins des populations bénéficiaires. Enfin, l'organisation actuelle du service chargé des marchés publics ne favorise pas sa performance.

Le service Achat et Contrat du bureau de la GTZ est actuellement constitué d'une équipe plutôt légère composée d'un coordonnateur et d'une assistante spécialisée qui se font accessoirement aider par un assistant, qui est

en fait, chargé du suivi des assurances, du dédouanement et des franchises. Il a pour tâche de :

- piloter l'ensemble du processus de passation de marché ;
- d'établir les contrats y compris de vérifier la plausibilité des parties techniques et, le cas échéant, de fournir des conseils techniques ou de faire appel au savoir faire d'un consultant externe ;
- de procéder à l'adjudication et ;
- de vérifier les comptes.

Il ressort de ce qui précède que l'atteinte des objectifs de la GTZ-Bénin en matière de gestion des marchés publics passe non seulement par le dynamisme des cadres qui en sont chargés, mais aussi par une bonne connaissance des textes qui les régissent par les acteurs à tous les niveaux. En effet, on constate que les conseillers techniques ne maîtrisent pas toujours les règles de passation des marchés ; ce qui alourdit la tâche du Service Achat et Contrats et peut jouer sur les délais de satisfaction des besoins des bénéficiaires identifiés.

C'est pour corriger cet état de chose et rendre davantage performante la procédure de passation des marchés à la GTZ que nous avons choisi apporter une « contribution à une gestion performante des marchés publics passés par la GTZ », compte tenu de son caractère pratique car, la satisfaction des bénéficiaires dépend de la célérité avec laquelle sont conduits les marchés. De même, les objectifs visés par les projets ne seront pas atteints si le processus d'acquisition des biens est peu performant.

Paragraphe II : Spécification et séquences de résolution de la problématique

A. Spécification de la problématique de l'étude

La passation des Marchés Publics à la GTZ-Bénin, se déroule en général bien car, la plupart des grands principes de la commande publique sont respectés.

Mais puisqu'aucune œuvre humaine n'est parfaite, notre stage sur les lieux nous a permis d'identifier certaines difficultés. C'est pour essayer d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes qu'il nous a semblé opportun de proposer des solutions aux problèmes spécifiques liés à la problématique suivante :

« Contribution à une gestion performante des marchés publics passés par la GTZ-Benin ».

Ce sujet a été décliné en trois problèmes spécifiques qui sont :

- La planification insuffisante des marchés
- L'existence de conflit de procédures
- La méconnaissance des textes en matière de passation des marchés publics.

De ces problèmes spécifiques, nous pouvons retenir comme problème général : l'insuffisante performance des marchés publics passés par la GTZ-Bénin.

La recherche de solutions à ces différents problèmes passe par les séquences de résolution de la problématique.

B. Séquences de résolution de la problématique

La résolution de cette problématique se fera en onze (11) étapes à savoir :

- Objectif de l'étude : objectif général et objectifs spécifiques.
- Identification des causes supposées être à la base des différents problèmes en résolution.
- Formulation des hypothèses : hypothèses spécifiques et hypothèse générale.
- Construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE).
- Revue de la littérature (méthodes empiriques et approches théoriques disponibles).
- Choix de l'outil de mobilisation des données (dimension empirique et méthodologie adoptée).
- Choix de l'outil d'analyse de données (dimension théorique de la méthodologie choisie).
- Collecte et traitement des données (enquête de terrain et enquête documentaire).
- Etablissement du diagnostic (analyse des données ou vérification des hypothèses).
- Approche de solutions (éradication des causes réelles des problèmes).
- Conditions de mise en œuvre des solutions

CHAPITRE DEUXIEME

Vers une gestion performante des
marchés passés par la GTZ-Bénin

La méthodologie utilisée au chapitre premier nous a permis de diagnostiquer différents problèmes affectant le processus de passation des marchés publics à la GTZ. Ce second chapitre nous permettra de réfléchir sur le problème choisi afin d'identifier des approches de solutions que nous pourrions proposer. Pour ce faire, nous définirons tout d'abord le cadre théorique et méthodologique de conduite de l'étude puis identifierons les causes réelles à la base des problèmes spécifiques retenus.

Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

La crédibilité de tout travail de recherche dépend de la pertinence de la méthodologie adoptée. En accord avec la démarche préconisée par l'ENAM, la procédure que nous avons utilisée pour nos recherches a un double aspect : théorique et méthodologique.

Paragraphe I : Des objectifs de l'étude à la revue de la littérature

La conduite d'une action de recherche implique la définition de certains éléments devant organiser la réflexion : il s'agit des objectifs et hypothèses de recherche. Mais il s'avère aussi nécessaire de se référer aux théories développées par les auteurs sur les problèmes retenus, afin de mieux situer et approfondir ces travaux.

A. Les objectifs et hypothèses de l'étude

Nous définirons d'abord, pour le problème général et les problèmes spécifiques, les objectifs de l'étude. Il s'agira ensuite d'analyser des causes probables aux différents problèmes spécifiques, afin de construire l'hypothèse de recherche.

1. Objectifs de l'étude

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

L'objectif général est une déclaration d'intention de résolution du problème général qui est l'insuffisante performance des marchés publics passés par la GTZ-Bénin. Il s'agit de contribuer à l'amélioration de la gestion des marchés publics passés par la GTZ-Bénin.

Quant aux objectifs spécifiques, chaque objectif prend en compte le problème spécifique de son rang et se positionne comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème.

Tableau N°4 : Récapitulatif des objectifs spécifiques

Objectif spécifique N°1	Induire une meilleure prévisibilité des marchés publics à la GTZ-Bénin
Objectif spécifique N°2	Proposer l'utilisation d'une procédure unique de passation des marchés publics à la GTZ-Bénin
Objectif spécifique N°3	Contribuer à une meilleure maîtrise de la procédure GTZ en matière de marchés publics

Source : Dépouillement du questionnaire

2. Causes et hypothèses de recherche

- Causes et hypothèses liées au problème de la planification insuffisante des marchés

Nous avons identifié (4) quatre causes probables de la planification insuffisante des marchés publics à la GTZ :

- le fait que les partenaires/bénéficiaires n'arrivent pas à faire une prévision de leurs besoins futurs ;

- le fait que la GTZ ne puisse pas toujours faire une planification des financements qu'elle recevra ;
- le fait qu'il n'y ait pas de cadres compétents en matière de planification ;
- le fait que la planification apparaisse inutile puisqu'on s'en écarte presque toujours.

« Planifier » c'est selon le dictionnaire Larousse « organiser selon un plan ».

La planification est si importante que le code des marchés publics béninois en fait une obligation en son article 20 qui stipule « Les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activités ».

Au nombre des causes que nous avons envisagées pouvant être à la base de la planification insuffisante, nous pensons d'ores et déjà que les deux dernières sont les moins probables. Le défaut de planification ne devrait pas pouvoir s'expliquer par le fait qu'il n'existe pas à la GTZ des cadres en mesure d'élaborer des plans de passation des marchés. Ce défaut ne pourrait non plus s'expliquer par le fait que la planification soit considérée comme étant inutile.

Pour ce qui est de la cause selon laquelle la planification ne se ferait pas à cause du caractère imprévisible de certains financements, nous devons admettre que cette cause n'est pas dénuée de tout fondement. En effet, certains financements interviennent de manière assez imprévue, ce fut le cas au cours de l'année 2010 avec le programme PEP qui a obtenu un financement pour le projet « changements climatiques ». Ce financement n'avait pas été planifié et devait être consommé au plus tard avant la clôture des comptes de l'exercice 2010. Toutefois, de tels financements imprévus

constituent l'exception qui confirme la règle. Ils ne pourraient être considérés comme la cause de la non planification des marchés publics à la GTZ.

L'hypothèse N°1 sera donc : le fait que les partenaires n'arrivent pas à faire une prévision de leurs besoins futurs explique l'insuffisante planification des marchés publics.

- Cause et hypothèse liées au problème du conflit des procédures.

Traditionnellement la GTZ avait pour commettant unique le BMZ, mais avec la multiplication des partenaires au développement du BMZ, les contrats signés avec la GTZ n'ont plus la même ampleur que par le passé. Or la GTZ a accumulé au fil des années et dans de nombreux pays à travers le monde, des ressources humaines, de l'expérience et un savoir - faire qu'elle a décidé de mettre à la disposition d'autres commettants en vue de faire face à ses charges de fonctionnement entre autres, d'où la création de la GTZ-International Services ou GTZ-IS.

La GTZ a ainsi multiplié ses commettants allant jusqu'à travailler pour des structures privées. Dans ce contexte, il arrive que certains contrats de la GTZ soient financés par plusieurs bailleurs. On parle de financement commun ou de co-financement, c'est le cas actuellement pour le projet d'électrification rurale par raccordement au réseau de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE).

Le tableau qui suit renseigne bien sur les sources de financement du projet.

Tableau N°5 : Plan de financement du projet d'électrification rurale

Plan de financement envisagé	Montant en millions d'Euros	%
AFD	7,8	39
Cofinanciers	12,3	61
DGIS	2,2	11
Facilité énergie UE	7,7	38
SBEE	1,9	9
Bénéficiaires	0,5	3
Reste à financer	0	0
Total	20,1	100

Source : Convention de financement entre la République du Bénin et l'AFD

Comme on peut le remarquer dans le tableau précédent les structures qui financent le projet sont nombreuses. Chacune d'elle a une procédure qui lui est propre et qu'elle cherchera à imposer aux autres. Lorsque tel n'est pas le cas, il faut tout au moins que chacune d'elle émette un avis de non objection, ce qui ralentit la procédure de passation des marchés.

C'est la situation générée par cet état de choses que nous identifions comme conflits des procédures.

Trois causes ont été identifiées comme pouvant justifier le conflit des procédures.

Il s'agit :

- du refus d'utilisation du code béninois par les bailleurs de fonds ;
- du non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement ;
- du refus d'utiliser la procédure de la GTZ.

Les deux premières causes, le refus d'utiliser le code béninois par les bailleurs de fonds et le non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement sont quasiment semblables.

En effet si la GTZ et ses commettants devaient respecter les résolutions qui découlent de la déclaration de Paris en matière d'alignement, la seule procédure applicable serait celle du code des marchés publics béninois c'est-à-dire la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en république du Bénin.

Par ailleurs si tous les commettants se mettent d'accord pour l'utilisation de la procédure de la GTZ, il subsistera le problème de non respect de la déclaration de Paris mais au moins, le conflit de procédures serait réglé.

De tout ce qui précède, il ressort que les trois causes peuvent justifier les conflits de procédures et nous retiendrons comme Hypothèse N° 2 qu'elles sont à la base du conflit de procédures.

- Causes et hypothèses liées au problème de la méconnaissance des textes en matière de marchés publics par certains acteurs.

Nous avons identifié deux (2) causes comme pouvant être à la base de la méconnaissance des textes en matière de marchés publics.

- la non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public.
- la formation insuffisante des acteurs à la procédure de la GTZ en matière de marché public.

A la GTZ-Bénin les dispositions relatives aux marchés publics sont essentiellement disponibles sur l'intranet de la GTZ dans les Orientations et

Règles. Cependant, il est difficile d'avoir accès à un document qui regroupe tel un code ou un manuel de procédures toutes les règles de passation des marchés dans le moindre détail.

Par ailleurs, on peut noter que l'intérêt des différents intervenants de la chaîne de passation pour les procédures des marchés publics n'est pas le même.

Nous avons pensé pouvoir l'attribuer à une sensibilisation insuffisante des bénéficiaires, à une formation insuffisante des conseillers techniques et à une formation continue insuffisante des acteurs de la passation des marchés aux nouvelles réalités du Droit des marchés publics qui, comme nous le savons, est un droit essentiellement dynamique.

L'hypothèse N° 3 sera donc: la méconnaissance des textes en matière de marchés publics se justifie à la fois par la non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public que par la formation insuffisante des acteurs de la procédure de la GTZ en matière de marché public.

Le tableau de la page suivante synthétise le cadre théorique de l'étude.

Tableau N°6 : Tableau de bord de l'étude

Niveau	Problème	Objectif	Causes	Hypothèses
général	L'insuffisante performance des marchés publics passés par la GTZ-Bénin	Améliorer la gestion des marchés publics passés à la GTZ-Bénin	-	-
spécifique	1 La planification des MP est insuffisante	Induire une meilleure prévisibilité des MP à la GTZ	<ul style="list-style-type: none"> - les partenaires n'arrivent pas à faire une prévision de leur besoin futur - La GTZ ne peut pas toujours faire une planification des financements - Il n'y a pas de cadres compétents en matière de planification des marchés - La planification est inutile parce que l'on s'en écarte toujours 	Le fait que les partenaires n'arrivent pas à faire une prévision de leur besoins futurs explique l'insuffisante planification des marchés publics
	2 Le conflit des procédures	Utilisation d'une procédure unique de passation des MP par la GTZ-Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - Refus d'utilisation du code béninois - Non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement - Refus d'utiliser la procédure de la GTZ 	Le refus d'utiliser le code béninois, le non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement et le refus d'utiliser la procédure de la GTZ expliquent à elles trois le conflit des procédures
	Méconnaissance des textes en matière de passation de marché	Contribuer à une meilleure maîtrise de la procédure GTZ en matière de Marché public	<ul style="list-style-type: none"> - Non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de MP - Formation insuffisante des acteurs à la procédure de la GTZ en matière de MP 	La méconnaissance des textes en matière de passation de marché se justifie à la fois par la non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public et par la formation insuffisante des acteurs à la procédure de la GTZ en matière de MP

Source : Dépouillement du questionnaire

B. La revue de littérature

L'approche générique retenue pour la résolution du problème de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés est celle de l'anticipation. En effet, l'anticipation dans les marchés désigne un futur imaginaire traduit dans les plans de passation des marchés publics. Cette approche basée sur la prévision des dépenses à effectuer par appels d'offres ou par bons de commande permet de poser quatre questions pour déterminer les différentes étapes de passation des marchés. Il s'agit de :

- Quoi ? Permet de définir la nature de la commande et les spécifications techniques, ainsi que leur estimation et leur regroupement en lots.
- Comment ? Définit le mode de passation du marché (appel d'offres international, appel d'offres national, autres modes) et le type de publicité adéquat.
- Quand ? Définit chaque étape, chaque opération et le moment préféré ou approprié.
- Qui ? Désigne les structures et les responsables de chaque étape, de chaque opération, dans leur phase d'opérations et de contrôle.

La planification des marchés publics est matérialisée par l'inscription dans le plan de passation de chaque structure concernée, des différentes opérations à mener dans une optique de gestion prévisionnelle. En effet la gestion prévisionnelle de la passation des marchés permet d'anticiper les difficultés auxquelles les acteurs auront à faire face au cours du processus.

L'anticipation est une stratégie dynamique qui recommande le démarrage des procédures de passation des marchés, même si toute l'information nécessaire n'est pas encore disponible (budget non encore voté par exemple). Elle permet de cibler une liste d'opérations à accomplir, la

préparation d'un tableau d'exécution avec un calendrier, illustré généralement par un diagramme à barres qui définit les dates clés pour chaque marché, l'enchaînement des dates successives, la coordination des activités et leur suivi jusqu'à la fin du processus (disponibilité du bien ou du service). (Séminaire sur la réforme budgétaire et l'exécution des dépenses en Côte d'Ivoire).

L'identification des besoins et leur description technique est une étape très importante pour la suite de la procédure ; c'est même le sous-bassement de l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés. Si elle n'est pas bien accomplie, tout s'écroulera par la suite, occasionnant une perte de temps et d'argent. Par ailleurs, l'établissement des séquences et le calendrier, le regroupement des besoins en lots, la définition du mode de passation, le choix du mode de passation et l'élaboration des différentes dates de rédaction du Dossier d'Appel d'Offres (DAO), d'évaluation des offres et d'attribution des marchés doivent être traités avec rigueur et efficacité, afin de pouvoir atteindre les objectifs escomptés. Dans le cadre de ce processus prévisionnel, il est important de proposer un système de contrôle qui permet de vérifier à tout moment que les différentes opérations s'exécutent correctement et dans les délais souhaités, afin de proposer des mesures correctives. (L. FABIOUS et D. MIGAUD, Janvier 1999)

En Novembre 2007, un ouvrage spécialisé, celui de GUEDEGBE Samson Igor. B. a été réalisé sur les marchés publics et a examiné les différentes phases du processus de passation, dans une approche de confrontation du droit et de la pratique. Il estime dans son ouvrage que l'élaboration du plan annuel de passation des marchés publics par la CPMP est une attribution capitale et l'une des conditions essentielles de la réussite du processus de passation des marchés publics. L'auteur fait constater que rares sont les CPMP qui, depuis leur installation, ont une fois au moins élaboré

ledit plan et ceci parce que les maîtres d'ouvrage ne leur fournissent pas les informations nécessaires à l'élaboration de ce document. Cette situation constitue l'indice ou le signe patent d'une gestion hasardeuse des marchés publics par les maîtres d'ouvrage. Il insiste sur la nécessité du recensement et de la programmation des achats publics, préalable indispensable au suivi de la mise en œuvre des plans annuels de passation des marchés publics. Les insuffisances des différentes techniques de passation des marchés publics ont amené plusieurs auteurs à faire des approches de solutions afin que les marchés publics puissent suivre un planning bien défini, pour aboutir aux meilleurs services et aux meilleurs coûts. C'est ainsi que mettant l'accent sur les aspects commerciaux de la passation des marchés publics, M. J. Denis Béliste, Directeur exécutif du Centre du Commerce International CNUCED/OMC (CCI) estime que « de meilleurs systèmes de passation des marchés publics peuvent aider les gouvernements à optimiser l'emploi des ressources, tout comme le secteur privé réduit les coûts en exploitant de façon stratégique le développement des réseaux d'achats et d'offres, pour jouer sur la concurrence dans l'économie mondiale » (rapport de la conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique, organisée par la Banque Africaine de Développement, CCI/CNUCED/OMC, Abidjan, Côte d'Ivoire, du 30 Novembre au 4 Décembre 1998). Il s'agit, en clair, d'introduire le management dans la gestion des marchés publics avec les méthodes de prévision, afin de réduire les coûts. Il apparaît là que l'efficacité dans les dépenses relatives aux achats publics doit non seulement être rapportée aux résultats atteints et à ceux attendus, mais également se préoccuper des moyens utilisés pour parvenir aux résultats. En France, les acteurs de la réforme estiment que « l'efficacité de la fonction achat passe par une organisation qui assure la maîtrise de l'ensemble du processus, de l'analyse des besoins et de leur expression à la mesure de la satisfaction des utilisateurs ». « En effet, en

définissant précisément les besoins et en pesant traditionnellement sur les prix des produits dans le cadre de la passation des marchés, en comparant les coûts introduits mais également en recherchant la performance des produits et des équipements comme en optimisant l'organisation de l'achat, il est possible de dégager des moyens budgétaires et humains qui pourront contribuer à la satisfaction des missions de l'Etat ». (Circulaire DHOS/F4 n°2000-474 du 15 septembre 2000 relative à l'organisation de la fonction achat et à la commande publique de la santé en France).

Pour la Banque Mondiale, la transparence dans les finances publiques en général repose sur les notions de « prévisibilité, une large connaissance des acteurs de toutes les règles de la procédure et la possibilité de recours en cas de l'inobservation des règles ». (Cours à distance sur la gestion des ressources publiques et la réduction de la pauvreté du mois de Novembre 2001 au 2 février 2002, institut de la Banque Mondiale).

Le séminaire sur "Les marchés publics, les contrats et la réglementation des projets d'infrastructures publiques", organisé par l'Organisation Internationale de Droit du Développement (OIDD) en novembre et décembre 2006, a permis d'aborder les thèmes sur les principes fondamentaux d'un système efficace de passation des marchés publics, les cadres juridiques et institutionnels, la procédure, le contrôle, la lutte contre la corruption et les recours. Il ressort du séminaire qu'un système performant de passation des marchés publics permet d'assurer une meilleure gestion des deniers publics et un bon fonctionnement des services publics.

En effet, vu l'importance des budgets en jeu, il est indispensable que les ressources soient sainement utilisées. Les dépenses doivent être préalablement planifiées. La planification des marchés se matérialise par l'inscription dans le plan de passation de chaque structure concernée, des différents

investissements dans une optique de gestion prévisionnelle. La gestion prévisionnelle permet l'anticipation des difficultés des acteurs au cours du processus. Dans ce cadre, il est important de mettre en œuvre un système de contrôle qui permet de vérifier à tout moment si les différentes opérations s'exécutent correctement et dans les délais souhaitables, afin de proposer des mesures correctives. Il est aussi indispensable que les acteurs du processus de passation des marchés publics soient compétents et efficaces. Le capital humain constitue l'une des principales ressources de toute organisation.

Paragraphe II : La méthodologie adoptée

La méthodologie de recherche a pour finalité l'obtention de réponses fiables aux questions préalablement posées. Élément crucial de tout travail scientifique, elle apparaît comme un outil dont se sert le chercheur pour mieux identifier l'outil d'analyse des données et produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

Dans le cadre de notre étude, la démarche sera fondée sur deux types d'approches à savoir : une approche empirique (recherches et enquêtes sur le terrain) et une approche théorique (seuil de décision).

A. Approches empiriques

Les approches empiriques constituent des outils qui facilitent la mise en relief de la méthode d'investigation envisagée et qui se fondent sur l'expérience.

Elles s'articuleront autour de plusieurs étapes qui sont :

- la détermination des objectifs de la collecte des données;
- la nature de la collecte des données et l'identification des structures ayant rapport avec la gestion des marchés publics à la GTZ-Bénin ;

- la détermination de l'outil de collecte des données;
- la présentation des techniques de dépouillement des données;
- l'exposé des outils de présentation des données.

1. Les objectifs de la collecte des données

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

- le fait que les partenaires n'arrivent pas à faire une prévision de leurs besoins futurs explique l'insuffisante planification des marchés publics
- le refus d'utilisation du code béninois par les bailleurs de fonds, le non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement et le refus d'utiliser la procédure de la GTZ justifient les conflits de procédures
- la méconnaissance des textes en matière de marchés publics se justifie à la fois par la non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public que par la formation insuffisante des acteurs de la procédure de la GTZ en matière de marché public.

2. Nature de la collecte des données

Pour vérifier nos hypothèses nous avons été amenés à faire une enquête. La taille représentative de l'échantillon est de trente (30) personnes identifiées comme acteur ou demandeur dans le processus de passation des marchés.

Nous avons également eu des entretiens avec des personnes ressources de la chaîne de passation des marchés publics à la GTZ.

Les structures ciblées ont été les suivantes :

- le Bureau-GTZ

- le PEP
- Le ProCGRN
- le PDDC
- le PDDC-Energie

3. Outils de collecte des données

L'instrument de collecte des données est le questionnaire et les guides d'entretien (voir en annexe). Ils sont constitués de questions à choix multiples autour des problèmes spécifiques ci-après :

- la planification insuffisante des marchés ;
- l'existence de conflit de procédures ;
- la méconnaissance des textes en matière de passation des marchés publics.

4. Techniques de dépouillement et outils de présentation des données

Les informations recueillies à l'aide du questionnaire subiront un traitement manuel et seront recensées de façon synthétique par catégorie. Les données collectées à partir des investigations menées seront restituées par catégorisation.

B. Approches théoriques

Il s'agira pour nous de présenter les théories et règles disponibles relatives à chaque problème spécifique et leur seuil de décision.

1. Choix théorique lié au problème spécifique N° 1

L'approche retenue pour le problème spécifique n°1 est celle de l'article 20 de la loi N° 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin. De cette loi il ressort que « les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans annuels de

passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activité ».

La cause à retenir sera celle qui aura réuni un taux de plus de 33,33% des avis des enquêtés.

2- Choix théorique lié au problème spécifique N° 2

L'approche retenue pour le problème spécifique N°2 est celle de la déclaration de Paris en matière d'alignement. « Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005..... réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide ».

La cause à retenir sera celle qui aura réuni un taux de plus de 33,33% des avis des enquêtés.

3- Choix théorique lié au problème spécifique N° 3

Pour le problème spécifique 3 l'approche retenue est celle de la directive N° 02/2000/CM /UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des Finances Publiques. Des dispositions de ce texte il résulte que « la qualité de l'Administration des finances est largement tributaire de la qualité des ressources humaines aux différents échelons de responsabilités et d'exécution...les Etats doivent assurer une formation suffisante et un recyclage permanent des personnels... ».

La cause qui sera retenue est celle qui aura réuni un taux de plus 40 % des avis des enquêtés.

SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

Il s'agit pour nous de collecter les données, de les analyser, de procéder à la vérification des hypothèses, à l'établissement des diagnostics d'une part, et de proposer des solutions aux problèmes d'autre part.

Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement des diagnostics.

Dans ce paragraphe nous présenterons d'abord les difficultés rencontrées et les limites des données obtenues, ensuite l'analyse de ces données et la vérification des hypothèses, enfin les diagnostics établis.

A. Réalisation des enquêtes et vérification des hypothèses

Avant tout propos, nous ferons remarquer, que nous nous sommes heurtés, lors de la collecte des données, à des difficultés dont il faut tenir compte dans l'appréciation des données recueillies. Ces difficultés sont relatives au fait que les personnes interrogées n'ont pas toutes voulu ou pu répondre à notre questionnaire. Certaines personnes ont expliqué que leur connaissance du sujet était insuffisante pour le moment du fait de leur prise de service assez récente, mais pour toutes les autres, il s'agissait plutôt d'une difficulté liée au calendrier. En effet la période d'enquête a coïncidé avec les travaux de fin d'année ; période d'intense activité à la GTZ. De ce qui précède, la collecte des informations ne fut donc pas aisée et eut pour conséquence logique, de circonscrire le cadre de notre étude à la disponibilité des cadres que nous avons pu enquêter. Cela constitue la principale limite à notre travail car bien souvent, nous n'avons pas pu avoir les informations souhaitées auprès des personnes indiquées pour diverses raisons mais qui

tiennent essentiellement au calendrier. Mais en dépit de ces problèmes, nous avons pu recueillir des données qui se présentent ainsi que le montrent les tableaux suivants :

1. Présentation des données

Les données obtenues nous ont permis de faire le point du profil des enquêtés d'une part et d'autre part de voir si les problèmes identifiés se posent réellement :

Tableau N°7 : Présentation du profil général des enquêtés

Questions	Fréquences absolues	Fréquences relatives
Nombre d'acteurs enquêtés	2	10%
Nombre de demandeurs enquêtés	8	40%
Nombre d'acteurs/ demandeurs enquêtés	10	50%
TOTAL	20	100%

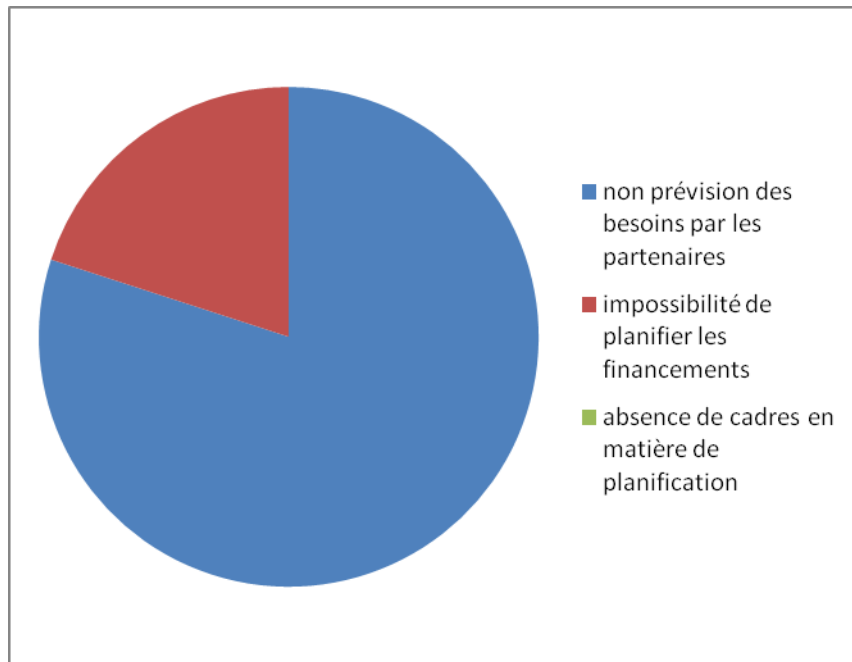
Source : Dépouillement du questionnaire

Tableau N°8 : Vérification de la pertinence des problèmes spécifiques

DONNEES	Fréquences absolues	Fréquences relatives
Difficultés d'application des textes	6	30 %
Insuffisance de la planification des marchés	8	40 %
Conflit de procédures	6	30 %
TOTAL	20	100 %

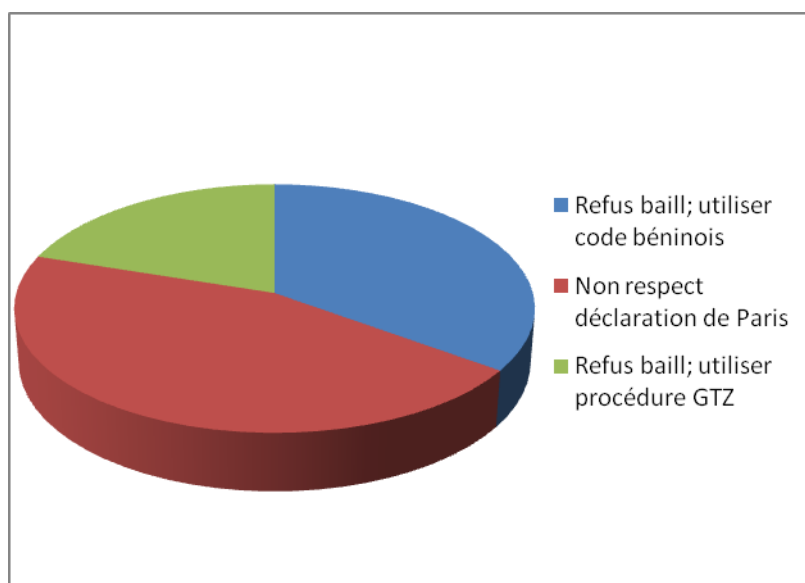
Source : Dépouillement du questionnaire

Graphique N°1: Cause de l'insuffisante planification des marchés à la GTZ



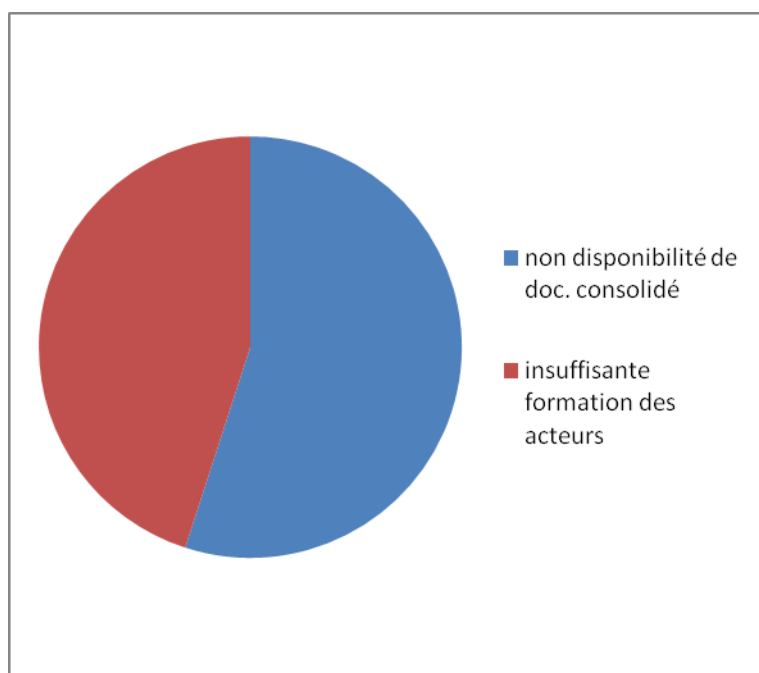
Source : Dépouillement du questionnaire

Graphique N°2: Cause des conflits de procédures



Source : Dépouillement du questionnaire

Graphique N°3: Cause de la méconnaissance des textes allemands



Source : Dépouillement du questionnaire

Des deux tableaux, il ressort que la plupart des personnes enquêtées sont à la fois acteurs et demandeur (50%) dans le processus de passation des marchés à la GTZ-Bénin. Cela est aisé à comprendre, en effet le système est tel que certains sont acteurs jusqu'à un certain stade 2500 Euros, au-delà de ce montant la procédure étant confiée au bureau GTZ ils deviennent demandeurs. On doit également noter que 40% des enquêtés sont uniquement demandeurs ce sont pour la plupart des conseillers techniques dans les différents secteurs d'intervention de la GTZ-Bénin.

De même, nous pouvons conclure à partir des graphiques que « la non prévision des besoins futurs par les partenaires » est à la base de la planification insuffisante des marchés à la GTZ (avis de 80% des enquêtés).

Quant aux causes qui justifient le conflit des procédures, on peut noter que « le non respect de la déclaration de Paris » vient en tête avec 45% des

avis, mais « le refus des bailleurs d'utiliser le code béninois » n'est pas bien loin, avec 35% des avis.

Enfin, la méconnaissance des textes allemands se justifie autant par « la non disponibilité d'un document consolidé » 55% des avis, que par « l'insuffisante formation des acteurs sur la procédure » 45% des avis.

2. Vérification des hypothèses

De tout ce qui précède nous constatons qu'il y a effectivement quelques insuffisances dans la gestion des marchés publics à la GTZ, malgré les points positifs que nous y avons notés plus haut. Il est ici question de vérifier si les hypothèses que nous avons émises collent à la réalité des enquêtes.

a. Vérification de l'hypothèse n°1

L'hypothèse N°1 était que : le fait que les partenaires n'arrivent pas à faire une prévision de leurs besoins futurs explique l'insuffisante planification des marchés publics.

Nous pouvons déduire que cette hypothèse est entièrement vérifiée car elle a été partagée par 80% des enquêtés.

b. Vérification de l'hypothèse n°2

L'hypothèse N° 2 n'est pas totalement vérifiée. En effet, de cette hypothèse il résultait que trois causes, soit :

- le refus du bailleur d'utiliser le code béninois des marchés publics ;
- le non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement et ;
- le refus d'utiliser la procédure de la GTZ par les autres bailleurs justifiaient, à elles trois, le conflit des procédures auquel on assiste parfois en cas de cofinancement.

Cependant à l'issue de l'enquête, on constate que seules deux causes ont pu franchir le seuil de 33,33% fixé pour la confirmation des hypothèses.

Il s'agit du « refus du bailleur d'utiliser le code béninois des marchés publics » et du « non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement », qui ont recueilli respectivement 35% et 45% des avis.

c. Vérification de l'hypothèse n°3

L'hypothèse N° 3 qui était que « la méconnaissance des textes en matière de marchés publics se justifie à la fois par la non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public que par la formation insuffisante des acteurs de la procédure de la GTZ en matière de marché public » est totalement vérifiée. En effet 55% des enquêtés attribuent « la méconnaissance des textes en matière de marchés publics », à la non disponibilité d'un document consolidé en matière de passation des marchés, et 45 % d'entre eux l'attribuent plutôt à la formation insuffisante des acteurs.

Dans les deux cas le seuil des 40 % est franchi.

B. Etablissement du diagnostic de l'étude

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

1. Élément de diagnostic N°1

L'insuffisante planification des marchés publics s'explique par le fait que les partenaires n'arrivent pas à faire une prévision de leurs besoins futurs.

2. Elément de diagnostic N°2

Le « refus du bailleur d'utiliser le code béninois des marchés publics » et le « non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement », sont à la base des conflits de procédures.

3. Elément de diagnostic N°3

La méconnaissance des textes en matière de marchés publics se justifie à la fois par la non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public, que par la formation insuffisante des acteurs de la procédure de la GTZ en matière de marché public.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Eu égard à la situation peu reluisante que nous venons de remarquer il importe de proposer des mesures d'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés et d'indiquer les conditions de mise en œuvre desdites solutions.

A. Approches de solutions

Des solutions seront proposées pour remédier aux insuffisances identifiées plus haut qui sont : la non planification des marchés, les conflits de procédures et la méconnaissance des textes régissant les marchés publics.

1. Approches de solutions à la non planification des marchés

Comme nous avons pu nous en rendre compte à travers les réponses au questionnaire, résoudre le problème de la planification insuffisante passe d'abord par une formation des bénéficiaires sur la question. Il faudrait d'abord que ces derniers puissent se familiariser avec cet exercice. Ils pourront de ce

fait exprimer leur besoin assez tôt, et faciliter ainsi la planification des marchés à passer.

Au niveau de la GTZ-Bénin, on pourrait systématiser l'élaboration d'un plan annuel de passation de marchés comme l'exige le code des marchés publics béninois.

En année n-1, il y a des séances d'élaboration de Plan de Travail Annuel (PTA) et de Plan d'Opérations. Ce sont des séances qui permettent de connaître les actions et les activités à mener au cours de l'année qui commence. De ces actions et activités, on pourrait déduire les activités qui nécessiteront que des marchés soient passés.

Ce travail de recensement des marchés probables à passer ainsi élaboré au niveau des projets et programmes pourrait être envoyé au Bureau GTZ pour la réalisation d'un plan synthétisé. Il est également possible d'envisager une rencontre entre les projets/programmes et le SAC du Bureau GTZ pour l'élaboration du plan général de passation des marchés.

2. Approches de solutions aux conflits de procédures

On parle de conflits de procédures parce qu'il y a plusieurs procédures applicables ; et c'est exactement cette difficulté qui avait voulu être réglée par la déclaration de Paris.

Le respect des dispositions de la déclaration de Paris recommande en effet l'alignement des Partenaires Techniques et Financiers sur les procédures nationales des pays d'intervention.

Au Bénin, il est vrai que dans un passé encore récent, il n'existait pas un système fiable de gestion des marchés publics. Mais depuis les assises de Côte d'Ivoire, qui ont permis l'évaluation des systèmes nationaux des marchés publics et l'élaboration des directives 4 et 5 de l'UEMOA, ainsi

qu'une transposition progressive de ces directives dans le dispositif légal et réglementaires des pays membres ; un effort a été fait pour la réglementation des marchés publics.

Les textes réglementant les marchés publics au Bénin tiennent compte des grands principes de la commande publique et répondent de plus en plus aux standards internationaux en la matière.

Nous pensons que la solution aux conflits de procédures se trouve dans l'utilisation au Bénin du Code des marchés publics béninois, ainsi que de ses textes d'application. Nous reconnaissons toutefois que l'alignement se fera de façon progressive au fur et à mesure que l'appropriation des normes internationales va se réaliser.

3. Approches de solutions à la méconnaissance des textes

Il a été aisé de constater que la méconnaissance des textes est attribuable aussi bien à l'indisponibilité d'un document consolidé en marchés publics qu'à une formation insuffisante des acteurs.

Remédier à l'indisponibilité d'un document consolidé en matière de marché public à la GTZ-Bénin passe par l'élaboration d'un recueil des divers textes disponibles actuellement dans différents documents (VOL, VOB, O&R, etc.) et sur l'intranet. Ce recueil pourrait prendre deux formes, la version intégrale pour les acteurs de la passation des marchés et la version succincte pour les autres (demandeurs et bénéficiaires).

Mis à part ce recueil de textes, il serait sans doute utile d'élaborer un manuel de procédures afin d'y consigner les dispositions pratiques découlant des textes existants.

Une fois la synthèse des textes effectuée, il faudra procéder à la formation des différents intervenants de la chaîne de passation des marchés à la GTZ.

Nous voulons parler à la fois des acteurs, des demandeurs et même des bénéficiaires.

Le Droit des marchés publics ou le Droit de la concurrence tout court, est un droit essentiellement dynamique c'est-à-dire, dont les règles évoluent très rapidement. Afin que les acteurs de l'achat public à la GTZ-Bénin puissent être performants à tout moment, il leur faudrait un recyclage permanent.

Pour cela, périodiquement, tous les six mois ou au moins une fois par an, il serait intéressant de se rapprocher du siège pour des sessions d'information, de formation et de mise à niveau. De telles rencontres pourraient regrouper le personnel des services achat de la GTZ selon les régions ou par langue de travail.

Les demandeurs, c'est-à-dire les conseillers techniques qui interviennent dans des projets et programmes déployés à travers tout le pays ont également besoin de formation. Il est vrai qu'en ce qui les concerne, il ne s'agira pas d'entrer dans trop de détails parce que le but recherché ne serait pas d'en faire des spécialistes des marchés publics, mais plutôt des gens assez avertis sur la question. Le bureau de la GTZ pourrait lui-même assurer ces types de formations. A la prise de fonction des conseillers techniques on pourrait déjà veiller à les informer et à les former sur la question des marchés publics c'est-à-dire sur les bons comportements et les grands principes ainsi que sur la procédure.

Les bénéficiaires également doivent bénéficier de séances de formations et d'information ; cela aura l'avantage de les sensibiliser sur le processus et la procédure d'approvisionnement. Ils sauront que plus tôt ils manifestent leurs besoins, plus ils ont de chances de se voir satisfaits dans les délais. Ils auront de ce fait une meilleure connaissance de leur rôle dans le processus de la commande.

B. Conditions de mise en œuvre des solutions

La mise en œuvre des solutions proposées passe par la réunion d'un certain nombre de préalables.

➤ En matière de Planification

Dans les marchés publics, une bonne planification passe nécessairement par une bonne définition des besoins (bonne identification et spécification des besoins).

➤ Formation

Mise en place d'un certain nombre de formateurs à l'interne; identification de formations adaptées aux besoins du SAC.

➤ Document consolidé

Avoir accès à tous les documents de base en matière de marché public ; suivre les changements et les évolutions pour des mises à jour régulières.

➤ Conflits de procédures

Nous avons abouti au fait que l'utilisation du code et des procédures béninoises en matière de marché public serait une solution au problème de conflits de procédures. Cela rejoint les dispositions de la déclaration de Paris en matière d'alignement. Il faudrait pour ce faire, penser à l'élaboration d'un nouveau code des marchés publics, en République du Bénin.

Toutefois, d'autres dispositions de cette même déclaration de Paris préconisent l'appropriation c'est-à-dire que « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ».

Cette appropriation se heurte également aux pratiques budgétaires observées ces derniers temps au Bénin notamment l'ordonnancement sur le SIGFIP et les décaissements.

CONCLUSION

La gestion des marchés publics à la GTZ-Bénin est régie par de nombreux textes et procédures qui favorisent le respect des grands principes de la commande publique. Néanmoins, nous avons noté qu'elle souffre de quelques dysfonctionnements relatifs à une planification insuffisante des marchés publics, aux conflits de procédures et à la méconnaissance des textes par certains acteurs de la chaîne de passation des marchés à la GTZ-Bénin. Une étude menée sur la base d'un questionnaire et d'un guide d'entretien nous a permis de situer les causes de ces dysfonctionnements.

A l'issue de notre enquête, nous sommes en mesure de dire que la planification insuffisante est due à la difficulté éprouvée par les bénéficiaires à exprimer leurs besoins à l'avance c'est-à-dire à les anticiper. Le conflit des procédures se justifie quant à lui par le non respect de la déclaration de Paris, mais aussi par la non-utilisation des textes béninois régissant les marchés publics. Quant à la méconnaissance des textes en matière de marchés publics, elle se justifie tant par l'indisponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ que par la formation insuffisante des acteurs en matière de marchés publics.

Toutes ces difficultés pourraient être sinon résolues du moins, fortement atténuées par :

- une formation des bénéficiaires aux techniques de gestion et de planification
- l'établissement d'un plan annuel de passation des marchés
- l'établissement d'un manuel de procédures
- l'élaboration d'un recueil des textes régissant les marchés publics à la GTZ-Bénin

-
- une formation continue des acteurs et une initiation des demandeurs voire des bénéficiaires aux procédures de passation des marchés propres à la GTZ.

Mais la mesure qui à elle seule pourrait mettre fin à plusieurs difficultés à la fois, c'est l'utilisation par la GTZ du dispositif légal et réglementaire prévu par le Bénin comme l'a d'ailleurs recommandé « La Déclaration de Paris ».

Or, s'il est vrai que dans la pratique, les usagers se plaignent des services qui leur sont offerts dans l'administration, il n'est pas moins vrai que le code des marchés publics béninois tel qu'il est actuellement devrait être revu pour permettre une application plus aisée de la réglementation des marchés publics par les utilisateurs et plus particulièrement les Partenaires Techniques et Financiers. Par ailleurs, les difficultés et les lenteurs récurrentes notées au niveau de la DNMP et de plusieurs autres services du Ministère des Finances devant intervenir dans l'exécution de la Dépense Publique nous laissent sceptiques quant à la possibilité pour les bailleurs de fonds de vouloir recourir aux procédures du pays d'intervention en l'occurrence le Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 1) EMERY, C. (2004) « *Passer un marché public* », 2ème édition Delmas, Paris.
- 2) GUEDEGBE, S. I. B., « *Gouvernance en République du Bénin : Droit et pratique des marchés publics de l'Etat* », HORID PRESS, 2007.
- 3) LINDITCH, F. (2004) « *Le droit des marchés publics* », 3ème édition, Dalloz, France.

MEMOIRES:

- 1) ADADJA P. (2007) : « **Contribution à la modernisation du système de passation des Marchés Publics au Bénin** », ENAM/AFT, cycle2.
- 2) AGUEGUE M. (2007) « **Contribution à la gestion performante des Marchés Publics au Bénin** », ENAM/AFT, cycle2
- 3) SAMBIENI T. (2008) « **Contribution pour une gestion efficace de l'exécution des marchés publics en République du Bénin** », ENAM/ AFT, cycle1.

TEXTES LEGISLATIFS

- 1) Loi n°2009- 02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service en République du Bénin.
- 2) Directive n° 02/2000/CM/UEMOA Portant adoption du code de transparence dans la gestion des Finances Publiques

RAPPORTS et AUTRES DOCUMENTS

1) ADOU, JM. (2005) « **Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense** »

2) 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

3) FABIOUS, L. et D.MIGAUD (1999) « **Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire** »

4) « **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide aux pays en développement** » Paris 02 Mars 2005

SITES WEB

1) « **GTZ-Orientations et Règles -Textes fondamentaux de l'entreprise** » <https://intranet.gtz.de/our/fr/304.htm>

2) « **GTZ-Orientations et Règles –Fournitures de matériels et équipements** » <https://intranet.gtz.de/our/fr/342.htm>

3) Circulaire DHOS/F4 n°2000-474 du 15 septembre 2000 relative à l'organisation de la fonction achat et à la commande publique de la santé en France, <http://www.tbs.sct.gc.ca/images/maf-rcg-02-t.gif>



ANNEXES

ANNEXE N°1 : DEMANDE D'ACHAT

☎ : (+229) 21 31 01 67
 21 31 03 95
 Fax : (+229) 21 31 13 35
 E-Mail:

Demande d'achat

Nom de projet	α N° de projet N° Prosoft	
α Quantité	α Description *	α Coûts planifiés
	α Lieu de livraison (projet / bureau de la GTZ / autre)	fournisseurs possibles:
	* Pour les pièces de rechange veuillez indiquer les N°s de référence.	
	Une renonce à compétition > 1.000€ doit être justifiée.	
α En cas d'une marque précise ou d'un fournisseur souhaité veuillez justifier:		α Livraison urgente En cas d'urgence objective une justification est obligatoire:
Fabrication spéciale	α A	
Standardisation au projet / chez le partenaire	B	
Pièces de rechange / équipement supplémentaire / accessoires disponibles uniquement chez le fournisseur choisi	C	
Service après vente à proximité du projet (pour les projets en dehors de la capitale)	D	
Date	Responsable de projet	Signature du responsable de projet
Date	Responsable de Bureau de la GTZ	Signature du responsable de Bureau de la GTZ

ANNEXE N°1 : DEMANDE D'ETABLISSEMENT D'UN CONTRAT DE CONSULTATION

BUREAU GTZ-COTONOU

✉ 08 BP 1132 Cotonou ☎ 21-31-01-67 / 21-31-03-95



Demande d'établissement d'un contrat de consultation

Projet / Programme :

N° Projet / Programme:

Nom & Adresse du Consultant / Cabinet d'étude / ONG :

.....
.....

.....
.....

Objet du contrat :

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

Lieu de la consultation :

.....

Montant maximal du contrat (Budget disponible) / Coût

Planifié :..... F CFA

Durée du contrat : du au

Décision d'octroi :

Manifestation d'intérêt

Appel d'offre (liste restreinte en annexe)

< 20.000 Euro, mise en concurrence n'est pas économique

Seul Offrant/ Pré-connaissances/ Suite de mission
(Justification)

Occasion avantageuse (Justification)

Autres raisons à préciser (Justification)

Justification décision :

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

Résultat attendu:
rendu

Ouvrage/Étude/Expertise/Évaluation

Rapport/Compte

Demande d'établissement d'un contrat de consultation / d'entreprise

Rémunération :

**Honoraire journalier à F CFA
pour jours**

Il s'agit :

d'un honoraire journalier déjà fixé Selon notre grille d'honoraires

d'une proposition d'un nouveau honoraire journalier Joindre CV

Proposition d'un taux forfaitaire à F CFA

(La base du calcul détaillé doit être joint en annexe !)

Modalités de paiement :

**..... % à la signature du contrat % à la remise
du rapport préliminaire**

..... % à la fin (rapport final)

Rapport final / étude en : exemplaires

à déposer au projet / Programme / Bureau GTZ le :

Sauvegardé sur support informatique (clé USB ou CD-Rom) : **oui** **non**

Voie électronique **oui** **non**

Pénalité : % de la somme totale (1 % à maximal 5 %)

Frais supplémentaires prévus :

Perdiems :

Indemnités journalières: F CFA du au
.....

Indemnités d'hébergement F CFA/nuit du au
.....

Frais de transport :

Transport sur le terrain pris en charge par le projet / Programme: oui non

Frais de voyage sur présentation des justificatifs Forfait
..... F CFA

Demande d'établissement d'un contrat de consultation / d'entreprise

Billet d'avion : de à

Aller-Retour Aller simple Retour-simple

Date d'arrivée souhaitée Date de départ souhaité
.....

Cotonou, le

Signature du CP/CT

Cotonou, le

Bureau GTZ

Appel d'offres :

Liste Cabinets Consultés	Date d'envoi Avis	Date de dépôt des offres	Date d'ouverture des offres	Cabinet retenu après évaluation

Demande d'établissement d'un contrat de consultation / d'entreprise

A remplir par le Bureau GTZ

N° du contrat : établi le :

Montant total :

1ère tranche :

2ème tranche :

3ème tranche :

4ème tranche :

5ème tranche :

Frais supplémentaires :

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Questionnaire à l'attention du personnel de la GTZ intervenant dans la passation des marchés publics.

- **Contexte**

Ce questionnaire est élaboré dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration cycle II filière « Gestion des Marchés Publics »

Sujet : “ Contribution à une gestion performante des Marchés Publics passés par la GTZ “

Auteur : Mariham Barra-Godjo

- **Identification**

Nom :

Prénoms :

Poste occupé à la GTZ :

- **Questions**

1. Dans l'exercice de vos fonctions êtes vous amené à passer des marchés publics ?

Oui

Non

2. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans la procédure de passation des marchés publics ?

-Difficultés d'application des textes

-insuffisance de la planification des marchés publics

-conflits de procédures applicables

2. Selon vous, l'insuffisance de la planification des marchés publics à la GTZ est due:

- A la non prévision des besoins futurs par les partenaires
- A l'impossibilité pour la GTZ de planifier les financements
- A l'absence de cadres compétents en matière de planification des marchés

3. Selon vous, la planification est-elle inutile ?

Oui non

4. Le conflit des procédures auquel on assiste parfois peut il s'expliquer par le :

- Refus d'utilisation du code béninois
- Non respect de la déclaration de Paris en matière d'alignement
- Refus d'utiliser la procédure de la GTZ par les autres bailleurs

5. Selon vous à quoi peut-on attribuer la méconnaissance des textes Allemands/GTZ en matière de passation des marchés

- La non disponibilité d'un document consolidé détaillant la procédure GTZ en matière de marché public
- L'insuffisance de la formation des acteurs sur la procédure de la GTZ en matière de MP

6. Comment pensez-vous qu'on puisse améliorer la planification des marchés à la GTZ-Bénin ?

7. Quelles sont, selon vous, les dispositions qui permettraient d'éviter le conflit des procédures ?

8. Que pourriez-vous proposer pour une meilleure connaissance des textes par tous les acteurs des marchés publics à la GTZ ?

Je vous remercie d'avoir répondu à ce questionnaire !

TABLE DES MATIERES

	Pages
Identification du jury.....	i
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
sigles et abréviations.....	v
Glossaire.....	vii
Liste des tableaux et graphiques.....	viii
Résumé.....	lx
Introduction.....	1
CHAPITRE 1:La GTZ-Benin et la gestion des marchés publics.....	5
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observation de stage.....	6
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil.....	6
A- Bureau GTZ-Benin.....	6
B- Présentation des programmes et projets.....	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations de la GTZ-Benin.....	10
A- Cadre juridique et règlementaire des marchés publics.....	11
1- Les textes de référence.....	11
2- Les dispositions textuelles	11
B- Mode de passation des marchés à la GTZ- Benin.....	15
3. Classification.....	15
4. Procédure de passation des marchés à la GTZ-Benin.....	15
a-En matière d'acquisition des biens d'équipement	15
b- En matière de contrats de consultation (avec des consultants indépendants ou des bureaux d'études).....	18
c-En matière de subventions locales et de contrats de financement.....	19
d-En matière d'appel d'offre.....	19
e-En matière de consultations restreintes.....	20
f-En matière de contrats-cadre.....	21
g-Organes chargés de la passation des marchés.....	21
Section 2: Ciblage de la problématique.....	23
Paragraphe1 Choix et justification de la problématique.....	23
A- Choix.....	23
B- Justification.....	24
Paragraphe 2 : Spécification et séquence de résolution de la problématique	27
A- Spécification	27
B- Séquences de résolution de la problématique.....	28
CHAPITRE 2 : Vers une gestion performante des marchés passés par la GTZ- Benin	29
Section 1 Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	30
Paragraphe 1 : des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	30
A-Objectifs et hypothèse.....	30
1-Objectifs de l'étude.....	31
2-Causes et hypothèses de recherche.....	31
B- Revue de la littérature.....	38
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	42
A-Approche empirique	42
1-Les objectifs de la collecte des données.....	43

2-Nature de la collecte des données.....	43
3-Outils de collecte des données.....	44
4-Techniques de dépouillement et outils de présentation des données.....	44
B- Approches théoriques.....	44
1-Choix théorique lié au problème spécifique n° 1.....	44
2-Choix théorique lié au problème spécifique n° 2.....	45
3-Choix théorique lié au problème spécifique n° 3.....	45
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	46
Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement des diagnostics....	46
A-Réalisation des enquêtes et vérification des hypothèses.....	46
1-Présentation des données.....	47
2-Vérification des hypothèses	50
a-Vérification de l'hypothèse n°1.....	50
b-Vérification de l'hypothèse n°2.....	50
c-Vérification de l'hypothèse n°3.....	51
B- Etablissement du diagnostic de l'étude	51
1-Elément de diagnostic n°1.....	51
2-Elément de diagnostic n°2.....	52
3-Elément de diagnostic n°3.....	52
Paragraphe 2 : Approche de solution et conditions de mise en œuvre	52
A-Approche de solutions.....	52
1-Approches de solutions à la non planification des marchés.....	52
2-Approches de solutions aux conflits de procédures.....	53
3-Approches de solutions à la méconnaissance des textes.....	54
B- Condition de mise en œuvre des solutions	56
Conclusion.....	58
Bibliographie.....	60
Annexes.....	62

