



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

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

OPTION :
ADMINISTRATION
DES FINANCES

FILIERE :
GESTION DES MARCHES
PUBLICS

Promotion : 2008-2010

Thème

Contribution à l'amélioration
du processus de passation des
marchés publics au Ministère de
l'Artisanat du Tourisme (MAT)

Réalisé par :
Fifonsi Gloria YANVOU

Sous la direction de :

Maître de stage :
M. Malik BAGNAN
Chef Cellule MAT

Directeur de mémoire :
M. Moussiliou MAMADOU
Administrateur du Trésor
Enseignant à l'ENAM

Soutenu publiquement le 11 mars 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY : M. IGUE Charlemagne

VICE-PRESIDENT : M. DJOSSOU Justin

MEMBRE : M. AVAMASSE Benjamin

*L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.*

*CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A SON AUTEUR.*



Dédicace

- *à toi, ma regrettée mère Julienne BECOSSI*
- *à toi, mon cher père Antoine YANVOU*

Remerciements

Qu'il me soit permis de remercier très sincèrement :

- Monsieur Moussiliou MAMADOU, Administrateur du Trésor et chargé de cours à l' ENAM, notre Directeur de mémoire qui en dépit de ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour le suivi de ce mémoire ;
- Monsieur Malik BAGNAN, Administrateur des services financiers et chef de la CPMP-MAT, notre maître de stage, pour sa disponibilité et ses conseils ;
- Monsieur Raoul d'ALMEIDA, Technicien en tourisme à la CPMP-MAT, pour avoir accepté de consacrer son temps à la réalisation de ce mémoire ;
- Monsieur Antoine BONOU et sa femme ;
- mon frère Amen YANVOU, pour sa disponibilité tout au long de la réalisation du mémoire ;
- mon ami Jules AHOGA pour son soutien indéfectible pendant la rédaction de ce mémoire ;
- mes tantes, cousines et cousins en particulier Florent, Jean-Luc pour leur soutien ;
- tous mes collègues de la filière GMP et en particulier Mireille, Mariham et Adidjath, pour les joies et peines partagées ensemble ;
- tout le corps professoral et l'Administration de l'ENAM ;
- tous ceux qui ont œuvré à l'aboutissement de ce travail.



Liste des sigles et abréviations

al : alinéa

art : article

CPMP : Cellule de Passation des Marchés Publics

CNRMP : Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics

DGB : Direction Générale du Budget

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel

DNMP : Direction Nationale des Marchés Publics

FNDPT : Fonds National de Développement et de Promotion Touristique

MAT : Ministère de l'Artisanat et du Tourisme

MEF : Ministre de l'Economie et des Finances / Ministère de l'Economie et
des Finances

PAGS : Programme Administration et Gestion des Services

PDSA : Projet de Développement du Secteur de l'Artisanat

PDPST : Programme de Développement et de Promotion du Secteur du
Tourisme

PIP : Programmes d'Investissement Publics

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

TBE : Tableau de Bord de l'Etude

Liste des tableaux

	Pages
<u>Tableau n°1</u> : Récapitulatif des marchés passés	12
<u>Tableau n°2</u> : Récapitulatif sur l'étude des PV (d'ouverture, d'analyse et de jugement des offres)	16
<u>Tableau n°3</u> : Point de certains marchés en attente d'approbation	18
<u>Tableau n°4</u> : Types de marchés passés à la CPMP-MAT	20
<u>Tableau n°5</u> : Modes de passation des marchés publics	20
<u>Tableau n°6</u> : Point d'exécution des PIP par programme (année 2009)...	22
<u>Tableau n°7</u> : Point d'exécution des PIP par projet et par programme (année 2010).....	22
<u>Tableau n°8</u> : Marchés non approuvés pour insuffisance de crédits	23
<u>Tableau n°9</u> : Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces résultant de l'état des lieux	26
<u>Tableau n°10</u> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts	28
<u>Tableau n°11</u> : TBE sur l'amélioration du système de passation des marchés publics	41
<u>Tableau n°12</u> : Causes de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées...	52
<u>Tableau n°13</u> : Causes du faible taux d'exécution du plan de passation	53
<u>Tableau n°14</u> : Causes du long délai de passation des marchés publics	54
<u>Tableau n°15</u> : Tableau de Synthèse de l'Etude	65-66
<u>Tableau n°16</u> : Fiche de suivi de Dossier d'Appel d'Offres	77-78
<u>Tableau n°17</u> : Délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres	

local 79

Liste des figures

	Pages
<u>Figure n°1</u> : Représentation graphique des causes relatives au problème spécifique n°1	52
<u>Figure n°2</u> : Représentation graphique des causes relatives au problème spécifique n°2	53
<u>Figure n°3</u> : Représentation circulaire des causes relatives au problème spécifique n°3	54

Glossaire de l'étude

Adjudicataire : soumissionnaire dont l'offre a été retenue par le mode de l'adjudication publique.

Approbation : acte par lequel le Ministre de l'Economie et des Finances signe le contrat de marché public.

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

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

Dossier d'appel d'offres : document rédigé par le maître d'ouvrage, qui indique notamment les clauses administratives, juridiques et financières relatives au contrat de marché public.

Maître d'ouvrage : personne morale de droit public ou de droit privé propriétaire de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché.

Notification : envoi du marché signé à l'adjudicataire par tout moyen permettant de donner date certaine.

Offre : ensemble des éléments techniques et financiers inclus dans le dossier de soumission.

Offre financière : ensemble des éléments financiers inclus dans le dossier de soumission.

Offre technique : ensemble des éléments techniques inclus dans le dossier de soumission.

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

Soumission : acte d'engagement écrit au terme duquel un candidat appelé soumissionnaire fait connaître ses conditions et s'engage à respecter les clauses du cahier des charges.

Soumissionnaire : personne physique ou morale qui participe à un appel d'offres en soumettant un acte d'engagement et les éléments constitutifs de son offre.

Résumé

L'état des lieux dressé à l'issue de notre stage de fin de formation révèle de nombreux dysfonctionnements dans le processus de passation des marchés publics conclus par le Ministère de l'Artisanat et du Tourisme.

Au titre de ces dysfonctionnements préjudiciables au développement du tourisme et de l'artisanat, on peut retenir entre autres :

- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- le faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics ;
- le long délai de passation des marchés publics.

Face à cette situation, la présente étude vise trois (03) objectifs, à savoir :

- suggérer des actions permettant la dotation d'un nombre important d'agents qualifiés à la CPMP ;
- proposer des mesures visant à relever le taux d'exécution du plan de passation des marchés publics ;
- proposer des solutions visant à réduire le délai de passation des marchés publics.

Les enquêtes menées à l'aide du questionnaire et du guide d'entretien conçus à cet effet nous ont permis d'analyser les causes des problèmes identifiés et de formuler des approches de solutions.

Au nombre de celles-ci, il convient d'énumérer :

- l'élaboration d'un plan de recrutement pour combler le déficit de ressources humaines dont a besoin la CPMP ;
- l'élaboration des plans réalistes de passation des marchés publics et assurer leur suivi permanent et rigoureux ;

- la définition d'une stratégie visant à approuver les marchés publics dans les délais requis.

Pour la mise en œuvre effective de ces suggestions, il appartient aux responsables des organes de passation et de contrôle des marchés publics ainsi qu'à l'organe de régulation de s'impliquer davantage dans l'assainissement du système de passation des marchés publics.

Sommaire

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : OBSERVATIONS DE STAGE ET PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	3
SECTION 1 : Observations de stage sur les activités de la CPMP-MAT....	4
SECTION 2 : Problématique d'amélioration du système de passation des marchés publics au MAT.....	26
CHAPITRE DEUXIEME : DEMARCHE METHODOLOGIQUE ET PROPOSITIONS DE SOLUTIONS	35
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude.....	36
SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	50
CONCLUSION	67
BIBLIOGRAPHIE	69
ANNEXES	72
TABLE DES MATIERES	84

INTRODUCTION

Les marchés publics jouent dans la vie économique et sociale du Bénin, tant au niveau local que national, un rôle très important. L'Etat dans la recherche de la satisfaction des besoins d'intérêt général y a souvent recours.

Les marchés publics sont des contrats administratifs passés entre l'Etat et un tiers, un fournisseur ou un entrepreneur qui s'engage à exécuter une obligation telle que la réalisation des travaux, la livraison des fournitures ou la prestation de service moyennant le paiement d'une somme d'argent. Ils constituent de véritables contrats administratifs absorbant une part importante des ressources publiques.

Le tourisme et l'artisanat constituent des leviers importants de la croissance économique. Le Bénin compte près de trente mille (30 000) artisans et dispose d'attrayants sites touristiques (sites de Tanéka-koko, la grotte mariale d'Arigbo, site des tatas somba etc). C'est le recours régulier aux marchés publics qui permet au Ministère de l'Artisanat et du Tourisme d'acquérir des biens et services en équipements et en infrastructures afin de valoriser ces secteurs et pour en faire in fine des sources fiables de l'économie béninoise.

Le système béninois des marchés publics a été pendant longtemps marqué par le laxisme, le non respect des délais de passation et d'exécution. Dans le souci d'enrayer ces maux, des textes législatifs et réglementaires ont été pris. Il s'agit de :

- l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics et ses décrets d'application modifiée par la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification du code des marchés publics ;

- la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin. Cette loi a été prise dans le souci d'une bonne gestion des finances publiques.

Toutefois, l'analyse de la procédure de passation des marchés publics au Ministère de l'Artisanat et du Tourisme révèle, entre autres, des dysfonctionnements qui ont pour noms : le retard dans le dépôt des plans de passation, la difficulté de collecte d'informations auprès des coordonnateurs de projets, l'inadéquation entre le profil du coordonnateur et le poste occupé, la lourdeur dans la procédure de passation des marchés publics, l'insuffisance de personnel qualifié, le fractionnement des marchés etc. Ces dysfonctionnements entraînent de faibles taux de consommation des crédits budgétaires et des pratiques contraires au principe d'une bonne gestion des deniers publics. Cette situation risque de paralyser le développement des secteurs de l'artisanat et du tourisme si des mesures idoines ne sont pas prises.

C'est pourquoi, dans le souci d'apporter des solutions aux problèmes identifiés, nous avons choisi d'effectuer notre recherche sur le thème : **«Contribution à l'amélioration du processus de passation des marchés publics : cas du MAT.»**

La présente étude sera articulée autour de deux axes, à savoir :

- ✓ Chapitre premier : Observations de stage et problématique de l'étude
- ✓ Chapitre deuxième : Démarche méthodologique et propositions de solutions.

CHAPITRE PREMIER

Observations de stage et problématique de l'étude

Ce chapitre est consacré à la présentation de la structure d'accueil de notre stage et à la restitution des constats qui ont retenu notre attention (Section 1).

Les constats majeurs traduits en termes de Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM) ont permis de retenir la problématique d'amélioration du système de passation des marchés publics et de déterminer la vision globale de sa résolution (Section 2).

SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE SUR LES ACTIVITES DE LA CPMP-MAT

Avant d'aborder les observations de stage sur les activités de la structure d'accueil de notre stage, la CPMP-MAT, il convient d'abord de la présenter.

PARAGRAPHE 1 : Présentation de la CPMP-MAT

La structure d'accueil de notre stage étant la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme, il importe de présenter successivement :

- le cadre institutionnel dont relève la CPMP-MAT ;
- la CPMP-MAT elle-même (le cadre physique).

A- Présentation du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme (MAT)

Le Ministère de l'Artisanat et du Tourisme a pour mission de proposer les politiques nationales dans le domaine de l'artisanat et du tourisme et d'en assurer la mise en œuvre.

A ce titre, il est chargé :

- d'élaborer et d'actualiser périodiquement les politiques nationales des deux secteurs dans le cadre du plan national de développement, et ce, en tenant compte des principes de rentabilité, de durabilité et d'équité ;
- d'organiser et d'encadrer le développement des activités des secteurs de l'artisanat et du tourisme à travers un cadrage institutionnel et réglementaire dynamique, puis une politique incitative appropriée ;
- de promouvoir l'information et la formation des acteurs et animateurs du monde de l'Artisanat et du Tourisme et leur fournir une assistance technique adéquate ;
- d'appliquer dans le cadre de la politique d'intégration africaine, les directives communautaires dans les secteurs de l'artisanat et du tourisme ;
- de veiller à la qualité des productions artisanales ainsi qu'à la qualité des infrastructures et des prestations touristiques ;
- d'assurer la tutelle des Etablissements, Entreprises et Organismes publics relevant de ces deux secteurs.

Sur le plan organisationnel le Ministère de l'Artisanat et du Tourisme comprend :

- un Cabinet ;
- une Inspection Générale du Ministère ;
- un Secrétariat Général dont dépend la **CPMP** ;
- des Directions Centrales ;
- des Directions Techniques ;
- des Directions Départementales de l'Artisanat et du Tourisme ;
- des Entreprises, Etablissements et Organismes Publics sous tutelle ;
- des Organes Consultatifs et/ou Délibératifs Nationaux.

Un organigramme détaillé du Ministère est élaboré (*annexe 1*) afin de mieux visualiser la hiérarchie de ces structures.

Le MAT dispose de deux programmes spécifiques et d'un programme transversal pour accomplir sa mission. Il s'agit du :

- programme de Développement et de Promotion du Secteur du Tourisme (PDPST) ;
- programme de Développement du Secteur de l'Artisanat (PDSA) ;
- programme Administration et Gestion des Services (PAGS).

Ces trois (03) programmes sont meublés par huit (08) grands projets dont quatre (04) pour le secteur du tourisme, deux (02) pour le secteur de l'artisanat et deux (02) pour l'administration.

Les secteurs du tourisme et de l'artisanat constituent des leviers importants pour le développement économique d'une nation à l'instar de l'agriculture, de l'industrie, de la pêche etc. La valorisation de ces secteurs ne peut se faire que par des constructions et des acquisitions de grande envergure afin de faire du Bénin un pays attractif en matière de l'artisanat et du tourisme.

La structure chargée de susciter ces constructions et acquisitions est la Cellule de Passation des Marchés Publics.

B- Présentation de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme (CPMP-MAT)

La Cellule est présentée ici à travers son organisation, ses attributions et son fonctionnement.

Au plan organisationnel et conformément aux dispositions de l'article 5 al 2 du décret 2004-564 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation, les Cellules de Passation sont composées :

- d'un spécialiste en passation des marchés publics ;
- d'un juriste ;
- de toutes autres personnes compétentes dans le domaine concerné.

Par rapport à ces attributions, la CPMP-MAT est chargée de :

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

Au plan fonctionnel, la Cellule de Passation dispose d'un budget pour son fonctionnement. Les ressources financières nécessaires au fonctionnement de la Cellule sont imputables au budget du Ministère.

Le Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics rend compte trimestriellement au Ministre de l'Artisanat et du Tourisme par voie hiérarchique. Une copie dudit rapport est transmise à la Direction Nationale des Marchés Publics.

La Cellule de Passation dans l'exercice de ses attributions a recours à deux organes que sont :

✓ *la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)*

Aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n°2004-563, la DNMP a pour mission la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics. A ce titre, elle effectue un contrôle a priori du processus de passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence fixés par décret et un contrôle a posteriori sur le processus de passation des marchés publics dont les montants sont inférieurs auxdits seuils de compétence.

Les montants fixant les limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics aux termes des dispositions de l'article 7 du décret n°2004-565 du 1er octobre 2004 sont les suivants :

- marchés de travaux : cent millions (100 000 000) de francs CFA ;
- marchés de fournitures : quarante millions (40 000 000) de francs CFA ;
- marchés de services : trente millions (30 000 000) de francs CFA.

Quant aux seuils de passation des marchés publics, ils sont contenus dans les dispositions des articles 3 et 4 du même décret et fixés à :

- dix millions (10 000 000) de FCFA pour les marchés de fournitures ;
- trente millions (30 000 000) de FCFA pour les marchés de travaux ;

- dix millions (10 000 000) de FCFA pour les marchés de services.

✓ ***la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics***

Créée par le décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 pour remplacer la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) est l'organe de régulation du système de passation des marchés publics. Elle est chargée de la conciliation en cas de litige entre le maître d'ouvrage et le titulaire du marché, du contrôle et du suivi de la réglementation, de la formation des acteurs du système, de la définition des politiques et la modernisation des procédures, de l'évaluation des performances du système.

PARAGRAPHE 2 : Etat des lieux sur les activités de la CPMP-MAT

L'état des lieux porte sur les constats majeurs observés à la CPMP d'une part et une brève présentation du nouveau code d'autre part.

Cet état des lieux est assorti d'un inventaire des forces, faiblesses, opportunités et menaces par centre d'intérêts.

A- Activités de la Cellule de Passation des Marchés Publics

Elles sont décrites par rapport aux dispositions du décret n°2004-564 relatif au fonctionnement, aux attributions et à l'organisation des Cellules de Passation des Marchés Publics.

⇒ Par rapport à l'organisation de la CPMP-MAT

Les activités de la Cellule se déroulent dans **un cadre adéquat**. Les locaux sont bien espacés et chaque membre dispose d'un bureau. **L'ambiance de travail y est très conviviale**. La Cellule ne dispose pas de téléphone et l'accès à l'internet n'est pas possible d'où **l'absence des NTIC**.

Les fréquents remaniements ministériels occasionnent la venue de nouveaux agents. Ces nouveaux agents ont souvent des difficultés à maîtriser les dossiers de passation des marchés, n'étant pas des spécialistes. Au cours de ces cinq (05) dernières années le Ministère de l'Artisanat et du Tourisme a connu trois (03) Ministres **donc une instabilité institutionnelle**.

Aux termes des dispositions de l'article 5 alinéa 2 du décret n°2004-564 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation, les CPMP sont composées :

- d'un spécialiste en passation des marchés publics ;
- d'un juriste ;
- de toutes autres personnes compétentes dans le domaine concerné.

Mais la CPMP-MAT est composée :

- d'un administrateur des services financiers ;
- d'un technicien en tourisme ;
- d'un agent titulaire du BAC + 2 en Sciences Juridiques ;
- d'un contrôleur des Travaux Publics ;
- d'un agent de liaison ;
- d'un chauffeur.

Il en résulte donc une **insuffisance de ressources humaines qualifiées**. Les deux (02) cadres (administrateur des services financiers et technicien en tourisme) dont dispose la Cellule ne suffisent pas pour faire face aux multiples attributions. Parmi les fonctions citées aucune ne correspond aux dispositions de l'article 5 alinéa 2 du décret pré-cité. De ce fait, la Cellule ne dispose pas de spécialiste en passation des marchés, de juriste, d'ingénieur en BTP et d'expert en études techniques et architecturales d'où **l'absence du profil des agents requis dans le Code des marchés publics**. Avant toutes réalisations de travaux de constructions, des études techniques et architecturales s'avèrent nécessaires. Un expert en ce

domaine aiderait fortement la Cellule à améliorer ses prestations dans le choix des cabinets d'études techniques et architecturales.

Il est à noter également **une mauvaise répartition des tâches** au sein de la Cellule. En effet, l'essentiel des tâches est à la charge d'un nombre réduit d'agents. De plus, les membres cumulent d'autres attributions avec celles qui sont les leurs. Ils sont à la fois secrétaire et chef du matériel. Car la Cellule ne dispose pas de secrétaire, ni de chef du matériel. C'est le cas du Chef de la Cellule qui, outre ses propres attributions exerce à la fois les attributions de secrétaire et de chef du matériel. Dès lors, on peut affirmer qu'on observe au niveau de la Cellule un **cumul de fonctions**.

⇒ **En ce qui concerne les attributions de la CPMP**

Il est à souligner que la majorité des activités de la CPMP relèvent de la procédure de passation des marchés publics.

En effet, la procédure se déroule en plusieurs étapes à savoir :

- l'élaboration du plan annuel de passation des marchés publics ;
- l'élaboration des dossiers d'appel d'offres ;
- l'ouverture des plis, analyse et jugement des offres ;
- l'attribution du marché ;
- l'élaboration du contrat de marché ;
- l'approbation par le Ministre de l'Economie et des Finances du contrat de marché.
- l'enregistrement du marché à la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

a- L'élaboration du plan annuel de passation des marchés publics

Le plan annuel de passation est un programme organisé d'opérations à réaliser. Le plan de passation est réalisé sur la base du plan de travail qui décrit les diverses tâches et activités : leurs dates ou délais de réalisation, les

responsables sectoriels et la manière dont chacune sera accomplie et gérée, compte tenu des contraintes budgétaires.

La Cellule demande à tous les gestionnaires de crédits d'envoyer leurs termes de référence afin d'élaborer le plan annuel de passation des marchés publics (confère *annexe 2*). Ce plan conçu est étudié conjointement avec la Direction de la Programmation et de la Prospective et la Direction des Ressources Financières et du Matériel pour recueillir leur signature. Il est disponible en début d'exercice budgétaire. Des copies de ce plan sont envoyées à la Direction Nationale des Marchés Publics et à la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics.

Mais ce plan qui est élaboré n'est pas entièrement exécuté car sur un total de vingt sept (27) marchés inscrits dans le plan de passation des marchés publics, seuls trois (03) ont pu suivre la procédure requise et un (01) seul a fait l'objet d'approbation en 2010. On en déduit **un faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics** comme l'indique le tableau suivant.

Tableau n°1 : Récapitulatif des marchés passés

Années	Nombre de marchés prévus	Nombre de marchés passés	Ecart entre les marchés prévus et ceux passés
2008	29	13	16
2009	77	10	67
2010	27	3	24

Source : informations recueillies à la CPMP

b- L'élaboration des dossiers d'appel d'offres (DAO)

Les DAO sont élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics. Lorsqu'il s'agit des marchés d'études, l'élaboration du DAO est confiée à un cabinet d'architectes. La CPMP éprouve de difficultés quant à l'élaboration du DAO car il n'existe **pas de DAO-types** lui permettant d'élaborer un DAO spécifique à chaque type de marché.

Le DAO élaboré par la CPMP est transmis à la DNMP par voie hiérarchique pour étude et avis afin de recueillir le visa "BON A LANCER".

Une fois que la DNMP étudie et donne son avis, le DAO est retourné au maître d'ouvrage pour prendre en compte les observations. Après ces observations il le renvoie à la DNMP pour une deuxième étude et ceci pour vérifier si elles ont été prises en compte.

Après cette deuxième étude, le visa "BON A LANCER" est obtenu et le maître d'ouvrage verse un montant de cinquante mille (50.000) F CFA à la DNMP pour la publication de l'avis d'appel d'Offres (AAO) au Journal des Marchés Publics.

Par ailleurs, le maître d'ouvrage transmet une correspondance au Ministère en charge de la Communication à l'attention de Monsieur le DG/ONIP pour insertion de l'AAO dans le Journal "la Nation" et sa diffusion à la chaîne de télévision nationale (ORTB). De ce fait, la publication de l'AAO est possible grâce **à la disponibilité des masse media.**

Les soumissionnaires intéressés disposent alors de trente (30) jours pour préparer leurs offres en ayant soin de se procurer le DAO contre paiement d'une somme non remboursable.

c- L'ouverture, analyse et jugement des offres

- **Ouverture**

Au début des travaux, le Président de séance, après avoir souhaité la bienvenue aux participants, procède au contrôle de la présence effective des membres de l'administration qui ont été invités.

Après une brève présentation du contenu du DAO, il fait constater l'intégrité et le caractère anonyme des plis par les membres de la commission. L'ouverture des plis s'effectue dans l'ordre de dépôt des offres. La commission procède ensuite à la vérification de la présence physique des pièces exigées dans le DAO.

Aux termes de cette vérification, le Président de séance demande aux soumissionnaires de bien vouloir se retirer si aucune observation n'est faite.

- **Analyse des offres**

Après que les soumissionnaires se soient retirés, la commission procède à l'analyse des offres qui se déroule en trois (03) étapes :

1- La vérification de la conformité et de la validité des pièces contenues dans les offres

Une offre est conforme et valide lorsque toutes les pièces obligatoires répondent à toutes les conditions et spécifications exigées dans le DAO.

2- L'évaluation des offres techniques

Elle consiste à la notation des critères d'évaluation énoncés dans le DAO.

L'évaluation des offres techniques se fonde essentiellement sur l'appréciation d'un certain nombre de critères. Ces critères varient en fonction du type de marché. La cotation des offres techniques se fait sur la base des barèmes contenus dans le tableau de critères et sous-critères. A l'issue de l'évaluation technique des offres, le soumissionnaire obtient une note technique (Nt). Lorsque la note obtenue est inférieure à une certaine cotation exigée par le DAO, l'offre est rejetée. Seuls les soumissionnaires qui ont réuni une note supérieure ou égale à la cotation exigée par le DAO peuvent faire évaluer financièrement leurs offres.

3- L'évaluation des offres financières

La commission de dépouillement effectue l'analyse des offres financières des soumissionnaires dont les offres techniques ont obtenu les notes requises.

Elle consiste à vérifier :

- **Le bordereau des prix unitaires** : il est procédé à la concordance entre les prix unitaires en chiffres et ceux en lettres. En cas de contradiction, les prix unitaires en lettres font foi et sont pris en compte pour l'évaluation des offres ;

- **Le devis quantitatif et estimatif** : il est procédé d'une part à la vérification de la concordance entre les prix unitaires du devis estimatif et ceux du bordereau des prix unitaires. En cas de contradiction, les prix unitaires du bordereau font foi ; d'autre part, il est procédé à la vérification de la concordance entre les quantitatifs du devis estimatif du dossier de soumission et ceux du dossier d'appel d'offres. Lorsqu'il y a contradiction, les quantitatifs du dossier d'appel d'offres doivent prévaloir. Enfin il est procédé à la vérification de la justesse des calculs arithmétiques horizontaux et verticaux.

L'offre financière est notée sur 100 points. L'offre qui présente le prix le plus bas obtient les 100 points et le nombre de points à attribuer aux autres soumissionnaires est calculé par règle de trois.

La note attribuée à chaque offre financière constitue la note financière de l'offre (Nf). L'évaluation des offres financières se fait exclusivement sur la base des montants corrigés. La note finale (NF) de chaque soumissionnaire est égale à la somme de la note technique (Nt) pondérée de 0,60 et de la note financière Nf pondérée de 0,40.

Soit $NF = 60\%$ de la note technique (Nt) + 40% de la note financière (Nf)

Après calcul de la note finale sur 100 avec pondération, les résultats du classement des offres sont récapitulés dans un tableau.

- **jugement des offres**

Le soumissionnaire qui obtient la note finale la plus élevée est déclaré adjudicataire provisoire. L'étape du dépouillement est sanctionnée par un procès-verbal.

d- L'attribution du marché

Après signature du procès-verbal, l'offre du soumissionnaire retenue doit être transmise à la DNMP pour étude et avis avec les documents suivants :

- le procès verbal (d'ouverture, d'analyse et de jugement des offres) dûment signé par tous les participants de la commission ;
- un exemplaire du DAO ayant reçu le visa « BON A LANCER » ; en cas de réexamen, joindre le procès-verbal initial de la DNMP ;
- l'offre technique et financière du candidat qui a été retenu ;
- les quittances de reversement des produits de vente des dossiers d'appel d'offres.

Après avis favorable de la DNMP, le Maître d'Ouvrage (MO) procédera à la notification d'adjudication au soumissionnaire retenu. L'obtention de l'avis favorable de la DNMP prend un long délai. Le délai nécessaire à la formulation de l'avis de la Commission Nationale des Marchés Publics (devenue DNMP) ne doit pas excéder deux (02) jours (confère *annexe 3*). Le tableau suivant nous éclaire sur la durée de traitement des procès-verbaux.

Tableau n°2 : Récapitulatif sur l'étude des PV (d'ouverture, d'analyse et de jugement des offres)

Numéro	Objet du marché	Références	Maître d'ouvrage	Date de réception du dossier par la DNMP	Date d'étude du dossier par la DNMP
1	Aménagement et construction d'un embarcadère-débarcadère à Porto-Novo	BE n°774/MAT/DC/SG/CPMP/SA du 08/10/09	MAT	12/10/09	28/10/09
2	Réhabilitation des infrastructures du Centre de Promotion de l'Artisanat à Cotonou (construction d'une vitrine)	BE n°811/MAT/DC/SG/CPMP/SA du 16/11/09	MAT	18/11/09	23/12/09
3	Construction d'une jetée à la station touristique d'Abomey-Calavi	BE n°810/MAT/DC/SG/CPMP/SA du 16/11/09	MAT	23/11/09	09/12/09

Source : informations recueillies à la CPMP

A la lecture de ce tableau, nous remarquons que le délai de deux (02) jours n'est pas respecté d'où le **non respect du délai de traitement des procès verbaux de jugement provisoire des offres** transmis à la DNMP.

e- L'élaboration du contrat de marché

A cette étape, l'**absence de contrats-types** est à déplorer car l'élaboration du contrat de marché diffère selon les types de marché. Or un modèle-type serait adéquat et permettrait de gagner du temps. Il suffira de cocher les cases qui intéressent le type de marché passé ainsi que le mode et autres informations nécessaires. Le marché est alors mis au point sur la base de l'offre corrigée et soumis à l'adjudicataire pour vérification.

Après vérification du projet de contrat de marché, il est demandé à l'adjudicataire de joindre toutes les pièces contractantes s'énumérant comme suit :

- la soumission ;
- le relevé d'identité bancaire ;
- le devis descriptif (pour les marchés de travaux) ;
- le Bordereau des Prix Unitaires ;
- le Devis Quantitatif et Estimatif ;
- les plans (pour les marchés de travaux).

Ce contrat comportant toutes les pièces contractantes est multiplié en vingt (20) copies pour recueillir la signature de l'adjudicataire et du maître d'ouvrage. A cette étape, la copie originale du contrat de marché peut être engagée sur le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) à la Direction des Ressources Financières et du Matériel.

f- L'approbation par le MEF du contrat de marché

Le MEF approuve le contrat de marché. Un marché ne devient exécutoire qu'après son approbation par le Ministre chargé des Finances (article 63 du Code des marchés publics). L'approbation du marché doit intervenir pendant la période

de validité des offres dont la durée ne peut excéder quatre vingt (90) dix jours à compter de la date de dépôt des soumissions. Mais ce délai n'est pas toujours respecté. Or le délai d'approbation est de deux (02) jours (confère *annexe 3*). Certains marchés sont toujours en attente d'approbation au Ministère de l'Economie et des Finances. Ces marchés conclus depuis 2007 voire 2008 continuent d'être approuvés comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n°3 : Point de certains marchés en attente d'approbation

Numéro	Objet du marché	Taux d'exécution	Entreprise attributaire	Montant	Observations
1	Travaux de construction des maisons départementales au Centre de Promotion de l'Artisanat de Cotonou	0%	AFRITEC (lot1) ETRACIB (lot 2)	46 674 718 F 49 423 575 F Total 346 137 384 F	Contrat de marché en cours de signature
2	Construction de la base d'appui aux artisans de Savè	0%	EGEC BTP (lot 1) NOUVELLE GENERATION (lot 2)	49 934 823 F 48 073 160 F Total 98 007 983 F	Contrat de marché en cours de signature
3	Lot 2 : Travaux de pavage du CPA (projet de réhabilitation des infrastructures au Centre de Promotion de l'Artisanat de	0%	CHABOUD	110 144 748 F	Contrat de marché en cours de signature

	Cotonou)				
4	Construction de la base d'appui aux artisans de Ouaké	0%	H ET J IMP-EXP (lot 1) MEGATRANS (lot 2)	56 717 609 F 41 550 800 F Total 98 268 409 F	Contrat de marché en cours de signature

Source : informations recueillies à la CPMP

g- L'enregistrement du marché à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID)

Cette tâche incombe principalement à l'adjudicataire du marché. Après approbation du MEF, les contrats en vingt (20) exemplaires sont envoyés à la DNMP pour leur authentification à l'aide d'un hologramme (article 62 nouveau de la loi n° 2004-18 portant modification du code des marchés publics).

La DNMP transmet les contrats approuvés et authentifiés au Maître d'Ouvrage. Ce dernier à son tour les transmet à l'adjudicataire qui se charge de les enregistrer au service des domaines (le taux varie entre 1% et 7%) et de déposer des copies à la CPMP. Enfin, le Maître d'Ouvrage transmet une copie du marché enregistré à la DNMP pour suivi de l'exécution. L'enregistrement doit s'accomplir dans les trente (30) jours suivant l'approbation du marché par le MEF sous peine de pénalités (art 372 al 7 du CGI).

Le délai de passation des marchés publics au MAT est très long car il dure en moyenne sept (07) mois voire des années (selon la revue annuelle de 2009 sur le processus de gestion du développement). Or la procédure de passation des marchés ne doit pas excéder deux (02) mois soit soixante (60) jours. Il en découle un **long délai de passation des marchés publics**.

La description de la passation des marchés faite, il convient de faire un bref aperçu sur les différents types de marchés ainsi que leur mode et évolution.

- **Point des marchés passés à la CPMP**

La procédure de passation des marchés publics est fonction du type de marché et du mode de passation de marché. On distingue trois types de marchés :

- ✓ les marchés de travaux ;
- ✓ les marchés de prestations de services ;
- ✓ les marchés de fournitures.

Le tableau ci-après présente sur une période de trois (03) ans, le nombre de marchés passés dans chaque catégorie.

Tableau n°4 : Types de marchés passés à la CPMP-MAT

Années	Types de marchés		
	Travaux	Prestation de services (études)	Fournitures
2008	13	03	14
2009	27	23	17
2010	07	10	10

Source : informations recueillies à la CPMP

Il ressort de ce tableau qu'en 2008, il y a eu un nombre appréciable de marchés. Ce nombre a évolué en 2009 et considérablement chuté en 2010. Spécifiquement en 2009, il y a eu beaucoup de marchés de travaux. La contre performance enregistrée en 2010 résulte des **contraintes budgétaires** survenues au cours de cette année.

Les marchés de prestations de service sont souvent des études techniques et architecturales à cause des spécificités des sites touristiques propres à chaque région. Les études sont faites en fonction des sites à promouvoir.

Il existe trois (03) modes de passation des marchés publics :

- l'appel d'offres ;
- l'adjudication publique ;
- le gré à gré.

Le mode de passation le plus fréquemment utilisé à la CPMP est l'appel d'offres ouvert. Ainsi, **le principe de la concurrence est respecté pour le choix des soumissionnaires**. Le tableau ci-après illustre parfaitement ce constat.

Tableau n°5 : Modes de passation des marchés publics

Numéro	Modes de passation	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Total
1	Appel d'offres ouvert	16	48	24	88
2	Appel d'offres restreint	13	29	3	45
3	Adjudication publique	0	0	0	0
4	Gré à gré	0	0	0	0
5	Maîtrise d'ouvrage délégué	0	0	0	0

Source : informations recueillies à la CPMP

Selon l'article 6 alinéa 3 du décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 relatif aux seuils de passation et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, « tout fractionnement de prestations portant sur un même objet en vue d'éviter l'appel à la concurrence et de favoriser des paiements successifs sur simple facture ou mémoire est formellement interdit ». **Des fractionnements de marchés** ont été constatés au Fonds National de Développement et de Promotion Touristique (FNDPT) pour l'acquisition d'affiches publicitaires.

⇒ **Fonctionnement de la CPMP**

Au cours de ces trois dernières années, un rapport d'activités n'a jamais été rédigé pour rendre compte au Ministre du déroulement des activités à la CPMP comme le prévoient les dispositions du Code (article 11 du décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant AOF des CPMP). Ce rapport n'est élaboré qu'en 2010 pour faire part au Ministre des activités de la CPMP et de l'évolution des marchés. Il en découle **la disponibilité de rapport d'activités**.

La Cellule procède à la passation des marchés en fonction des crédits alloués aux différents marchés des projets concernés. Elle dispose également

d'un crédit ouvert pour son fonctionnement chaque année. En 2009, le crédit était de 13 333 000 F CFA.

L'élaboration du budget débute par la collecte des besoins de chaque structure. Les coûts des activités sont alors estimés et les allocations du budget nécessaire effectuées. C'est dire qu'aucune activité ne devrait être prise en compte dans le budget si elle n'est pas budgétisée. Mais force est de constater que certains marchés qui ne sont pas inscrits dans le plan de passation des marchés sont passés. Il s'ensuit alors **une absence de planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics**.

Outre cette faiblesse, on note **un faible taux de consommation des crédits d'investissement publics** qui ne permet pas d'assurer la célérité des activités dans le domaine de l'artisanat et du tourisme. En effet, la forte concentration des marchés publics au MAT, comme l'indique le tableau ci-après, se situe au niveau des Programmes d'Investissement Publics (PIP).

Tableau n°6 : Point d'exécution des PIP MAT par programme (année 2009)

Programmes	Dotation chargée	Dotation exécutée	Taux d'exécution
PDSA	691 500 000	55 740 000	8,06%
PDPST	3 277 994 000	29 750 000	0,91%
PAGS	995 074 000	26 500 000	2,66%
Total	4 964 568 000	111 990 000	11,63%

Source : informations recueillies à la DPP

Au regard de ce tableau nous remarquons que le taux d'exécution des PIP est à 11,63%. En 2010, ce taux est de 11,26% comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n°7 : Point d'exécution PIP par projet et par programme (année 2010)

Programmes	Projets	Dotation chargée	Dotation exécutée	Taux d'exécution
	Artisanat	2 301 701 595	168 661 808	7,33%
PDSAB		1 907 939 000	168 661 808	8,84%
	Tourisme	1 914 886 405	397 294 283	20,75%
	Embarcadère-débarcadère	407 556 019	397 294 283	97,48 %

AGS		809 916 000	0	0%
	Total	5 026 504 000	565 956 091	11,26%

Source : informations reçues à la DPP

Notons que la plupart de ces programmes et projets sont financés par le budget national. Mais en 2008, un prêt d'un montant de 2.985.000.000 F CFA a été octroyé au Projet de Développement du Secteur de l'Artisanat (PDSA) par la Banque Ouest Africaine de Développement. Il en résulte que **les partenaires techniques et financiers sont disponibles pour appuyer le secteur de l'artisanat.**

Selon la revue annuelle de gestion du développement (édition 2009), une analyse approfondie de l'architecture des projets montre que les dotations affectées annuellement dans le cadre de la mise en œuvre des projets sont généralement insuffisantes pour répondre aux urgences et aux obligations auxquelles les responsables de projets doivent faire face. Ainsi, il y a des marchés qui ne sont pas signés suite à l'insuffisance de crédits comme nous le montre le tableau ci-après :

Tableau 8 : Marchés non approuvés pour insuffisance de crédits

Numéro	Objet du marché	Attributaire	Montant (TTC)	Observations
1	Elaboration et application des plans d'urbanisme de détail des sites touristiques de la route des pêches (lot 1)	ECOPLAN	59 525 000 F	Contrat de marché non signé pour insuffisance de crédit
2	Elaboration et application des plans d'urbanisme de détail des sites touristiques de la route des pêches (lot 2)	ECOPLAN	43 325 000 F	Contrat de marché non signé pour insuffisance de crédit
3	Elaboration et application des plans d'urbanisme de détail des sites touristiques de la route des pêches (lot 3)	SERHAU	21 183 950 F	Contrat de marché non signé pour insuffisance de crédit

Source : informations reçues à la CPMP

Cette situation résulte des **abattements budgétaires** qui handicapent le bon fonctionnement de la Cellule. Ces abattements interviennent en plein exercice budgétaire pour réviser à la baisse les crédits budgétaires initialement ouverts.

B- Dispositions du nouveau code des marchés publics

Suite aux dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant application du code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, il y a eu la création de deux organes à savoir : la Cellule de Contrôle des Marchés Publics et la Commission de Passation des Marchés Publics. Outre la création de ces organes la loi en a institué d'autres. Plus spécifiquement, il y a :

▪ Les organes de passation

Suivant les dispositions de la loi, les organes de passation des marchés publics au niveau des ministères et institutions de l'Etat sont : l'autorité contractante, la personne responsable, la commission de passation des marchés publics (CPMP) et la cellule de contrôle des marchés publics (CCMP) (article 8).

▪ Les organes de contrôle

Le contrôle des marchés publics assuré précédemment par la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) est renforcé et assuré par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), les Cellules de Contrôle des Marchés Publics des ministères et institutions de l'Etat et les Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics. Les dispositions des articles 11 et 12 prévoient les organes de contrôle qui sont les suivants :

- Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- Cellules de Contrôle des Marchés publics (CCMP) ;

- Directions Départementales de Contrôle des Marchés Publics (DDCMP).

- **Les organes de régulation**

Dans la précédente loi, la régulation des marchés publics est assurée par la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics. La présente loi a institué une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) rattachée à la Présidence de la République en remplacement de la commission citée plus haut.

Ces organes précédemment cités ne sont pas fonctionnels. Ainsi, les dénominations des organes de passation à savoir CPMP, DNMP et CNRMP sont toujours admises dans les ministères. De plus, nous avons constaté que la CPMP-MAT ne dispose pas d'un arrêté lui permettant de fixer ses attributions, son organisation et son fonctionnement. Il n'y a pas d'arrêté notifiant la création de la CPMP-MAT. Cette situation est également déplorée dans la revue annuelle du processus de gestion de développement (2009) d'où **l'inexistence de l'arrêté portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la CPMP-MAT.**

Nonobstant ces failles, le nouveau Code a mis un accent particulier sur les principes de la commande publique à savoir :

- le principe de liberté d'accès à la commande publique ;
- le principe d'égalité de traitement des candidats ;
- le principe de transparence des procédures.

Le code interdit toute mesure ou disposition fondée sur la nationalité des candidats de nature à constituer une discrimination. Elle prône aussi la libre concurrence entre les soumissionnaires qui sont des organismes de droit public et les soumissionnaires privés (article 4).

Au cours de la procédure de passation, les commissions de passation seront assistées par un observateur indépendant.

Les différents constats que nous venons de faire sont présentés ici sous la forme d'un tableau mettant en relief les forces, faiblesses, opportunités et menaces.

La force est considérée comme une caractéristique interne à la CPMP qui favorise un système performant de marchés publics.

Quant à la faiblesse, elle est une caractéristique interne à la CPMP qui influence le système de passation des marchés publics.

L'opportunité est comprise comme une caractéristique externe qui peut réellement être saisie pour apporter une contribution substantielle en vue de l'amélioration du système.

La menace est aussi externe à la Cellule mais susceptible d'influencer négativement le système de passation des marchés publics.

☞ Tableau 9 : Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces résultant de l'état des lieux

Rubriques	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
Organisation de la CPMP	<ul style="list-style-type: none"> - cadre de travail adéquat - ambiance de travail conviviale 	<ul style="list-style-type: none"> - absence des NTIC - insuffisance de ressources humaines qualifiées - absence du profil des agents requis dans le Code des marchés publics - mauvaise répartition des tâches - cumul de fonctions 		<ul style="list-style-type: none"> - instabilité institutionnelle

Attributions de la CPMP	- respect du principe de la concurrence pour le choix des soumissionnaires	- faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics - inexistence de DAO-types, de contrats-types - long délai de passation des marchés publics -fractionnement des marchés publics	-disponibilité des mass media (journal "la Nation", l'ORTB...)	- non respect du délai de traitement des procès verbaux de jugement provisoire des offres - contraintes budgétaires
Fonctionnement de la CPMP	- disponibilité de rapport semestriel - crédit ouvert disponible chaque année	- absence de planification rigoureuse des dépenses objet des marchés publics - faible taux de consommation des crédits -insuffisance de ressources financières	-disponibilité des partenaires techniques et financiers à appuyer les projets d'Artisanat	-abattements budgétaires

Source : informations résultant des observations de stage

SECTION 2 : PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DU PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU MAT

A partir de cet inventaire des forces, faiblesses, opportunités et menaces résultant de l'état des lieux il est aisé de procéder au choix de la problématique et à la justification du thème de l'étude (Paragraphe 1), à la spécification et la détermination des séquences de résolution de la problématique choisie (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : Présentation des forces et faiblesses et ciblage de la problématique

Il s'agit pour nous de procéder au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêts afin de pouvoir dégager les problématiques possibles en général et celle qui fait l'objet de notre étude en particulier.

A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts

Tous les problèmes identifiés ont été regroupés en quatre (04) problématiques différentes contenues dans le tableau ci-après :

Tableau 10 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématiques
1	Application du code des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> • Fractionnement de marchés publics ; • Absence de modèles de documents de passation (DAO-types, contrats-types) ; • Inexistence des organes créés par la loi n°2009-02 du 07 août 2009 ; • Absence du profil des agents requis dans le Code des marchés publics 	Mauvaise application des dispositions du Code	Problématique de la mise en application effective du Code

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématiques
2	Dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de planification rigoureuse des dépenses objet des marchés publics • Faible taux de consommation des crédits ; • Insuffisance de ressources financières 	Mauvaise consommation des crédits	Problématique de la consommation des crédits
3	Système de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance de ressources humaines qualifiées ; • Faible taux d'exécution du plan annuel de passation des marchés publics ; • Long délai de passation des marchés publics 	Dysfonctionnement du processus de passation des marchés publics	Problématique de l'amélioration du processus de passation des marchés publics
4	Organisation de la CPMP	<ul style="list-style-type: none"> • Absence des NTIC ; • Mauvaise répartition des tâches ; • Cumul de fonctions 	Mauvaise organisation	Problématique de la réorganisation de la CPMP

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux

B- Choix de la problématique

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre restitution nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques auxquelles la CPMP ainsi que les autres organes concernés devront résolument faire face en vue de rendre modernes et fiables les Marchés Publics au Bénin. Il s'agit de :

- 1- la problématique de la mise en application effective du Code ;

- 2- la problématique de la consommation des crédits ;
- 3- la problématique de l'amélioration du processus de passation des marchés publics ;
- 4- la problématique de la réorganisation de la CPMP.

Ainsi, le choix de notre problématique est orienté non seulement par le souci de mettre en application nos connaissances acquises dans le domaine des Marchés Publics au cours de notre cycle universitaire en Gestion des Marchés Publics, mais également par la nécessité de contribuer à l'amélioration du processus de passation des Marchés Publics en vue de rendre performants les organes chargés de la passation des marchés publics au Bénin.

Des problématiques identifiées, celle qui a suscité alors en nous une envie de recherche se trouve être « **la Contribution à l'amélioration du processus de passation des Marchés Publics au Ministère de l'Artisanat et du Tourisme** ».

C- Justification du sujet

Les facteurs importants d'un développement hardi et fécond restent et demeurent la construction des infrastructures, l'acquisition d'équipements performants, la valorisation des secteurs prometteurs (l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'artisanat etc) etc. Pour répondre à ces exigences, l'Etat fait appel à des prestataires qui lui fournissent différents services. Ce qui l'amène à passer des marchés pour l'exécution des travaux, la livraison des fournitures et la réalisation des prestations de services.

Le MAT, comme son nom l'indique, a à sa charge l'artisanat et le tourisme. L'artisanat contribue à plus de 13%¹ du PIB. Quant au tourisme, il se place à la 2^e position² après le coton. En terme d'arrivée, le Bénin est la cinquième destination touristique en Afrique de l'Ouest après le Ghana, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Nigéria³. La performance de ces deux secteurs ne peut être concrétisée que par

¹ Trimestriel d'information et d'analyses du MAT juin 2010

² Trimestriel d'information et d'analyses du MAT juin 2010

³ Trimestriel d'information et d'analyses du MAT juin 2010

des réalisations de grande envergure. Ces réalisations ne sont possibles que grâce aux marchés publics. Les marchés publics obéissent à une procédure spécifique à savoir la procédure de passation des marchés publics.

La procédure de passation des marchés publics doit bien fonctionner et se dérouler dans un délai raisonnable. Elle doit se doter également de tous les facteurs (financiers, humains etc) nécessaires qui pourront contribuer à sa performance. De plus la fiabilité de la procédure entraînerait une consommation optimale des crédits vu que le Bénin a du mal à consommer au moins 50% des crédits⁴. A titre d'exemple, en matière de prévision budgétaire, en 2009, le volume d'investissement budgétaire était évalué à 491,7 milliards de francs CFA. En septembre 2009, le Bénin n'avait réalisé qu'environ 39,9% de cette prévision, soit 196,2 milliards de francs CFA d'investissement public.

Un meilleur fonctionnement du processus de passation des marchés publics permettra de renforcer l'efficacité avec laquelle seront utilisées les ressources publiques. Il contribuera au développement et à la réduction de la pauvreté, facilitera l'harmonisation et l'efficacité de l'aide en permettant aux partenaires techniques et financiers de faire davantage appel au système national de passation des marchés publics pour fournir l'aide au développement et à la croissance économique.

Devant l'importance que revêt ce secteur et la nécessité de gérer efficacement les ressources de l'Etat, nous avons décidé de mener notre étude sur le sujet « **Contribution à l'amélioration du processus de passation des marchés publics** ». En choisissant de mener notre réflexion sur ce sujet, notre ambition est de contribuer à l'amélioration du processus de passation en termes de qualité et de coût. Ceci pour redonner plus de célérité à la procédure de passation des marchés publics au Bénin. Les résultats de notre recherche pourront alors servir de boussole en matière de fonctionnement du système de passation des marchés

⁴ Marie Louise Bidias Matchoudo dans "le Bénin consomme moins de 50% des crédits destinés à l'investissement public"

publics. Ces résultats seront accessibles à tous ceux qui sont préoccupés par la problématique de la passation des marchés publics.

PARAGRAPHE 2 : Vision globale de résolution de la problématique

A -Spécification de la problématique de l'étude

Le système de passation des marchés publics présente de nombreux problèmes d'ordre procédural, technique et financier. La résolution de ces problèmes permettra d'assurer la célérité dans les opérations, la bonne prévision et la qualité de la dépense publique. C'est pour essayer d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes qu'il nous semble opportun de proposer des solutions aux problèmes spécifiques liés à la problématique suivante :

« Contribution à l'amélioration du processus de passation des marchés publics ».

Les problèmes spécifiques y relatifs sont les suivants :

- Insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- Faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics ;
- Long délai de passation des marchés publics.

De ces problèmes spécifiques, nous pourrions retenir comme problème général : le mauvais fonctionnement du processus de passation des marchés publics.

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

B- Vision globale et étapes de résolution de la problématique spécifiée

1) Vision globale de résolution de la problématique

La détermination de la vision globale de résolution de la problématique est faite par des approches génériques de résolution du problème général et des problèmes spécifiques identifiés.

1-1 Approche générique de résolution du problème général

La résolution du problème général du mauvais fonctionnement du processus de passation des marchés publics doit se traduire selon une vision prospective pour une performance des procédures. L'insuffisance de ressources humaines qualifiées, le faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics et le long délai de passation des marchés publics constituent des entorses à la performance du système de passation. Il importe d'envisager des approches de solutions visant à résoudre les problèmes spécifiques identifiés.

1-2 Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

a°) Approche générique liée au problème spécifique n° 1

La qualité des ressources humaines est un pré-requis pour espérer de bonnes performances. Cette qualité détermine le dynamisme d'une administration. L'administration qui dispose des "hommes qu'il faut à la place qu'il faut" ne pourra qu'accroître son rendement. Sans les hommes, l'administration ne saurait exister. Pour parvenir alors à la résolution de ce problème, il faut envisager une approche basée génériquement sur l'adéquation entre les attributions des membres de la Cellule de Passation, l'effectif ainsi que le profil.

b°) Approche générique liée au problème spécifique n° 2

Le plan de passation est la boussole de la Cellule de Passation. Il permet d'avoir une vision claire sur les marchés à conclure au cours d'une année budgétaire. Mais ce plan est faiblement appliqué à la Cellule de Passation. Rappelons que le MAT par le biais de l'artisanat contribue à 13% du Produit Intérieur Brut (PIB). Le Bénin est la cinquième destination touristique après le Ghana, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Nigéria. Il s'avère alors important que la plupart des marchés inscrits dans le plan de passation soient passés à 90% voire

95% pour accroître l'apport de ces deux secteurs au PIB. Plus il y a de touristes, plus les recettes augmentent. Ainsi, l'approche générique prévue est celle axée sur les facteurs permettant d'accroître le taux d'exécution du plan de passation.

c°) Approche générique liée au problème spécifique n° 3

Pour analyser ce problème, il est important de partir du délai normal de passation des marchés publics. Le délai de passation des marchés publics est fixé au maximum à 90 jours pour tous les types de marchés concernant les appels d'offres internationaux et à 60 jours pour tous les types de marchés concernant les appels d'offres locaux. Le délai à prendre en considération est celui concernant les appels d'offres locaux (celui de 60 jours) car la Cellule de Passation n'a pas passé des marchés publics internationaux. Ainsi, l'approche générique envisagée est celle basée sur la passation des marchés publics dans les délais requis.

2- Etapes de résolution de la problématique spécifiée

La résolution de cette problématique se fera à travers douze (12) 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 ;
- 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) ;
- établissement 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 et recommandations ;
- construction du Tableau de Synthèse de l'Etude : TSE.

CHAPITRE DEUXIEME

Démarche méthodologique et
propositions de solutions

Dans cette partie, il s'agit d'abord de la présentation du cadre théorique et de la méthodologie de l'étude. Ensuite, il est question de la vérification des hypothèses émises, la formulation du diagnostic, des approches de solutions et des conditions de mise en œuvre.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Nous avons fixé les objectifs à atteindre, identifié les causes supposées être à la base des problèmes et enfin formulé les hypothèses de l'étude. Nous avons ensuite fait la revue de la littérature (paragraphe 1) avant de mettre en place la méthodologie basée sur les approches théorique et empirique (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Il est question dans ce paragraphe de la présentation des objectifs de l'étude, de la formulation des hypothèses et de la revue de la littérature.

I- Objectifs de l'étude

1- Objectif général

L'objectif général est de contribuer à l'amélioration du processus de passation des marchés publics. Cet objectif général se décline en objectifs spécifiques.

2- Objectifs spécifiques

L'objectif spécifique n°1 est de suggérer des actions permettant la dotation d'un nombre important d'agents qualifiés à la CPMP.

L'objectif spécifique n°2 est de proposer des mesures visant à relever le taux d'exécution du plan de passation des marchés publics.

L'objectif spécifique n°3 est de proposer des solutions visant à réduire le délai de passation des marchés publics.

II- Formulation des hypothèses de l'étude

Formuler une hypothèse d'étude revient à identifier la cause la plus plausible supposée être à la base du problème considéré. Dans cette optique, nous déterminerons les causes spécifiques supposées être à la base des problèmes spécifiques puis nous formulerons les hypothèses spécifiques.

A- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1

Au sujet de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, nous avons identifié deux causes que sont :

- la quasi-inexistence de spécialistes en passation des marchés publics ;
- la mauvaise politique de recrutement.

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) a instauré une filière dénommée Gestion des Marchés Publics. Cette filière a été créée pour répondre aux besoins pressants de l'administration en matière de personnel devant animer les Cellules de Passation des Marchés Publics. De plus, des formations sont organisées périodiquement à l'endroit des membres des Cellules, des acteurs de la chaîne de passation en vue de la recherche plus accrue de la performance. Au regard de la composition des Cellules, seuls des spécialistes en passation de marchés publics ne peuvent les animer. De cette analyse, nous pouvons affirmer que la quasi-inexistence de spécialistes en passation des marchés publics ne saurait être la cause de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

Nos observations de stage révèlent que la CPMP-MAT ne dispose pas d'un juriste, ni d'un ingénieur en BTP. Or sur le marché de l'emploi, ces compétences

existent et attendent d'être exploitées. En effet, un bon recrutement permet à l'entreprise de disposer du personnel en fonction de ses besoins. Ainsi, l'absence de cette pratique conduit plusieurs administrations à recruter les agents sans prendre en considération les exigences spécifiques et les qualifications requises pour occuper certains postes. Ceci justifie donc des situations où les titulaires des postes exercent des fonctions incompatibles avec leur formation initiale, autrement dit leur spécialité.

Nous en déduisons alors que **la mauvaise politique de recrutement est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.**

L'hypothèse N°1 sera donc formulée de la manière suivante : la mauvaise politique de recrutement est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

B- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2

Concernant le problème du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics, nous avons identifié deux causes à savoir :

- les abattements budgétaires ;
- la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation.

Le budget est élaboré en équilibre des recettes et des dépenses. Lorsque les recettes diminuent, l'exécution des dépenses s'avère difficile. L'Etat procède alors à des réaménagements. Ce qui revient à réduire les dépenses afférentes à chaque Ministère. Mais cette situation touche rarement les marchés publics. Car avant d'élaborer le DAO, le crédit nécessaire à l'exécution du marché est réservé et disponible dans le SIGFIP. Cette cause nous paraît alors moins en vue.

Le MAT souffre d'une instabilité institutionnelle. Cette situation se caractérise par les fréquents remaniements ministériels. Rappelons qu'au cours de ces cinq (05) dernières années, le Ministère a connu trois (03) Ministres. Le

principe de continuité n'étant pas effectif dans les administrations, la passation des marchés est souvent soumise aux priorités propres à chaque Ministre. Au cours de nos entretiens, il ressort que la plupart des marchés passés ne sont pas toujours inscrits dans le plan de passation des marchés publics. Or ce plan doit servir de guide dans la passation des marchés publics. Le crédit alloué aux marchés inscrits dans le plan de passation est utilisé au profit des marchés non inscrits dans le plan de passation. Il ressort alors que **la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation explique le faible taux d'exécution de ce plan.**

L'hypothèse N°2 sera donc formulée de la manière suivante : la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation explique le faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics.

C- Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°3

Le problème spécifique n°3 est celui relatif au long délai de passation. Nous avons identifié deux causes pouvant l'expliquer :

- le retard observé à la DNMP dans l'obtention du visa "BON A LANCER" ;
- l'approbation tardive des contrats de marchés publics.

Le délai de traitement du Dossier d'Appel d'Offres est de deux (02) jours soit 48 heures après son envoi à la DNMP (confère *annexe 3*). Les Cellules de Passation des Marchés Publics commettent parfois des erreurs dans la rédaction du Dossier d'Appel d'Offres. Une fois transmis à la DNMP, le DAO fait l'objet de multiples corrections et est renvoyé aux Cellules de Passation des Marchés Publics. Ces dernières y insèrent les éventuelles corrections et retournent le DAO à la DNMP avant que celle-ci n'appose le visa "BON A LANCER". Cette situation peut durer dix à quinze jours. Mais ce délai observé avant l'obtention du visa

“BON A LANCER” n’a pas d’incidence majeure dans le processus de passation des marchés publics.

On peut alors déduire que cette cause n’est pas la plus plausible.

Quant à l’approbation tardive des contrats de marchés publics, il y a lieu de souligner qu’elle peut durer plusieurs mois, voire des années (confère **tableau n°5**). Au Ministère de l’Economie et des Finances, certains marchés sont toujours en attente d’être approuvés. Il s’ensuit alors que **l’approbation tardive des contrats de marchés publics est à l’origine du long délai de passation des marchés publics.**

L’hypothèse N°3 sera donc : l’approbation tardive des contrats de marchés publics est à l’origine du long délai de passation des marchés publics.

D- Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n’étant rien d’autres que les manifestations de la cause et de l’hypothèse générale, nous n’avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n’avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

Pour donner une vue synthétique du cadre théorique de l’étude, le Tableau de Bord de l’Etude (TBE) est réalisé. Il est constitué de la problématique choisie, des problématiques spécifiques retenues, des objectifs de recherche, des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et des hypothèses de l’étude. Ledit tableau se présente de la manière suivante :

Tableau N°11 : TBE sur l'amélioration du processus de passation des marchés publics au Ministère de l'Artisanat et du Tourisme

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général</u> Mauvais fonctionnement du processus de passation des marchés publics	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'amélioration du processus de passation des marchés publics	<u>Cause générale</u> —	<u>Hypothèse générale</u> —
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique 1</u> Insuffisance de ressources humaines qualifiées	<u>Objectif spécifique 1</u> Suggérer des actions permettant la dotation d'un nombre important d'agents qualifiés à la CPMP	<u>Cause spécifique 1</u> Mauvaise politique de recrutement	<u>Hypothèse spécifique 1</u> La mauvaise politique de recrutement est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées
	2	<u>Problème spécifique 2</u> faible taux d'exécution du plan annuel de passation des marchés publics	<u>Objectif spécifique 2</u> proposer des mesures visant à relever le taux d'exécution du plan de passation des marchés publics	<u>Cause spécifique 2</u> La priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation des marchés publics	<u>Hypothèse spécifique 2</u> La priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation explique le faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics
	3	<u>Problème spécifique 3</u> long délai de passation des marchés publics	<u>Objectif spécifique 3</u> proposer des solutions visant à réduire le délai de passation des marchés publics	<u>Cause spécifique 3</u> L'approbation tardive des contrats de marchés publics	<u>Hypothèse spécifique 3</u> L'approbation tardive des contrats de marchés publics est à l'origine du long délai de passation des marchés publics

Source : résultats de nos investigations

III- Revue de la littérature

Elle met en exergue les contributions des auteurs qui ont déjà abordé les problèmes spécifiques relatifs au thème.

Ainsi, nous exposerons le point des connaissances liées au problème de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics et du long délai de passation des marchés publics.

1- Contributions antérieures au problème de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées

Plusieurs auteurs ont abordé l'importance des ressources humaines dans les administrations.

Joël CAUDEN (1994) traite de la question en affirmant que « *la gestion des ressources humaines consiste à placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut* ». De cette définition, trois objectifs se dégagent à savoir :

- la détermination des effectifs suffisants en quantité et en qualité (placer les hommes qu'il faut) ;
- la répartition géographique, fonctionnelle et optimale (placer les hommes où il faut) ;
- la prise en compte d'une prévision judicieuse (placer les hommes au moment précis)

Quant à **Vincent GNAKPA** (2000), l'Homme est considéré comme une ressource dans l'organisation. En d'autres termes, il est considéré comme une « *richesse* » de par ses capacités.

Selon l'économiste **Raymond da MATHA** (2002), « *les ressources humaines constituent à l'heure actuelle, le fondement le plus sûr de toute croissance qualitative et quantitative de l'économie* ». Il ressort de cette définition que les ressources humaines sont au centre du fonctionnement de toute organisation,

voire de toutes les structures. Les hommes constituent ainsi les ressources actives des systèmes organisationnels et de leur interaction.

Selon **COHEN, E.** (2001) « *le personnel qualifié traduit l'aptitude d'un individu à prendre en charge des responsabilités professionnelles, notamment en raison de sa compétence, de sa formation, de son expérience* ». C'est dans ce sens qu'on parle par exemple d'ouvrier qualifié, d'une personne qualifiée.

Il est important que les acteurs du processus de passation soient compétents et efficaces. Le capital humain constitue l'une des principales ressources de toute organisation. Le problème récurrent dans les Cellules est l'insuffisance des compétences requises pour animer les Cellules de Passation. Nombreuses sont les Cellules de Passation qui ne disposent pas en leur sein de spécialiste en fournitures, travaux et services. Pour l'élaboration des DAO, elles ont souvent recours à des compétences extérieures en ce qui concerne les marchés publics qui présentent des spécificités particulières.

2- Contributions antérieures au problème du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics

Le plan de passation est le principal outil de travail des Cellules. C'est un tableau synoptique de l'ensemble des marchés que se propose de passer un acheteur public, au cours d'une année en tenant compte, d'une part, du montant des crédits qui lui sont alloués par le budget de l'Etat, et d'autre part, des besoins de ses services à satisfaire selon **Carine LALY** dans son mémoire intitulé "*Contribution à la planification de la passation des marchés publics en République du Bénin*".

Dans le souci d'aboutir à une gestion rationnelle et efficiente des marchés publics, la nouvelle réglementation en l'occurrence la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations des services publics en

République du Bénin, fait de l'élaboration du plan de passation des marchés publics une obligation réglementaire.

GUEDEGBE Samson dans son ouvrage intitulé '*gouvernance en République du Bénin : droit et pratique des marchés publics de l'Etat*' renchérit cette obligation de la manière suivante : « *l'élaboration du plan annuel de passation des marchés publics par les Cellules de Passation est une attribution capitale et l'une des conditions essentielles de la réussite du processus de passation des marchés publics* ». Il insiste également sur la nécessité du recensement et de la programmation des achats publics, préalable indispensable au suivi de la mise en œuvre des plans de passation des marchés publics.

Soulignons que l'élaboration du plan de passation vise plusieurs objectifs à savoir :

- l'assistance-conseil aux administrations et aux coordonnateurs de projets en vue d'une meilleure exécution des crédits budgétaires qui leur sont alloués ;
- la gestion prévisionnelle des procédures pour permettre d'anticiper les difficultés auxquelles les acteurs du système auront à faire face au cours du processus ;
- la bonne lisibilité des opérations à mener et une bonne maîtrise des délais ;
- le soutien à la transparence du processus d'acquisition de biens et services, de la réalisation des travaux ;
- l'accélération de la réalisation des projets de développement.

Les marchés publics avant d'être inscrits dans le plan de passation font l'objet d'une étude minutieuse et approfondie. Car l'Etat investit des sommes

importantes dans les marchés publics. Le fort taux d'exécution du plan de passation entraînerait inéluctablement la consommation optimale des crédits. De ce plan de passation dépend l'évolution croissante des marchés publics dans les administrations. Ainsi, la satisfaction des besoins de ces administrations sera assurée sans difficultés majeures. La passation régulière des marchés permet de répondre aux besoins pressants des administrations. Ainsi, il est important de mettre en œuvre un système de contrôle qui permet de contrôler le degré d'application du plan de passation. Ceci incitera les Cellules de Passation à faire preuve de diligence dans l'application efficiente du plan de passation.

3- Contributions antérieures au problème du long délai de passation des marchés publics

La procédure de passation des marchés publics qui s'avère longue ne pourra qu'entraver l'atteinte des objectifs que s'est assignée une administration qui utilise cette procédure pour l'acquisition des biens, fournitures et la réalisation des travaux. Cette procédure doit être faite dans un délai déterminé.

Ainsi pour ne pas noter de contre performance dans les administrations en ce qui concerne le long délai de passation, des dispositions sont prises dans la lettre de notification des crédits gestion 2010 pour réduire les délais de passation et d'exécution des marchés publics. Ainsi, la lettre de notification comporte plusieurs dispositions en son point 23 dénommé gestion des marchés publics.

Afin de mieux suivre dans le temps, le processus de passation des marchés publics d'une part, et de permettre aux responsables chargés des achats publics de bien les programmer d'autre part, les délais suivants sont fixés pour chaque principale étape du processus.

Ainsi, le délai de passation est de quatre-vingt-dix (90) jours pour les marchés publics internationaux et de soixante (60) jours pour les marchés publics nationaux quelque soit le type de marchés (fournitures, travaux et services).

Ces délais sont détaillés par activités et figurent dans le tableau N°17 en *annexe 4*.

PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de travail

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

I- 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 en République du 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.

A- 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 :

- la mauvaise politique de recrutement est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;

- la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation des marchés publics explique le faible taux d'exécution du plan de passation ;
- l'approbation tardive des contrats de marchés publics est à l'origine du long délai de passation des marchés publics.

B- Nature de la collecte des données

Pour vérifier nos hypothèses nous avons procédé à une enquête. Les structures ciblées sont les suivantes :

- la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- les Cellules de Passation des Marchés Publics du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Ministère du Commerce, Ministère des Mines et de l'Eau ;
- la division des marchés du Contrôle Financier ;
- la Direction Générale du Budget ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective du MAT.

Ces structures ont été ciblées car les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se trouvaient pas uniquement au MAT. L'enquête est faite par sondage sur le terrain à l'aide d'un questionnaire (*annexe 5*) et d'un guide d'entretien.

La taille représentative de l'échantillon est de cinquante (50) personnes : trente (30) au niveau des CPMP ont été interrogées à l'aide du questionnaire et vingt (20) par le biais du guide d'entretien. L'échantillon utilisé est celui du choix raisonné car les structures identifiées sont susceptibles de nous apporter des réponses fiables pouvant nous aider à vérifier nos hypothèses émises. L'échantillon typique est celui qui se fonde sur le choix raisonné en fonction de l'orientation que le chercheur veut donner à ses investigations.

C- Outils de collecte des données

Les instruments de collecte des données sont le questionnaire et le guide d'entretien.

Le questionnaire est constitué de questions à choix multiples et de questions ouvertes autour des problèmes spécifiques ci- après :

- Insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- Faible taux d'exécution du plan annuel de passation ;
- Long délai de passation des marchés publics.

Le guide d'entretien comporte des questions ouvertes qui nous ont permis de mieux comprendre les problèmes spécifiques.

D- Techniques de dépouillement des données

Les informations recueillies du questionnaire ont subi un traitement manuel et sont récapitulées de façon synthétique par catégorie.

Les informations recueillies du guide d'entretien (*annexe 6*) nous ont servi à apporter des approches de solutions aux problèmes spécifiques et à suggérer des recommandations.

E- Outils de présentation des données

Les données collectées à partir des investigations menées sont restituées par tableaux et par graphiques.

II- Approches théoriques

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

A- Choix théorique lié au problème spécifique N° 1

1- Présentation de la théorie retenue

La qualité des ressources humaines intervient dans le maintien ou l'augmentation de la performance des administrations. L'accent est beaucoup plus mis lors des recrutements sur les compétences techniques, les meilleures aptitudes du savoir, du savoir-être et du savoir-faire des candidats aux postes à pourvoir. Il s'agit de choisir "la personne qu'il faut à la place qu'il faut" et doter les Cellules du personnel requis en qualité et en nombre suffisant (adéquation poste-profil des agents à recruter).

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse retenue

La cause à retenir sera à rechercher au niveau des structures concernées et qui aura réuni un taux de plus de 50% des avis des enquêtés.

B- Choix théorique lié au problème spécifique N° 2

1- Présentation de la théorie retenue

Selon les dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, l'élaboration du plan de passation est une obligation qui est conférée aux autorités contractantes (article 20 al 1). L'alinéa 2 du même article prévoit également : « *les marchés publics passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans ces plans prévisionnels ou révisés, à peine de nullité* ». L'hypothèse supposée qui explique le faible taux d'exécution du plan de passation est la priorité donnée à des marchés publics qui ne sont pas inscrits dans le plan de passation. L'approche théorique retenue est alors la passation effective des marchés publics inscrits dans le plan de passation.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse retenue

La cause à retenir sera à rechercher au niveau des structures concernées et qui aura réuni un taux de plus de 50% des avis des enquêtés.

C- Choix théorique lié au problème spécifique N° 3

1- Présentation de la théorie retenue

L'approche retenue est celle de la lettre de notification des crédits gestion 2010 pour le problème spécifique n°3. Le délai de passation est de quatre vingt dix (90) jours pour les marchés publics internationaux et de soixante (60) jours pour les marchés publics nationaux quelque soit le type de marchés (fournitures, travaux et services).

Les données recueillies de notre étude concernent les marchés publics nationaux donc le délai à retenir est celui de 60 jours. La lettre de notification donne un détail sur le délai qui est imparti à chaque étape de la procédure (*annexe 4*).

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse retenue

La cause qui sera retenue est celle qui aura réuni un taux de plus 50% des avis des enquêtés.

SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS

Il s'agit de faire ici le point des données collectées, de les analyser, de procéder à la vérification des hypothèses, à l'établissement des diagnostics d'une part et d'apporter des solutions aux problèmes d'autre part.

PARAGRAPHE 1 : DE LA COLLECTE DES DONNEES A L'ETABLISSEMENT DES DIAGNOSTICS

Dans ce paragraphe nous avons d'abord évoqué les difficultés rencontrées. Ensuite, nous avons procédé à la présentation et à l'analyse des données recueillies. Enfin, les hypothèses sont vérifiées et les diagnostics établis.

I- Difficultés rencontrées, présentation et analyse des données

A- Les difficultés rencontrées

Au cours de nos recherches, nous avons été confrontés à certains problèmes. Ces problèmes sont relatifs au fait que les agents interrogés sont très occupés.

Au-delà des problèmes de disponibilité, nous avons rencontré des résistances administratives. Ainsi, sous le couvert des arguments fallacieux tendant à qualifier les renseignements demandés de confidentiels les agents et cadres interrogés ne livrent pas les informations.

De ce qui précède, la collecte des informations ne fut donc pas aisée. Sur cinquante personnes (50) retenues au départ, nous n'avons pu recueillir que quarante (40) réponses réparties comme suit :

- Trente (30) pour les membres des CPMP ;
- Dix (10) pour les agents des autres structures.

B- Présentation et analyse des données

Les données collectées à l'issue de nos investigations se présentent par type d'hypothèse émise à travers les tableaux et graphiques ci-après :

1-) Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées

Tableau n°12 : Causes de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées

Causes	Effectifs	Taux en %
La mauvaise politique de recrutement	24	80
La quasi-inexistence de spécialistes en passation des marchés publics	06	20
Autres	0	0
TOTAL	30	100

Source : Résultat de nos enquêtes

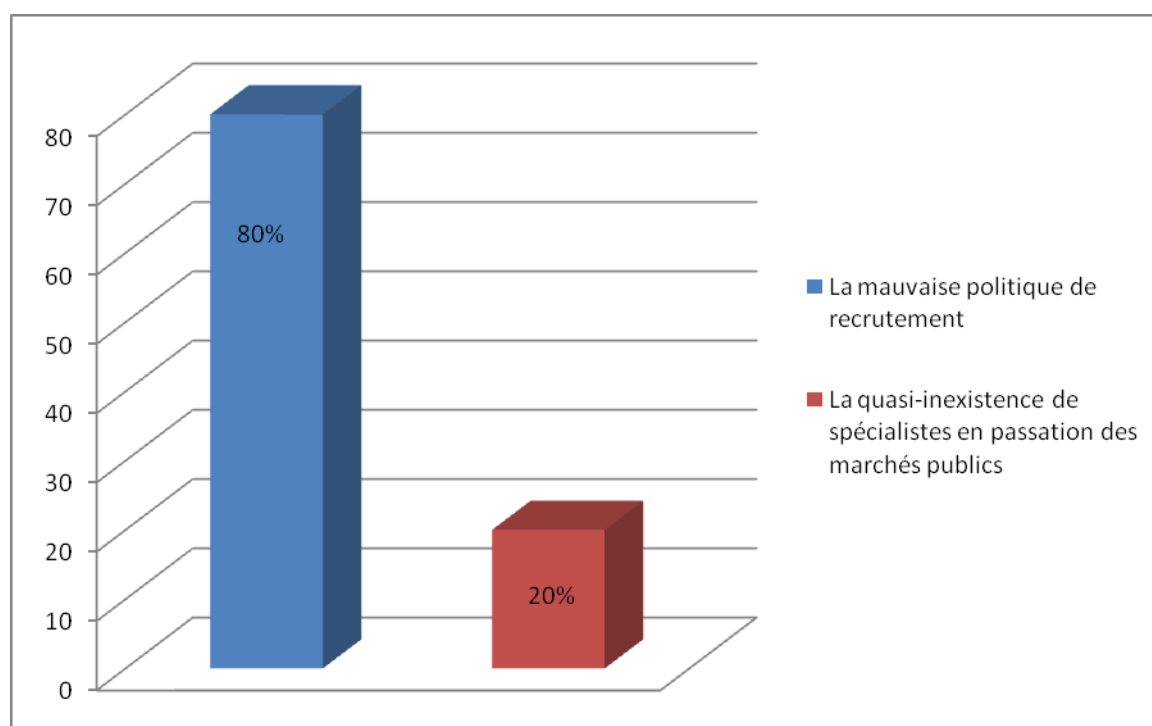


Figure n°1 : Représentation graphique des causes relatives au problème spécifique n°2

La figure n°1 montre que 20% des personnes interrogées lient ce problème spécifique à la quasi inexistence de spécialistes en passation des marchés publics ; 80% pensent que ce problème est plutôt dû à la mauvaise politique de recrutement.

2-) Présentation et analyse des données relatives au faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics

Tableau n°13: Causes du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics

Causes	Effectifs	Taux en %
Les abattements budgétaires	10	33,3
La priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation	20	66,7
Autres	0	0
TOTAL	30	100

Source : Résultat de nos enquêtes

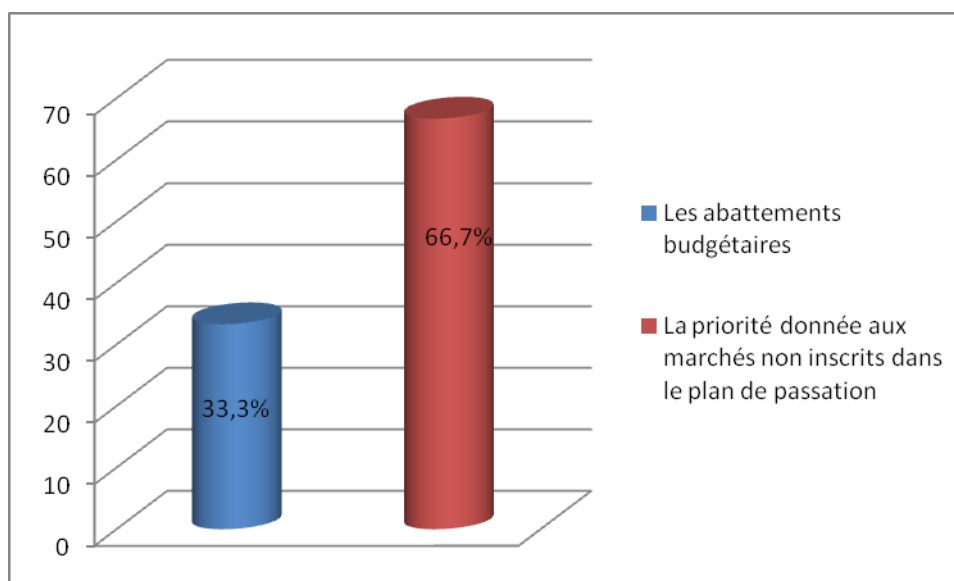


Figure n°2 : Représentation graphique des causes relatives au problème spécifique n°1

A la lecture du graphique, nous remarquons que 33,3% des personnes pensent que les abattements budgétaires justifient le faible taux d'exécution du plan de passation alors que 66,7% estiment que la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation est à la base du faible taux d'exécution du plan de passation.

3-) Présentation et analyse des données relatives au long délai de passation des marchés publics

Tableau n°14 : Causes du long délai de passation des marchés publics

Causes	Effectifs	Taux en %
Le retard observé à la DNMP dans l'obtention du visa "BON A LANCER"	09	30
L'approbation tardive des contrats de marchés	21	70
Autres	0	0
TOTAL	30	100

Source : Résultat de nos enquêtes

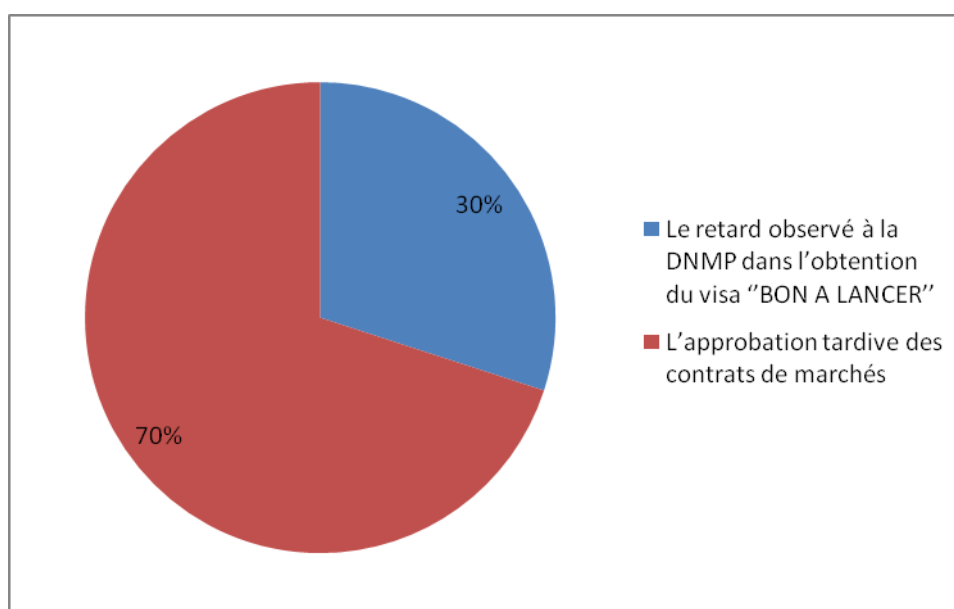


Figure n°3 : Représentation circulaire des causes relatives au problème spécifique n°3

En ce qui concerne la figure n°3, il ressort que 30% considèrent que le retard observé à la DNMP dans l'obtention du visa "BON A LANCER" explique le problème tandis que 70% estiment l'approbation tardive des contrats de marchés comme base du problème.

II- Vérification des hypothèses et établissement des diagnostics

A- Vérification des hypothèses

1) Vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées

A partir du seuil de décision fixé précédemment, il est prévu qu'il sera retenu toutes causes ayant un poids moyen supérieur ou égal à 50%.

En effet, les résultats de l'enquête font apparaître que 80% des personnes interrogées lient l'insuffisance de ressources humaines qualifiées à la mauvaise politique de recrutement ; alors que d'après 20% des interrogés, ce problème est dû à la quasi inexistence de spécialistes en passation des marchés publics.

On s'aperçoit alors que l'hypothèse selon laquelle la mauvaise politique de recrutement s'explique par l'insuffisance de ressources humaines qualifiées est vérifiée.

2) Vérification de l'hypothèse liée au faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics

Pour l'identification des causes réelles de ce problème, il a été retenu que tout avis ayant un poids supérieur ou égal à 50% sera retenu.

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

- 33,3% pour les abattements budgétaires ;
- 66,7% pour la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation.

Nous pouvons conclure que l'hypothèse selon laquelle la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation est à la base du faible taux d'exécution du plan de passation est vérifiée.

3) Vérification de l'hypothèse liée au long délai de passation des marchés publics

En ce qui concerne cette hypothèse, toute cause ayant réuni un poids supérieur ou égal à 50% serait retenue. L'analyse des données de l'enquête a permis de retenir 30% et 70% des interrogés pensent respectivement que le retard observé à la DNMP dans l'obtention du visa "BON A LANCER", l'approbation tardive des contrats de marchés justifient ledit problème.

On en déduit que l'hypothèse selon laquelle l'approbation tardive des contrats de marchés publics est à l'origine du long délai de passation des marchés publics est vérifiée.

B- Etablissement des diagnostics

1) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

Suite à la confirmation de l'hypothèse n°1, l'élément de diagnostic retenu est : **la mauvaise politique de recrutement est la cause réelle de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.**

2) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

A partir de la confirmation de l'hypothèse n°2, l'élément de diagnostic retenu est : **la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation des marchés publics est la cause réelle du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics.**

3) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

La confirmation de l'hypothèse spécifique n°3, permet de retenir comme élément de diagnostic que **l'approbation tardive des contrats de marchés publics est la cause réelle du long délai de passation des marchés publics.**

Paragraphe 2 : PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

I-) Approches de solutions

A-) Approches de solutions à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées

Les ressources humaines sont indispensables pour l'administration. Le manque de ressources humaines dans l'Administration reste un problème important auquel les administrations doivent remédier.

Le personnel qualifié traduit l'aptitude d'un individu à prendre en charge des responsabilités professionnelles, notamment en raison de sa compétence, de sa formation, de son expérience. Ainsi pour avoir un personnel qualifié il faut que toute structure tienne compte des besoins réels en personnel.

Le diagnostic établi est que la mauvaise politique de recrutement est à la base de l'insuffisance de ressources humaines.

Il ressort de ce qui précède que la résolution de ce problème passera par les actions ci-après :

- élaborer un plan de recrutement (évaluation des besoins en personnel pour une qualification donnée, des postes à pourvoir en fonction des démissions, départ à la retraite, promotion) pour combler le déficit de ressources humaines dont a besoin la CPMP.

En effet, la CPMP dispose d'un Administrateur des Finances, d'un technicien en tourisme, d'un contrôleur des BTP. Ce profil des agents ne lui permet pas d'exercer pleinement ses attributions. Ainsi, un spécialiste en passation des marchés publics, un juriste et un technicien en BTP ainsi qu'un magasinier (pour éviter le cumul de fonctions) l'aiderait fortement à exécuter ses tâches dans la plus grande aisance.

Le recrutement doit également tenir compte du profil des agents devant animer les Cellules de Passation et de Contrôle décrit dans le décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 en son article 31.

Pour effectuer alors un bon recrutement, les points suivants doivent être définis :

- définition de fonctions (quel poste ? quelles missions ? quels objectifs ? quelles tâches ?) ;
- conditions d'embauche (rémunération fixe ? variable ? etc) ;
- profil du candidat (quelles formations ? quelles expériences ? quelles qualités professionnelles ou relationnelles ?) ;
- texte de l'annonce (comment présenter le poste de façon claire et attrayante aux candidats ?) ;
- sélection des supports (quels moyens utiliser pour faire connaître l'offre : (presse, internet, agence de recrutement, association professionnelle, etc).

- procéder au redéploiement du potentiel humain disponible en fonction des besoins prioritaires en plaçant "l'homme qu'il faut à la place qu'il faut" (adéquation poste-profil) ;

- envisager la formation du personnel : des séances de formation doivent être organisées à l'intention des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics pour renforcer leurs capacités. Ainsi, les membres de la Cellule pourront exécuter leurs attributions ou les tâches relevant de leur compétence avec beaucoup de professionnalisme.

B-) Approches de solutions au faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics

Le diagnostic établi est que la priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation est à l'origine du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics.

Pour remédier à ce problème, nous suggérons :

- d'élaborer des plans réalistes de passation des marchés publics et assurer leur suivi permanent et rigoureux ;
- de rejeter tout projet de DAO non inscrit préalablement dans le plan de passation validé ;
- de publier au journal des marchés publics tous les plans de passation de tous les maîtres d'ouvrages.

C-) Approches de solutions au long délai de passation des marchés publics

Le long délai de passation des marchés publics entraîne le faible taux de consommation des crédits, le report de crédits et l'annulation des crédits.

Pour y remédier, il importe de proposer une stratégie visant à éradiquer l'approbation tardive des contrats de marchés. A cet effet, nous suggérons ce qui suit :

- réduire les contrôles redondants qui existent dans la procédure actuelle en rendant chaque organe de la chaîne de passation responsable.
On pourra avoir par exemple dans les Ministères et institutions de l'Etat un représentant de la DNMP, du DCF, afin d'accélérer le processus de passation des marchés publics et éviter les pertes de temps liées à l'obtention du visa "BON A LANCER" et le visa du Contrôle Financier.
- mettre en place un mécanisme de suivi des contrats de marché transmis au Contrôle Financier par les Cellules de Passation. Lors de nos entrevues, les agents du Contrôle Financier se sont plaints du fait que les membres des Cellules ne viennent plus constater le niveau d'avancement des contrats de marchés publics.

Parfois les contrats de marchés publics font l'objet de rejet faute de compléments d'informations ou de défaut de signature par exemple. Pour éviter que ces contrats ne stagnent au Contrôle Financier, les membres des Cellules devraient faire preuve de diligence dans le suivi des contrats de marchés publics. Ils pourraient par exemple se rendre deux (02) fois par semaine au CF et émettre des coups de fil au moins trois fois par semaine.

- prendre les dispositions visant à transmettre les dossiers au Ministre de l'Economie et des Finances dans les délais requis.
- définir une stratégie visant à approuver les marchés publics dans les délais requis par exemple en instaurant la délégation de pouvoir d'approbation du Ministre de l'Economie et des Finances. Le Directeur de Cabinet pourra recevoir cette délégation par exemple. Cela favoriserait l'approbation des contrats au fur et à mesure qu'ils arrivent au cabinet, même en l'absence du Ministre.
- envisager l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui offrirait la possibilité de transactions par voie électronique. Mais ces nouvelles technologies doivent être accompagnées de dispositifs permettant de s'assurer de l'authenticité des soumissions ; des systèmes de sécurité informatique qui doivent accompagner cette mise en œuvre de nature à garantir la confidentialité des offres.

II-) Conditions de mise en œuvre des approches de solutions

L'efficacité des différentes solutions proposées ne pourra être atteinte qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. Ainsi, les recommandations ci-après sont formulées à l'endroit des CPMP, de la DNMP, de la CNRMP, de la DGB, du MEF, de la Fonction Publique, des PTF, du MAT et de l'Etat.

1) Recommandations à l'endroit des CPMP

- s'approprier les différentes procédures ;
- promouvoir la maîtrise des outils de passation des marchés publics ;
- assurer une meilleure coordination entre le processus de planification de la passation des marchés et le processus budgétaire. Pour ce faire, le processus de planification doit commencer au moins trois mois avant le début de l'exercice.

Le programme budgétaire à moyen terme et le budget annuel doivent avoir un lien et le cycle des dépenses doit être réaliste afin de pouvoir assurer des méthodes compétitives de passation de marchés et une utilisation efficiente des deniers publics ;

- établir une fiche d'attributions des tâches pour éviter les cumuls de fonctions.

2) Recommandations à l'endroit de la DNMP

- prendre des mesures appropriées pour renforcer la planification des marchés de tous les ministères et institutions de la République ;

Le plan de passation des marchés publics, il doit être établi en fin d'année budgétaire N-1. Il faudrait déjà que le processus d'établissement soit enclenché dès le dépôt du budget de la gestion N à l'Assemblée Nationale et que les structures bénéficiaires des infrastructures, des prestations ou des biens fassent notifier aux membres de la cellule leur besoin pour l'année N, juste à la fin de la période budgétaire.

- accélérer l'informatisation du système de passation des marchés publics afin d'éviter le retard dans l'obtention du visa "BON A LANCER" et les résultats des jugements provisoires des offres ;

- améliorer l'accès aux informations sur les marchés publics et appliquer les dispositions de l'article 60 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégations de service publics en République du Bénin qui dispose que les avis et les dossiers d'appel d'offres peuvent être envoyés par des moyens électroniques conformément au format et aux modalités de transmission qui sont définis par décret pris en conseil des ministres ;

3-) Recommandations à l'endroit de la CNRMP

- évaluer périodiquement les acteurs ainsi que les procédures et les pratiques du système de passation des marchés publics ;
- publier les résultats de l'analyse faite du système de passation des marchés publics afin que les Cellules de Passation des Marchés Publics puissent s'en servir dans la conduite des opérations de passation des marchés publics ;
- organiser la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics ;
- constituer des fiches de suivi du plan de passation des marchés publics des Cellules afin d'avoir une vue synoptique de l'évolution des marchés publics inscrits dans le plan de passation des marchés publics.

4-) Recommandations à l'endroit de la DGB

- procéder à une planification rigoureuse des dépenses publiques ;
- utiliser des moyens modernes de prévision des recettes, par exemple des logiciels qui permettent de partir des données existantes afin d'obtenir des prévisions qui ne s'écartent pas trop des réalisations ;

- procéder à la notification des crédits dans les délais requis.

5-) Recommandations à l'endroit du MEF

- éviter la fermeture prématurée du SIGFIP : le SIGFIP n'est pas disponible douze mois sur douze. En effet, l'accès au SIGFIP n'est possible que deux (02) ou trois (03) mois après le vote du Budget. L'accès au SIGFIP est bloqué bien avant la fin de l'exercice budgétaire.
- améliorer la performance du SIGFIP : ce système devra faire l'objet d'audit de performance régulier afin de le rendre plus efficient ;
- renforcer les capacités des services d'audit interne et de contrôle financier au sein des ministères et institutions de l'Etat de même qu'au niveau des communes pour assurer un meilleur respect des procédures et une dépense publique de qualité.

6-) Recommandations à l'endroit de la Fonction Publique

- mettre en place un système de prévisions des besoins en personnel au moyen de la GPEC.

La GPEC est la Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences (GPEC).

Elle consiste à planifier les effectifs et maîtriser les ressources. Elle permettra notamment à la Fonction Publique de maîtriser certains éléments tels que l'effectif du personnel, les caractéristiques des emplois, les compétences disponibles ainsi que les plans de carrière. La GPEC est un processus pertinent en ce sens qu'elle permet de faire une prévision des besoins futurs en ressources humaines, d'évaluer les besoins futurs et de prendre des décisions conséquentes.

7-) Recommandations à l'endroit des PTF

- contribuer au renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics par le biais des formations organisées à leur endroit ;
- équiper les acteurs de la chaîne de passation en Technologies de l'Information et de la Communication ;
- appuyer financièrement les secteurs de l'artisanat et du tourisme.

8-) Recommandations à l'endroit du MAT

- inciter les bailleurs de fonds à financer davantage les secteurs de l'artisanat et du tourisme ;
- doter les programmes et projets de crédits suffisants en vue de pallier l'insuffisance de crédits alloués aux programmes et projets de l'artisanat et du tourisme.

9-) Recommandations à l'endroit de l'Etat

- instituer dans les ministères et institutions de l'Etat les nouveaux organes décrits dans la nouvelle loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégations de service publics en République du Bénin ;
- assurer la pérennité aux postes des cadres en évitant les fréquents remaniements ministériels. Un agent sera muté lorsque ce dernier aura commis une faute lourde. Cette situation permettra au cadre nommé d'achever son programme de développement pour la structure ou l'institution dont il a la charge.

Niveau d'analyse	Problématiques	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics	Approches de solutions
------------------	----------------	-----------	----------------	-------------	------------------------

T

a

b

l

e

a

u

n

o

-

1

5

:

T

Tableau de Synthèse de l'Etude

Niveau Général		Problème général Mauvais fonctionnement du système de passation des marchés publics	Objectif général Contribuer à l'amélioration du système de passation des marchés publics	_____	_____	_____
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 Insuffisance de ressources humaines qualifiées	Objectif spécifique n°1 Suggérer des actions permettant la dotation d'un nombre important d'agents qualifiés à la CPMP	Cause réelle n°1 Mauvaise politique de recrutement	Diagnostic n°1 La mauvaise politique de recrutement est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées	Approches de solutions n°1 - élaborer un plan de recrutement pour combler le déficit de ressources humaines - procéder au redéploiement du potentiel humain disponible en fonction des besoins prioritaires
	2	Problème spécifique n°2) faible taux d'exécution du plan annuel de passation des marchés publics	Objectif spécifique n°2 Proposer des mesures visant à relever le taux d'exécution du plan de passation des marchés publics	Cause réelle n°2 La priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation	Diagnostic n°2 La priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation explique le faible	Approches de solutions n°2 - élaborer des plans réalistes de passation des marchés publics et assurer leur suivi permanent et rigoureux ; - rejeter tout projet de DAO non inscrit préalablement dans le

					taux d'exécution du plan de passation des marchés publics	plan de passation validé
	3	Problème spécifique n°3 long délai de passation des marchés publics	Objectif spécifique n°3 Contribuer à la réduction du délai de passation des marchés publics	Cause réelle n°3 L'approbation tardive des contrats de marchés publics	Diagnostic n°3 L'approbation tardive des contrats de marchés publics est à l'origine du long délai de passation des marchés publics.	Approches de solutions n°3 - mettre en place un mécanisme de suivi des contrats de marché transmis au Contrôle Financier par les Cellules de Passation - prendre les dispositions visant à transmettre les dossiers au Ministre de l'Economie et des Finances dans les délais requis

CONCLUSION

Eu égard à tout ce qui précède, il convient de retenir que les marchés publics sont les seuls moyens dont dispose l'Administration pour la réalisation de ses infrastructures sociocommunitaires, l'acquisition, l'entretien et la réparation de ses équipements. De ce fait, ils revêtent une importance capitale pour l'Etat dans l'exercice de sa mission de satisfaction des besoins d'intérêt général.

La plupart des Cellules de Passation des Marchés Publics au Bénin sont confrontées à de nombreuses distorsions notamment :

- ✓ l'insuffisance de ressources humaines qualifiées pour dynamiser lesdites Cellules ;
- ✓ le faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics ;
- ✓ le long délai de passation des marchés publics.

Dans le cadre de la présente étude, cette situation risque de paralyser les secteurs de l'artisanat et du tourisme si des solutions idoines ne sont pas apportées.

C'est pourquoi nous suggérons :

- que les gestionnaires de ressources humaines des différentes structures procèdent en fonction des profils et des aptitudes professionnelles des agents, au redéploiement du personnel existant ;
- renforcer les capacités du personnel impliqué dans le processus de passation des marchés publics et le motiver pour améliorer leur rendement ;
- d'élaborer des plans réalistes de passation des marchés publics et assurer leur suivi permanent et rigoureux ;
- de prendre des mesures appropriées pour renforcer la planification des marchés de tous les Ministères et Institutions de la République ;

- de déconcentrer les pouvoirs d'approbation des dossiers au niveau du Cabinet du MEF dans le but d'assurer l'approbation des dossiers dans les meilleurs délais.

Nous n'avons nullement pas la prétention d'avoir exploré tous les aspects de la problématique de passation des marchés publics au sein d'un Ministère. Le champ d'investigation étant assez vaste, cette étude pourra être complétée par d'autres réflexions comme par exemple le rôle des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics.

Cette réflexion nous paraît aussi préoccupante étant entendu que ce sont les soumissionnaires qui enclenchent le processus de passation des marchés publics depuis le dépôt de leurs offres.

Cette étude aura le mérite de contribuer à la moralisation de la vie publique, en invitant les soumissionnaires à prendre leurs responsabilités.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

- BEAUGE Thierry (2007) : « **Dictionnaire de la commande publique** », AFNOR ;
- CAUDEN Joël (1994) : « **Gestion des ressources humaines** », Edition Berger LEVRAULT ;
- COHEN Elie (2001) « **Dictionnaire de gestion** », Editions la découverte, Paris
- Da MATHA Raymond (2002) : « **Management des ressources humaines et la gestion des moyens** » ;
- FLORIAN Linditch (2002) : « **Le droit des marchés publics** », Dalloz, France, 2ème édition ;
- GNAKPA Vincent (2000) : « **Comprendre l'essentiel en gestion des ressources humaines** » ;
- GUEDEGBE, S. I. B. (2007) : « **Gouvernance en République du Bénin : droit et pratique des marchés publics de l'Etat** », HORID PRESS.

II- TEXTES LEGISLATIFS

- L'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin ;
- La loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin ;
- Le décret n° 2004-562 du 1er octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;

- Le décret n° 2004-563 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- Le décret n° 2004-564 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics ;
- Le décret n° 2004-565 du 1er octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics ;
- La loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et délégations de service publics en République du Bénin.

III- MEMOIRES

- ADADJA P. (2007) : « **Contribution à la modernisation du système de passation des Marchés Publics au Bénin** », ENAM/AFT, cycle 2 ;
- AGUEGUE M. (2007) : « **Contribution à la gestion performante des Marchés Publics au Bénin** », ENAM/AFT, cycle 2 ;
- KATABUKA MUGISA B. (2004) : « **Marchés publics : procédure de passation, protection juridictionnelle et contrat** » ;
- LALY C.M. (2009) « **Contribution à la planification de la passation des marchés publics en République du Bénin** », cycle 1 ;
- NOBIME D. I. S. (2009) : « **Contribution à la réduction des délais de passation et d'exécution des contrats de marchés publics au Bénin** » ENAM/AFT, cycle1 ;
- ZINSOU C. (2008) : « **Problématique de l'amélioration des délais de passation des marchés publics en République du Bénin** », ENAM/AFT, cycle1.

IV- AUTRES DOCUMENTS

- ATTANASSO Marie-Odile (2010) : « **Bénin Prestation Efficace des Services Publics de l'Education : une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West Africa** » ;
- GOMINA Aboubakar (2010) : « **Bilan d'exécution du Plan de Travail Annuel du MAT** » ;
- Lettre portant notification des crédits ouverts au titre du Budget Général de l'Etat, 2010 ;
- Eco Finances (2008) « **Spécial marchés publics**», mai-juin ;
- Revue annuelle du processus de gestion du développement édition 2009 MAT ;
- Trimestriel d'information et d'analyses du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme (juin 2010).

V- WEBOGRAPHIE

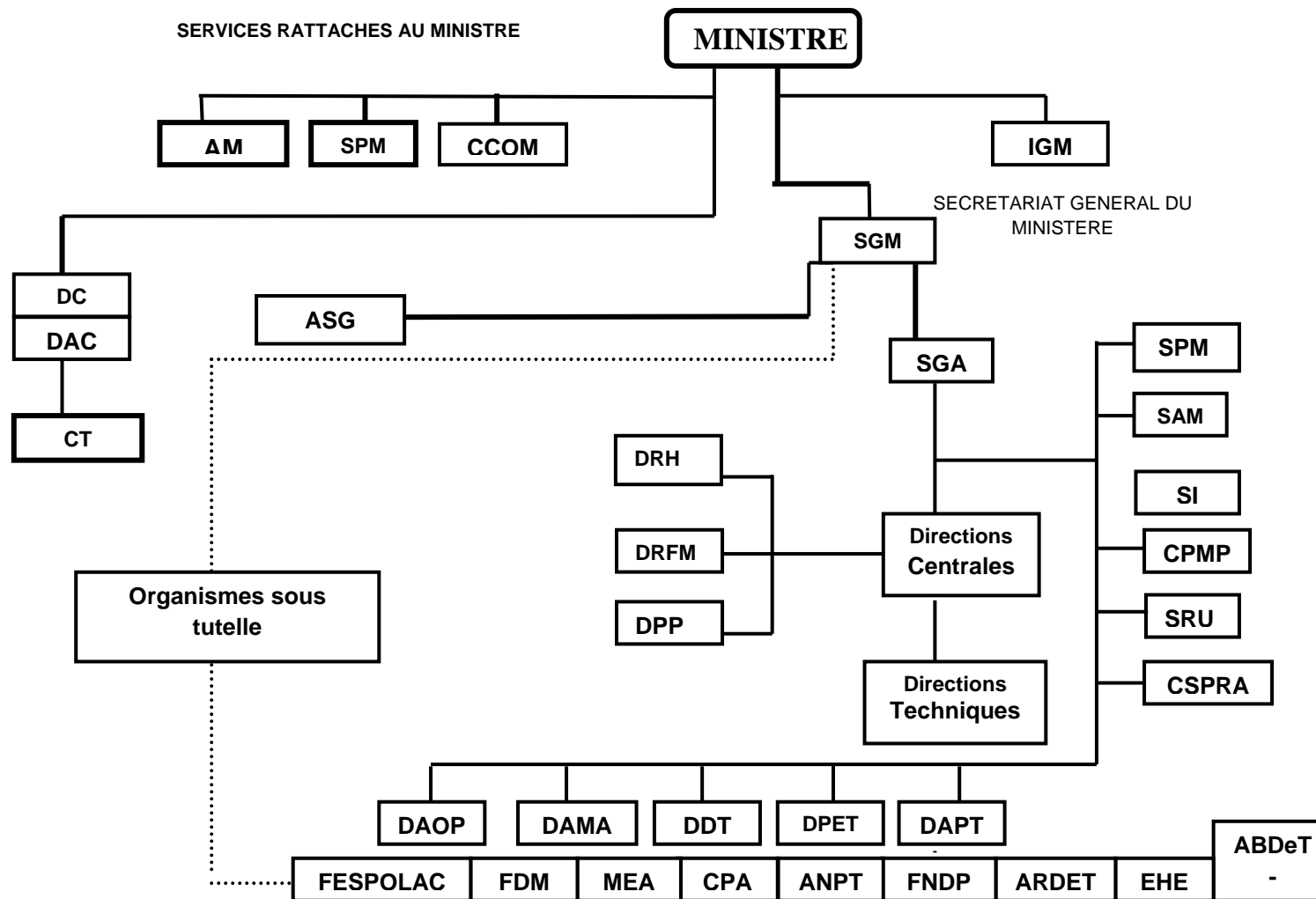
- www.afrimap.org
- www.dgmp.org
- www.hebdo.bf, Passation des marchés publics jeudi 30 septembre 2010
- www.malijet.com, Transparence dans la passation des marchés publics : Former les acteurs dans la maîtrise des procédures, 25 juin 2010



ANNEXES

ANNEXE 1

ORGANIGRAMME DU MINISTRE DE L'ARTISANAT ET DU TOURISME



DEFINITION DES SIGLES UTILISES DANS L'ORGANIGRAMME DU MINISTERE

AM	Assistant du M inistre
SPM	Secrétariat P articulier du M inistre
CCom	Cellule de C ommunication
IGM	Inspection G énéral du M inistère
DC	D irecteur du C abinet
DAC	D irecteur A djoint du C abinet
AC	A ttaché de C abinet
CT	C onseillers T echniques
SGM	Secrétariat G énéral du M inistère
SGA	Secrétariat G énéral A djoint
ASG	Assistant du S ecrétaire G énéral du M inistère
SPM	S ervice du P rotocole du M inistère
SAM	Secrétariat A ministratif du M inistère
SI	S ervice I nformatique
CPMP	Cellule de P assation des M archés P ublics
SRU	S ervice des R elations avec les U sagers
CSPRA	Cellule S ectorielle de P ilotage de la R éforme A ministrative
DRH	D irection des R essources H umaines
DRFM	D irection des R essources F inancières et du M atériel
DPP	D irection de la P rogrammation et de la P rospective
DAOP	D irection de l' A rtisanat et des O rganisations P rofessionnelles
DAMA	D irection de l' A pprentissage des M étiers A rtisanaux
DDT	D irection du D éveloppement T ouristique
DPET	D irection des P rofessions et des E tablissemments T ouristiques

DAPT	D irection de l' A nimation et de la P romotion T ouristique
FESPOLAC	F estival des P opulations L acustres
FDM	F onds de D éveloppement des M usées
MEA	M aison des E ntreprises A rtisanales
CPA	C entre de P romotion de l' A rtisanat
ANPT	A gence N ationale de P romotion T ouristique
FNDPT	F onds N ational de D éveloppement et P romotion T ouristique
ARDET	A gences R égionales de D éveloppement du T ourisme
EHE	E tablissemments H ôteliers de l' E tat
ABDeT-ZRP	A gence B éninoise pour le D éveloppement T ouristique de la Z one de la R oute des P êches

ANNEXE 3

**Tableau n°16 : Fiche de suivi de Dossier
d'Appel d'Offres**

Structure	Délai	Identification du réceptionnaire Nom et Prénom
Objet : Référence :		
Arrivée DAO à la DNMP pour avis : Date : Heure : Départ DNMP Date : Heure :	2 jours	
Retour du maître d'ouvrage Date : Heure : Date de lancement :	1jour	
Ouverture et analyse des offres Date : Heure :	2 jours	
Rédaction et transmission du procès-verbal de jugement à la DNMP	2 jours	
Etude du procès-verbal à la DNMP pour avis Date : Heure :	2 jours	
Retour à la structure (Maître d'ouvrage) Date : Heure :	1 jour	
Notification à l'adjudicataire Date : Heure :	1 jour	

Structure	Délai	Identification du réceptionnaire Nom et Prénom
Elaboration du contrat de marché public et signature par l'adjudicataire Date : Heure :	2 jours	
Transmission du projet de contrat de marché public au MEF pour signature Date : Heure :	1 jour	
Signature du marché par le MEF Date : Heure :	2 jours	
Retour à la structure (Maître d'ouvrage) Date : Heure :	1 jour	
Remise de copie du marché à l'adjudicataire Date : Heure :	1 jour	
Enregistrement du marché aux Impôts Date : Heure :	1 jour	
TOTAL	24 jours	

Source : Lettre portant notification des crédits ouverts au titre du Budget Général de l'Etat, 2010

ANNEXE 4

Tableau n°17 : Délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres local

Activités	Périodicité	Fournitures Equipements	Services, Petits et Moyens travaux	Grands travaux
Elaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offres : faire connaître les caractéristiques des marchés pouvant être passés dans l'année	Fin d'année budgétaire N-1	N-1		N-1
Elaboration du DAO : préparation des spécifications techniques, déterminations de la procédure et du type de marché, choix du mode de passation.	Début d'année budgétaire	5 JO	5 JO	5 JO
Transmission DAO à la DNMP : avis de non objection ou autorisation préalable pour autre mode de passation autre que l'appel d'offre.	En cours d'année budgétaire	2 JO	2 JO	2 JO
Avis d'appel à concurrence et mise à disposition du DAO ouverture des offres, évaluation des offres et attribution du marché	En cours d'année budgétaire	32 JO	32 JO	32 JO
Transmission du rapport d'analyse et de jugement à la DNMP pour avis Publication du PV d'adjudication provisoire Approbation + Signature du marché Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	13 JO	13 JO	13 JO
Enregistrement du marché à la Direction des Impôts Dépôt du marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage Envoi du dossier dans le circuit financier	En cours d'année budgétaire	8 JO	8 JO	8 JO
TOTAL		60	60	60

LEGENDE

PV = Procès Verbal ; DAO = Dossier d'Appel d'Offres ; DNMP = Direction Nationale des Marchés Publics

ANNEXE 5

Questionnaire

En fin de formation à l'ENAM en Gestion des Marchés Publics au cycle II, nous avons effectué un stage académique à la Cellule de Passation du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme. Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire sur le sujet « **Contribution à l'amélioration du processus de passation des marchés publics** » nous vous prions de bien vouloir répondre à nos questions en cochant les cases correspondantes à vos réponses.

Merci pour votre franche collaboration.

1°) **Qu'est-ce qui justifie, selon vous, l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ?**

- a- La quasi-inexistence de spécialistes en passation des marchés publics
- b- La mauvaise politique de recrutement
- c- Autres (à préciser)

.....

2°) **L'effectif du personnel est-il suffisant pour les tâches à accomplir ?**

oui non

Sinon, que suggérez-vous pour juguler l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ?

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

3°) Qu'est-ce qui explique, selon vous, le faible taux d'exécution du plan de passation ?

a- Les abattements budgétaires

b- La priorité donnée aux marchés non inscrits dans le plan de passation

c- Autres (à préciser)

.....

4°) Que suggérez-vous pour un fort taux d'exécution du plan de passation ?

.....

.....

.....

.....

5°) A votre avis, parmi les raisons ci-après laquelle est à l'origine du long délai de passation des marchés publics ?

- Retard observé à la DNMP dans l'obtention du "BON A LANCER"

- L'approbation tardive des contrats de marchés

- Autres (à préciser)

.....

6°) Que suggérez-vous pour la réduction du délai de passation des marchés publics ?

.....

.....

.....

.....

7°) Quelle est l'incidence du long délai de passation des marchés publics sur les finances publiques?

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

8°) Comment les contraintes budgétaires handicapent-elles le système de passation des marchés publics ?

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

Merci pour votre contribution

ANNEXE 6

GUIDE D'ENTRETIEN

Quel sont les facteurs qui expliquent la lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage ?

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

Qu'est-ce qui explique le faible taux d'exécution du plan de passation selon vous ?

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

Etes-vous réellement associés à l'élaboration du plan de passation ?

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

Qu'est-ce qui bloque à votre niveau le traitement à temps des dossiers de contrats de marchés publics ?

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

Que préconisez-vous pour une amélioration du système de passation des marchés publics ?

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

Table des matières

Identification du jury	i
Déclaration d'engagement de l'auteur	ii
Dédicace	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Liste des figures	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé	x
Sommaire	xii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : Observations de stage et problématique de l'étude	3
SECTION 1 : Observations de stage sur les activités de la CPMP-MAT	4
Paragraphe 1 : Présentation de la CPMP-MAT	4
A- Présentation du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme (MAT)	4
B- Présentation de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de l'Artisanat et du Tourisme	6
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la CPMP-MAT.....	9
A- Activités de la Cellule de Passation des Marchés Publics	9
B- Dispositions du nouveau code	24
SECTION 2 : Problématique d'amélioration du système de passation des marchés publics au MAT	27
Paragraphe 1 : Présentation des forces et faiblesses et ciblage de la problématique	27
A-Regroupement des problèmes par centre d'intérêts	27
B- Choix de la problématique	28
C- Justification du sujet	29
Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique	31
A- Spécification de la problématique de l'étude	31
B- Vision globale et étapes de résolution de la problématique spécifiée	32
1) Vision globale de résolution de la problématique	32
1-1 Approche générique de résolution du problème général	32
1-2 Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques	32
a- Approche générique liée au problème spécifique n°1	32
b- Approche générique liée au problème spécifique n°2	32
c- Approche générique liée au problème spécifique n°3	33
2) Etapes de résolution de la problématique spécifiée	33
CHAPITRE DEUXIEME : Démarche méthodologique et propositions de solutions	35
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude	36
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	36
I- Objectifs de l'étude	36
1- Objectif général	36
2- Objectifs spécifiques	36
II- Formulation des hypothèses de l'étude	37
A-) Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1	37
B-) Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2	38
C-) Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3	39
D-) Causes et hypothèse liées au problème général	40
III- Revue de la littérature	42

1- Contributions antérieures au problème de l'insuffisance des ressources humaines qualifiées	42
2- Contributions antérieures au problème du faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics	43
3- Contributions antérieures au problème du long délai de passation des marchés publics	45
Paragraphe 2 : Méthodologie de travail	46
I- Approches empiriques	46
A- Les objectifs de la collecte des données	46
B-) Nature de la collecte des données	47
C-) Outils de collecte des données	48
D-) Techniques de dépouillement des données	48
E-) Outils de présentation des données	48
II- Approches théoriques	48
A- Choix théorique lié au problème spécifique n°1	49
1- Présentation de la théorie retenue.....	49
2- <u>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse retenue</u>	49
B- Choix théorique lié au problème spécifique n°2	49
1- <u>Présentation de la théorie retenue</u>	49
2- <u>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse retenue</u>	49
C- Choix théorique lié au problème spécifique n°3	50
1- <u>Présentation de la théorie retenue</u>	50
2- <u>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse retenue</u>	50
SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	50
Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement des diagnostics	51
I- Difficultés rencontrées, présentation et analyse des données	51
A- Les difficultés rencontrées	51
B- Présentation et analyse des données	51
1-) Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées	52
2-) Présentation et analyse des données relatives au faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics	53
3-) Présentation et analyse des données relatives au long délai de passation des marchés publics	54
II- <u>Vérification des hypothèses et établissement des diagnostics</u>	55
A- Vérification des hypothèses	55
1- <u>Vérification de l'hypothèse liée à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées</u>	55
2- <u>Vérification de l'hypothèse liée au faible taux d'exécution du plan de passation des marchés publics</u>	55
3- <u>Vérification de l'hypothèse liée au long délai de passation des marchés publics</u>	56
B- Etablissement des diagnostics	56
1- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1	56
2- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2	56
3- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3	56
Paragraphe 2 : Propositions de solutions et conditions de mise en œuvre	57
I- Approches de solutions	57
A-) Approches de solutions à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées	57
B) Approches de solutions au faible taux d'exécution du plan de passation	

des marchés publics	58
C-) Approches de solution au long délai de passation des marchés publics ...	58
II- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions	60
1) Recommandations à l'endroit des CPMP	60
2) Recommandations à l'endroit de la DNMP	61
3) Recommandations à l'endroit de la CNRMP	61
4) Recommandations à l'endroit de la DGB	62
5) Recommandations à l'endroit du MEF	62
6) Recommandations à l'endroit de la Fonction Publique	63
7) Recommandations à l'endroit des PTF	63
8) Recommandations à l'endroit du MAT	63
9) Recommandations à l'endroit de l'Etat	64
CONCLUSION	67
<u>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</u>	69
<u>ANNEXES</u>	72