

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)



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

OPTION:

Administration des Finances

FILIERE:

Gestion des Marchés Publics

PROMOTION :

2008 - 2010

ANNEE ACADEMIQUE :

2009-2010

THEME :

**Contribution à la réduction des recours des
soumissionnaires dans le processus de passation
des marchés publics au Ministère de la Santé**

Réalisé et soutenu par :

Emmanuel B. YETIN

Sous la direction de

Maitre de stage

M. Hugues B. M. TCHIBOZO

Economiste de la santé

Assistant du Secrétaire Général

du Ministère de la Santé

Directeur de mémoire

M. Théophile BACTHO

Administrateur des Services

Financiers

Chargé de cours à l'ENAM

Janvier 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : IGUE Charlemagne

VICE-PRESIDENT : DJOSSOU Justin

MEMBRE : AVAMASSE Benjamin

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

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- Mon père **Paul YETIN** et à ma maman **Pierrette Alougba DOVINO** : vous vous êtes sacrifiés pour que je sois un homme heureux. Trouvez, à travers ce mémoire, le couronnement de vos efforts ;
- Mon épouse **Lucrèce SANGNINON**, pour le soutien indéfectible dont tu m'as entouré, au cours de cette formation à l'ENAM ;
- Mes enfants **Exaucé** et **Pénielle** : bien de temps que je devrais consacrer à vous écouter ont été utilisés à fouiller livres et cahiers, merci pour votre tolérance ;
- Mon beau-père **Michel SANGNINON**, pour tes sages conseils et prières afin que la grâce et le bonheur m'accompagnent tous les jours de ma vie ;
- Mes frères et sœurs, pour votre assistance morale.

Emmanuel YETIN

REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de remercier tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce travail, notamment :

- Monsieur Théophile BATCHO, Enseignant à l'ENAM, Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de m'aider dans la recherche, l'orientation, la documentation et dans la finition de ce travail ;
- Monsieur Vincent O.C.ACHAGBE, Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé : recevez par ce travail l'expression de ma profonde gratitude pour m'avoir permis de suivre cette formation ;
- Monsieur Hugues B. TCHIBOZO, Assistant du Secrétaire Général du Ministère de la Santé, maître de stage qui, en dépit de ses multiples contraintes administratives et professionnelles a su faire preuve de disponibilité constante à mon égard ;
- Monsieur Justin DJOSSOU, Enseignant à l'ENAM, qui m'a beaucoup soutenu dans le suivi de ce travail ;
- A tout le personnel de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé, pour sa franche collaboration ;
- Tous les Enseignants de l'ENAM, pour leurs savoirs qu'ils m'ont transmis ;
- Toutes les personnes qui m'ont apporté leurs contributions et conseils.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

ALCRER :	Association de Lutte Contre le Racisme, l’Ethnocentrisme et le Régionalisme
ANPE :	Agence Nationale de Promotion de l’Emploi
ARMP :	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BGE :	Budget Général de l’Etat
BIRD :	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAA :	Caisse Autonome d’Amortissement
CCAG :	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCAP :	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCMP :	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CNRMP :	Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
CNSS :	Caisse Nationale de la Sécurité Sociale
CPMP :	Cellule de Passation des Marchés Publics
DAO :	Dossier d’Appel d’Offres
DER :	Direction des Etudes et de la Réglementation
DIAS :	Direction de l’Information, de l’Assistance et des Statistiques
DNCMP :	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DNMP :	Direction Nationale des Marchés Publics
DSEM :	Direction du Suivi de l’Exécution des Marchés
ENAM :	Ecole Nationale d’Administration et de Magistrature
FONAC :	Front des Organisations Non gouvernementales pour la lutte contre la Corruption
FODEFCA :	Fonds pour le Développement de la Formation Continue et de l’Apprentissage
IDA :	Association Internationale pour le Développement
MCAT :	Ministère du Commerce, de l’Artisanat et du Tourisme
METFP :	Ministère de l’Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle

MRAI :	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MTTATP :	Ministère des Transports Terrestres, des Transports Aériens et des Travaux Publics
MUHRFLEC	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière
OLC :	Observatoire de Lutte contre la Corruption
PRMP :	Personne Responsable des Marchés Publics
SIGFIP :	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TI-BENIN :	Transparency International Bénin
UNDB :	United Nations Développement Business

LISTE DES TABLEAUX

N°	Intitulé du tableau	Page
01	Tableau de regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt	26
02	Point des recours examinés par la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics depuis 2005 au 30 juin 2010	29
03	Point des recours par nature de dossiers d'appel d'offre	30
04	Tableau de bord de l'étude	44
05	Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°1	58
06	Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°2	60
07	Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°3	62
08	Tableau de synthèse de l'étude	75

LISTE DES FIGURES

N°	Intitulé de la figure	Page
01	Diagramme de proportion des recours par nature de dossier d'appel d'offres	31
02	Diagramme de proportion des recours enregistrés en fonction du montant des marchés ;	31
03	Diagramme de la représentation des causes des insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics ;	59
04	Diagramme de la représentation des causes des lacunes des dossiers d'appel d'offre ;	61
05	Diagramme de la représentation des causes de la mauvaise compréhension par les soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.	63

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Avis d'appel d'offre : il est destiné à informer le public de l'intention de l'Etat ou des autres organismes publics de procéder à des commandes de biens , services ou de travaux.

Commande publique : se distingue d'un marché public qui n'en est qu'un sous-ensemble.

Date d'Approbation : est la date de formation du marché, à savoir dès réception par l'entrepreneur de la lettre de notification émise par le maître d'ouvrage. Le marché toutefois ne devient définitif qu'après l'approbation de l'Autorité compétente.

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

Moins-disant : offre conforme aux spécifications techniques et administratives, dont le prix est, parmi toutes les offres présentées, le plus bas.

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

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

Soumissionnaire : le candidat à la commande publique.

RESUME

Le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé connaît un certain nombre de dysfonctionnements qui sont sources de nombreux contentieux de marchés publics dans le secteur. Au nombre de ceux-ci, on peut citer, la faible maîtrise des procédures de passation des marchés par les membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP), les lacunes dans les dossiers d'appel d'offres élaborés, la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins disante. Ce sont autant de raisons qui nous ont conduit à réfléchir sur le contentieux de la passation des marchés publics à travers le thème « **Contribution à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé** ».

L'intérêt de ce thème repose sur l'analyse du processus de passation des marchés publics dans le secteur de la santé afin de dégager les entraves à sa performance.

Notre démarche a été de faire une analyse minutieuse des dysfonctionnements détectés, en vue de formuler des suggestions susceptibles de crédibiliser le processus de passation des marchés dans le secteur et de contribuer à sa performance.

L'objectif général est de contribuer à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics. Pour atteindre cet objectif, nous avons suggéré un certain nombre de solutions. Il s'agit de :

- renforcer les capacités des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics et doter la cellule de professionnels en passation des marchés publics ;

-élaborer et mettre en application les outils standards de gestion des marchés publics tels les formats types des DAO, des contrats, des rapports, etc.

-informer les soumissionnaires évincés sur les raisons du rejet de leurs offres et cela dans les moindres détails.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces approches de solution, nous avons formulé des recommandations à l'endroit :

-de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;

-de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;

-des Autorités du Ministère de la Santé ;

-des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP);
et des soumissionnaires

Nous espérons que la mise en œuvre des solutions proposées contribuera à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.

SOMMAIRE

	Pages
<u>INTRODUCTION</u>	01
<u>Chapitre préliminaire</u> : cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....	04
<u>Section 1</u> : cadre physique de l'étude et observations de stage.....	05
<u>Section 2</u> : ciblage de la problématique : choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique	27
<u>Chapitre premier</u> : conception et mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	37
<u>Section 1</u> : cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	38
<u>Section 2</u> : De l'organisation des enquêtes à l'établissement du Diagnostic.....	56
<u>Chapitre deuxième</u> : Approches de solutions et condition de mise en œuvre des solutions.....	67
<u>Section 1</u> : Approches de solutions.....	68
<u>Section 2</u> : Conditions de mise en œuvre.....	72
<u>Conclusion</u>	76
<u>Bibliographie</u>	78
<u>Annexes</u>	81
<u>Table des matières</u>	82

INTRODUCTION

La recherche d'une méthode de gestion rigoureuse des finances publiques en vue d'accroître les performances de l'économie nationale a conduit le Bénin, tout comme de nombreux autres pays à travers le monde, à s'engager dans la modernisation du système de gestion des finances publiques. L'environnement des marchés publics, caractérisé par l'imprécision des textes, a connu d'importantes mutations. Dans cette perspective, le système de passation des marchés publics, mis en place en 1996 par l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics, applicable en République du Bénin, a amorcé une série de réformes. La première de ces réformes, initiée en 1999, a débouché sur l'adoption et la promulgation de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin et ses textes d'application. Les faiblesses de ce nouveau dispositif et la nécessité d'harmoniser la réglementation nationale avec les standards régionaux et internationaux, ont conduit à l'adoption et à la promulgation de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et de délégation de service public en République du Bénin. La mise en œuvre de ces réformes vise une meilleure gestion et un suivi plus efficace du processus de passation des marchés publics, une responsabilisation accrue des autorités contractantes. Mais, force est de constater que le secteur des marchés publics au Bénin présente des maux qui minent dangereusement sa bonne performance. Quand bien même les procédures de passation et d'exécution des marchés publics reposent sur les principes de transparence, d'égalité de traitement des candidats et de la liberté d'accès à la commande publique, il n'est pas rare de constater des dérives, des

violations flagrantes qui sont souvent des sources de contentieux de passation des marchés publics.

Les travaux effectués pendant le stage pratique nous ont permis de constater que, parmi les autorités contractantes au Bénin, le Ministère de la Santé est celui qui enregistre le plus grand nombre de recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics.

Les travaux de dépouillement, d'évaluation et de jugement des offres étant conduits par une commission interministérielle composée de cadres techniques, nous nous sommes interrogés sur les causes réelles de la multiplicité des recours des soumissionnaires qui jette un discrédit sur le processus de passation de marchés dans le secteur de la santé.

Comment est alors conduit le processus de passation de marchés publics au Ministère de la Santé aux fins d'enregistrer un si grand nombre de contestations de la part des soumissionnaires ?

C'est la raison fondamentale qui nous a conduit à axer notre réflexion sur le mécanisme de passation des marchés publics à travers le thème **« Contribution à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé »**

Les résultats de nos recherches s'articulent autour de trois chapitres.

D'abord, le chapitre préliminaire est consacré à la présentation du cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage, et au ciblage de la problématique liée aux recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics.

Ensuite, le premier chapitre, est consacré à la conception et la mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude.

Enfin, le deuxième chapitre, est consacré aux propositions d'approches de solutions et conditions de mise en œuvre des solutions pour la réduction

effective des recours dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.

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

Dans ce chapitre, nous allons présenter dans un premier temps, le cadre de l'étude et les observations de stage, puis dans un second temps, nous partirons de l'organisation des enquêtes pour aboutir à l'établissement du diagnostic.

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

Nous ferons la présentation du Ministère de la Santé, de la Cellule de Passation des Marchés Publics et des autres organes compétents qui sont impliqués dans la gestion des recours des soumissionnaires, avant de passer aux observations de stage.

Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de la Santé de la Cellule de Passation des Marchés Publics et des organes impliqués dans la gestion des recours en matière de passation de marchés publics

A- Présentation du Ministère de la Santé et de la Cellule de Passation des Marchés Publics

1- Présentation du Ministère de la Santé

a- Missions et attributions du Ministère de la Santé

Conformément au décret n°2010-060 du 12 mars 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère, le Ministère de la Santé a pour mission, la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de Santé. A ce titre, il est chargé de :

- concevoir, d'appliquer et de contrôler la politique sanitaire nationale et internationale de l'Etat ;
- définir et suggérer au Gouvernement, au besoin, de concert avec d'autres départements ministériels, les stratégies et programmes d'actions conformes à la politique sanitaire ;
- développer et exécuter, en collaboration avec les autres départements ministériels, les politiques de formation et de mise à niveau du personnel de santé.

b) Organisation du Ministère de la Santé

Le Ministère de la Santé, dans l'accomplissement des tâches à lui sont assignées dispose des structures et organes tels que :

- les services directement rattachés au Ministre (l'Inspection Général du Ministère, la Cellule de Communication et le Secrétariat Particulier) ;
- le cabinet du Ministre ;
- le Secrétariat Général du Ministère.
- les directions centrales et techniques ;
- Les directions départementales de la santé ;
- les Etablissements hospitaliers ;
- les organismes sous tutelle ;
- les organes consultatifs nationaux.

La Cellule de Passation des Marchés Publics, relève du Secrétariat Général.

2- Présentation de la Cellule de Passation des Marchés (CPMP)

La Cellule de Passation des Marchés Publics, aux sens de l'article 1^{er} du décret N° 2004-564 du 1^{er} Octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics(CPMP),

est la structure de base chargée de la passation des marchés publics auprès des maîtres d'ouvrage. A ce titre, la CPMP est chargée, au sein de la structure concernée, de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence fixés par décret (marchés de travaux, de fournitures, de prestations de service).

De manière plus spécifique, la Cellule de Passation des Marchés Publics est chargée de :

- l'élaboration, au début de l'année budgétaire, du plan de passation des marchés publics annuel du maître d'ouvrage et sa transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence, en collaboration avec les directions techniques compétentes ;
- la saisine, en cas de besoin, de la Direction Nationale des Marchés Publics, des dossiers d'appel à la concurrence pour avis ;
- le lancement des appels à la concurrence ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ;
- la rédaction des procès verbaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres ;
- la soumission au maître d'ouvrage des conclusions des travaux en vue de la notification de l'attribution du marché ;
- la préparation des projets de marché ;
- le visa du marché après signature de l'attributaire et sa soumission aux autorités compétentes pour signature et/ou approbation ;
- le suivi de l'exécution des marchés, notamment par la visite périodique des chantiers avec les structures compétences ;

- la réalisation et la tenue d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes des procédures de passation des marchés publics;
- 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.

La composition du personnel des Cellules de Passation des Marchés Publics est fonction de la spécificité et de la charge de travail incombant à chaque maître d'ouvrage.

Au Ministère de la Santé, la Cellule de Passation des Marchés Publics est composée de :

- un chef de la cellule,
- une secrétaire,
- un juriste,
- un spécialiste des marchés,
- un responsable chargé des dossiers de génie civil,
- un responsable chargé des dossiers d'acquisition de matériel roulant,
- un responsable chargé des dossiers d'acquisition d'équipements médico-techniques,
- un responsable chargé des dossiers d'acquisition de médicaments, vaccins et réactifs.

Le chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics est nommé par arrêté conjoint du ministre en charge des Finances et du Ministre de la Santé. Les autres membres de la Cellule sont nommés par arrêté du Ministre de la Santé.

Les membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics ne peuvent pas être affectés de leur poste avant une durée de quatre (04) ans sauf en cas de départ à la retraite ou de fautes lourdes dûment constatées.

B- Présentation des autres organes compétents impliqués dans la gestion des recours des soumissionnaires

Il s'agit notamment de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) et de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) qui, aux termes de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations des services publics en République du Bénin, sont respectivement dénommées Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).

Les décrets portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP et de la DNCMP quand bien même étant pris le 26 novembre 2010, ne connaissent pas encore une réelle application. Les anciens organes demeurent opérationnels. C'est pourquoi, nous présenterons ces organes conformément à la loi n° 2004-18 du 27 août 2004.

1- La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP)

a- Organisation

La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) est l'organe national de régulation du système de passation des marchés publics.

Elle est placée sous la tutelle de la Présidence de la République et jouit d'une autonomie de gestion. Son siège est fixé à Cotonou.

La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics est gérée par deux (02) organes :

- la Commission ;
- le Secrétariat permanent ;
- ***La commission***

Elle est un organe tripartite de onze (11) membres représentant l'Administration publique, le Secteur privé et la Société civile.

La Commission est composée comme suit :

- **Administration publique : six (06) membres**

- présidence de la République ;
- ministère des Finances et de l'Economie représentant les ministères en charge des secteurs de l'Economie, des Finances et de la Planification ;
- ministère des Travaux Publics et des Transports représentant les ministères en charge des secteurs des infrastructures ;
- ministère de la Santé représentant les ministères en charge des secteurs sociaux ;
- ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, en charge des Collectivités locales ;
- ministère de la Justice de la Législation et des Droits de l'Homme.

- **Secteur privé : trois (03) membres.**

- **Société civile : deux (02) membres.**

Les membres de la Commission sont choisis parmi les personnalités ou cadres de réputation morale et professionnelle établie dans les domaines juridique, technique, économique et financier.

Les membres de la Commission sont nommés par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition des administrations ou organismes auxquels ils appartiennent. Ils sont tenus à l'obligation du secret des délibérations et décisions de la Commission. Cette obligation est levée devant le juge.

La Commission est présidée par le représentant du Président de la République. La fonction de président de la Commission n'est pas cumulable avec l'exercice d'une fonction de contrôle administratif, de lutte contre la corruption ou de moralisation de la vie publique.

Le président de la Commission est assisté d'un vice-président élu par ses pairs à la majorité absolue des membres.

Le président de la Commission est l'ordonnateur du budget de la CNRMP.

Les membres de la Commission sont nommés pour un mandat de trois (03) ans non renouvelable.

La Commission dispose des pouvoirs les plus étendus pour administrer la CNRMP ; définir et orienter sa politique générale, et évaluer sa gestion dans les limites fixées par son objet social.

Elle a pour missions la définition des politiques et la modernisation des procédures, le contrôle non juridictionnel indépendant, la formation des acteurs, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des performances du système.

De façon spécifique, elle est chargée de :

- a. identifier les faiblesses éventuelles du Code des marchés publics et proposer toute mesure de nature à améliorer le système, dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité ;
- b. conduire les réformes des marchés publics et moderniser les procédures et les outils de passation des marchés publics ;
- c. préparer et mettre à jour les textes d'application relatifs à la réglementation des marchés publics, notamment les documents généraux, les documents-types et les manuels de procédures ;
- d. diffuser la réglementation relative aux marchés publics ;

- e. veiller à l'application de la réglementation et des procédures relatives à la passation des marchés publics, et contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement des entreprises et des compétences nationales stables et performantes ;
- f. effectuer et faire réaliser des audits techniques en vue de contrôler et de suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation des marchés publics ;
- g. recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties prenantes ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation des marchés publics, au niveau des organes d'exécution des marchés publics, et dénoncer aux juridictions compétentes les cas d'infraction à la loi pénale ;
- h. recevoir les recours exercés par les soumissionnaires aux marchés publics et tenter de concilier les parties concernées, en cas de litige ;
- i. proposer des programmes d'information et de sensibilisation des acteurs économiques sur la réglementation des marchés publics, en vue d'accroître leurs capacités ;
- j. suivre le programme de renforcement des capacités en matière de passation des marchés publics et le cadre professionnel y afférent ;
- k. évaluer périodiquement les acteurs ainsi que les procédures et les pratiques du système de passation des marchés publics et initier des actions correctives et préventives pour l'amélioration des performances ;
- l. programmer et organiser la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics ;
- m. être en relation avec les centres et écoles de formation, aux niveaux national, régional et international spécialisés dans le domaine de la passation des marchés publics.

2- La Direction Nationale des Marchés Publics

a- Présentation

Elle relève du ministère chargé des Finances, ordonnateur principal du budget général de l'Etat auquel elle est directement rattachée.

Elle comprend trois (03) sous-directions à savoir :

❖ La Direction des Etudes et de la Réglementation (**DER**) qui est chargée :

- de la validation des dossiers d'appel à la concurrence ;
- du suivi de la procédure de passation de tous les marchés publics ;
- du secrétariat et de l'animation des commissions ad'hoc ;
- de l'étude des demandes d'autorisation des appels d'offres restreints, des demandes de passation de marchés de gré à gré ainsi que des demandes d'avenants aux marchés publics ;
- de la tentative de conciliation des parties à l'exécution des marchés ;
- des conseils aux futurs acheteurs publics sur les modalités de passation des marchés ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par la direction nationale, dans le cadre des attributions de celle-ci.

❖ La Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (**DSEM**) qui est chargée :

- des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;
- du suivi de l'exécution du marché sur la base du planning de l'opération et des délais contractuels ;
- de la vérification de la qualité des prestations et de leur conformité aux spécifications ;

- du suivi de l'exécution financière des marchés, et de la formulation d'avis sur la pertinence des travaux supplémentaires demandés ;
- de l'application des pénalités prévues par les contrats ;
- de la participation à la réception des prestations ;
- de la participation aux délibérations du ou des organisme (s) chargé (s) de certifier la qualification des soumissionnaires ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur national, dans le cadre des attributions de celle-ci.

❖ La Direction de l'Information de l'Assistance et des Statistiques **(DIAS)**

Elle est chargée :

- de la centralisation et de l'exploitation des rapports périodiques des Cellules de Passation des Marchés Publics ;
- de la communication générale de la DNMP, de l'information interne et externe sur ses activités ;
- de l'assistance aux ministères et autres organismes bénéficiaires de ressources publiques pour l'élaboration de leurs plans de passation des marchés ;
- de l'appui aux acteurs de la passation et de l'exécution des marchés publics ;
- du suivi de la mise en œuvre des plans annuels de passation des marchés publics ;
- du suivi de l'exécution budgétaire par la réservation de crédit et sa confirmation ;
- de la numérotation des contrats de marché ;
- de la tenue des indicateurs de performances sur l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics ;

- de la constitution et de la gestion des banques de données électroniques des marchés publics ;
- de l'élaboration des tableaux statistiques ;
- de l'appui à la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics pour la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur national, dans le cadre des attributions de celle-ci.

b-Fonction de Contrôle

Elle a pour mission la conduite, au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics. Elle effectue un contrôle a priori du processus de passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils fixés par décret. Dans ce cadre, elle est chargée :

- de donner un avis sur les projets de dossier d'appel à la concurrence préparés par les maîtres d'ouvrages ;
- de donner un avis sur les résultats des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et le jugement provisoire des offres ;
- de donner un avis sur les projets de documents de marché ;
- de viser les marchés financés par les budgets autonomes des sociétés d'Etat et des offices.

Le contrôle a priori exercé par la Direction Nationale des Marchés Publics se fait aussi sur tous les plans de passation des marchés publics qui devront être préparés au début de chaque exercice budgétaire par toute autorité contractante.

Pour ce qui est des marchés publics dont les montants sont inférieurs auxdits seuils de compétence, un contrôle a posteriori est exercé par cette structure sur le processus de passation.

Cependant, quel que soit le montant du marché, la DNMP est chargée :

- d'examiner pour suggestion à faire au ministère chargé des Finances, les demandes d'autorisation de passation des marchés de gré à gré ;
- d'examiner les demandes d'avenants aux marchés publics ;
- d'effectuer des audits internes en vue de contrôler et de suivre les procédures de passation et d'exécuter des marchés publics ;
- de centraliser et de publier au journal des marchés publics tous les avis d'appel d'offres et les résultats des jugements des offres et d'assurer l'édition et la diffusion dudit journal ;
- de centraliser les informations relatives aux marchés publics, de créer et de gérer des banques de données électroniques sur les marchés publics ;
- d'assurer le suivi et la vérification de l'exécution physique et financière des marchés publics quels que soient leurs montants ;
- de conseiller les autorités contractantes et maîtres d'ouvrages dans le choix de la procédure de passation des marchés publics ;
- de tenir les indicateurs de performance en matière de passation des marchés publics ;
- d'assurer l'existence technique et juridique aux autorités contractantes et maîtres d'ouvrage à toutes les étapes de la procédure de passation et d'exécuter des marchés publics ;
- d'étudier d'une façon générale à l'attention du ministère chargé des Finances et des tiers, toutes les questions qui lui sont soumises dans le cadre de sa mission.

Elle a compétence pour connaître des problèmes relatifs à l'exécution des marchés publics et de contrôler le bon déroulement du processus de

passation des marchés au niveau des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) et d'entretenir avec elle des relations fonctionnelles. Les cellules lui rendent compte de l'exécution des marchés publics dont les montants sont inférieurs au seuil de compétence. Par ailleurs, toute prestation à réaliser au profit des corps militaires ou paramilitaires et n'ayant pas de rapport avec la sécurité de l'Etat doit être soumise à son avis et à son suivi.

Paragraphe 2 : Etat des lieux du processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé et inventaire des problèmes identifiés

A- Etat des lieux

Nous allons faire ressortir les différents constats en termes de forces ou de faiblesses et de menaces ou d'opportunités. Il s'agit de passer en revue d'une part, les phases du processus de passation des marchés au Ministère de la Santé, et d'autre part, les facteurs de recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés.

1- Le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé

*** Elaboration du plan de passation des marchés publics**

Dès la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat (BGE) au profit du Ministère de la Santé, la Cellule de passation des marchés publics élabore, à partir du plan de travail annuel du secteur, le plan de passation des marchés publics et le transmet à la Direction Nationale des Marchés Publics pour prise en compte et publication dans le journal des marchés publics. Copie du plan de passation est donnée à la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics. **Nous en déduisons que**

l'élaboration du plan annuel de passation des marchés publics et sa publication obéissent au souci de transparence dans la procédure de passation des marchés dans le secteur. Cependant, des dysfonctionnements s'observent déjà à cette étape. Nous remarquons *une transmission tardive des plans annuels de passation des marchés publics et le non respect des délais d'exécution des tâches inscrites dans ces plans.*

*** L'élaboration du dossier d'appel d'offres**

En fin d'exercice budgétaire ou au début d'un nouvel exercice, la Cellule de Passation des Marchés Publics envoie, par le biais du Secrétaire Général du Ministère, des correspondances à toutes les structures du ministère, aux fins d'avoir les spécifications techniques des différentes acquisitions à effectuer au titre de l'année. Du coup, la partie technique du dossier d'appel d'offres est élaborée par la structure ayant exprimée le besoin avec l'appui des structures techniques compétentes. La Cellule de passation des marchés publics élabore la partie administrative et vérifie si les données techniques telles qu'élaborées par la structure commanditaire permettent une ouverture à la concurrence.

Si les données techniques élaborées ne permettent pas la concurrence, la Cellule de passation des marchés publics organise une séance de travail avec la structure commanditaire pour permettre l'ouverture à la concurrence. Après quoi, la Cellule de passation des marchés publics finalise le dossier d'appel d'offres et le transmet à la Direction Nationale des Marchés Publics pour étude et avis aux fins d'obtenir le « bon à lancer ». La Direction Nationale des Marchés Publics, dans sa mission de contrôle, fait expurger des projets de dossiers d'appel d'offres toutes les

dispositions discriminatoires qui, limitent le jeu de la concurrence. **Toutes ces dispositions sont prises pour limiter ou enrayer, dans le secteur de la santé, l'épineux problème des dossiers d'appels d'offres taillés sur mesure pour favoriser certains candidats à la commande publique.** Cependant, faisant suite à des recours introduits par des soumissionnaires, la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics, fait observer des faiblesses significatives dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics. Ces insuffisances concernent la mauvaise formulation des intitulés des dossiers d'appel d'offres, les références à des textes inappropriés, les imprécisions et incohérences diverses quant à l'objet et à la consistance de la mission, les dispositions sujettes à interprétation et susceptibles de créer des confusions etc. *Il se pose là le problème de la qualité des dossiers d'appel d'offres et, par ricochets, celui de l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types.*

*** La publication des avis d'appel à la concurrence**

La publication est l'action consistant à faire connaître, au plus grand public, les projets de marchés à passer, par l'insertion d'un avis dans un organe habilité à publier des annonces légales ou dans un journal officiel ou de grande diffusion. La publicité a pour objet d'optimiser la concurrence. Elle joue un rôle essentiel dans le respect des principes des marchés publics et notamment la liberté d'accès. Au ministère de la santé, tous les marchés font l'objet d'une insertion de l'avis d'appel d'offres systématiquement dans le journal des marchés publics édité par la Direction Nationale des Marchés Publics et pendant trois (03) jours dans le quotidien « la Nation » et parfois dans le quotidien « le Matinal ». *Les formalités de publication des avis d'appel d'offres dans le secteur de la*

santé sont donc respectées, ce qui favorise une forte participation des soumissionnaires aux appels d'offres lancés dans le secteur.

*** De l'étude des offres à l'attribution des marchés**

A la suite du lancement de l'avis d'appel d'offres, les candidats intéressés par le marché achètent les dossiers d'appel d'offres, préparent leurs offres puis les déposent aux jour et heure indiqués dans l'avis. L'ouverture des plis, le dépouillement et le jugement des offres sont effectués sur la base des prescriptions du dossier d'appel d'offres par une commission composée d'un représentant de la Direction Nationale des Marchés Publics, d'un représentant de la Direction Générale des Impôts et du Domaine, d'un représentant du Contrôle Financier, d'un représentant de la direction technique concernée par le marché, d'un représentant de la structure bénéficiaire de la commande, des responsables du dossier d'appel d'offres au sein de la cellule de passation des marchés publics. Selon que le montant du marché est du seuil de compétence de la Cellule de Passation des Marchés Publics, elle prononce l'attribution définitive. Dans le cas contraire, la CPMP prononce une attribution provisoire et soumet à la Direction Nationale des Marchés Publics, les résultats de ses travaux pour validation. Le dossier transmis à la DNMP comprend le procès-verbal d'ouverture des plis, le rapport de dépouillement des offres, le procès-verbal de jugement provisoire des offres, les originaux des offres technique et financière des soumissionnaires, le dossier d'appel d'offres qui a reçu le « bon à lancer » et les quittances de versement du produit de vente des dossiers d'appel à la concurrence. Une étude minutieuse du dossier est effectuée par la DNMP qui, soit entérine les résultats d'attribution provisoire prononcée par la CPMP en prononçant une attribution définitive, ou soit réserve son avis et demande au maître

d'ouvrage la reprise des travaux en prenant en compte les observations formulées par elle. Il ressort de ce qui précède que les attributions de marchés se font par une commission interministérielle, pluridisciplinaire composée de cadres techniques compétents sur la base du dossier d'appel d'offres. Les débats au sein des commissions de dépouillement sont très techniques, contradictoires dans l'unique but d'un traitement égalitaire des soumissionnaires. **Nous pouvons déduire que les principes de la libre concurrence et de l'égalité de traitement des candidats à la commande publique sont respectés.** Malgré ces efforts de transparence dans la procédure, il ressort de nos investigations que, parmi toutes les autorités contractantes au Bénin, le Ministère de la Santé est celui qui enregistre le plus grand nombre de recours. Vingt neuf (29) cas de recours depuis 2005, date de création de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics, jusqu'au 30 juin 2010 contre dix neuf (19) pour le ministère en charge des travaux publics et un (01) pour d'autres. *Nous notons une multiplicité de recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés dans le secteur de la santé.*

*** De l'approbation des marchés publics**

Lorsque la DNMP entérine les résultats de dépouillement et de jugement provisoire des offres, elle prononce l'attribution définitive. A la réception du Procès verbal de la DNMP qui consacre cette attribution, le maître d'ouvrage notifie à la société retenue l'attribution du marché. La Cellule de Passation des Marchés élabore le projet de marché et le transmet à l'attributaire pour signature. Après la signature du projet de contrat, l'attributaire le transmet au maître d'ouvrage qui le signe à son tour, procède à l'engagement de la dépense sur le SIGFIP par l'édition de la page de garde du marché avant de le soumettre au visa du contrôleur

financier et à l'approbation du ministre en charge des finances. L'édition de la page de garde sur le SIGFIP constitue un véritable goulot d'étranglement qui rallonge indéfiniment le délai d'exécution des marchés. Plus d'une cinquantaine de projets de marchés signés des attributaires et du maître d'ouvrage depuis plus de huit (08) mois sont en attente de page de garde au niveau de la Cellule de Passation des Marchés Publics. A cela s'ajoute le délai d'approbation des marchés relativement très long malgré les instructions de la lettre n°759-c/CAB/SP du 08 décembre 2006 du Président de la République réaménageant les délais de passation des marchés publics. La quasi-totalité des marchés sont approuvés après l'expiration du délai de validité des offres des titulaires des marchés. *Nous constatons, de ce fait, une lenteur dans la procédure de passation des marchés en général et dans le processus d'approbation des marchés publics en particulier.*

2- Les facteurs de recours des soumissionnaires

Le prix d'achat des dossiers d'appel d'offres au Ministère de la Santé varie de cent mille (100 000) francs à trois cent mille (300 000) francs CFA. A cela s'ajoute les frais de montage du dossier d'offre (voyage d'étude, recherche de prospectus ou d'échantillon, les expertises requises etc.) à la charge du candidat à l'appel d'offres. De l'analyse des charges liées à la préparation de l'offre nous pouvons déduire que **les coûts élevés de constitution de l'offre pourraient être un facteur de non acceptation, par les soumissionnaires, des résultats de dépouillement des offres et partant être à l'origine de recours.**

Aussi, le code des marchés publics prescrit-il que le marché est attribué au soumissionnaire dont l'offre est jugée substantiellement conforme aux

dispositions du dossier d'appel d'offres et **évaluée la moins-disante**. A l'ouverture des plis, le soumissionnaire qui propose le prix le plus bas, conclu automatiquement qu'il serait attributaire du marché. Lorsque le marché ne lui est pas attribué à l'issue de l'évaluation des offres, il intente un recours. Nous déduisons que **la mauvaise compréhension du fondement de l'attribution du marché sur l'offre la moins-disante est facteur de recours des soumissionnaires**.

Par ailleurs, **les recours des soumissionnaires peuvent provenir d'une volonté manifeste de retarder voire annuler la procédure de passation du marché**.

Autre facteur des recours, est **l'incitation au recours par un tiers acteur de la chaîne de passation des marchés qui souffle au requérant ou soumissionnaire évincé que les documents de son offre n'ont pas été analysés en toute impartialité**.

A tous ces facteurs de recours peuvent s'ajouter ***la violation des procédures de passation des marchés publics, le non respect des textes régissant les marchés publics et la corruption***.

En effet, des mesures de promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption existent. Parmi elles, le décret n°99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics fait référence à la fraude et à la corruption. Les fonctionnaires sont tenus d'obéir au statut de la fonction publique qui contient des dispositions relatives à la déontologie. Il existe des organisations de la société civile qui bénéficient de garantie de la part des pouvoirs publics pour fonctionner (FONAC, TI-BENIN, ALCRER, OLC etc.). Ces organisations qui sont encouragées et respectées par le grand public exercent des contrôles et procèdent à des dénonciations publiques tendant à améliorer

l'intégrité de la passation des marchés publics. Et, c'est pour mettre en relief ce triste constat de la corruption dans les marchés publics que le Président de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption, Jean-Baptiste ELIAS, lors d'un atelier de formation sur la corruption dans les marchés publics au Bénin, organisé par son institution, du 13 février au 20 février 2008 à Cotonou, affirmait « La concurrence pour bénéficier des marchés dont les plus gros sont généralement des marchés publics, a pu entraîner une accentuation de la corruption au Bénin »

B- Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Les différents constats que nous venons de faire sont présentés ici sous la forme d'un inventaire des atouts (en termes de forces et d'opportunités) et celui des problèmes (en termes de menaces et de faiblesses).

1- Inventaire des problèmes identifiés et leur regroupement par problématique

a) Inventaire des atouts et des faiblesses

a-1 - Inventaire des atouts (forces et opportunités)

- une recherche plus accrue d'efficacité et de transparence dans la procédure de passation des marchés publics ;
- une disposition de cadres techniques compétents dans chacun des domaines d'acquisition (BTP, équipements médico-techniques, médicaments ;
- une bonne collaboration entre les directions techniques et la CPMP

a-2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

- Lacunes dans les dossiers d'appel d'offres ;

- inexistence de manuel de procédure et d'évaluation des offres ;
- faible formation des membres de la CPMP sur les procédures de passation des marchés publics ;
- insuffisance de sensibilisation des acteurs du système de passation des marchés publics (soumissionnaires, personnel administratif) ;
- faible responsabilisation des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics ;
- faiblesse du dispositif de répression des violations du code des marchés publics ;
- lourdeur de la procédure de passation des marchés publics ;
- multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics ;
- lenteur dans l'étude des recours au niveau de la CNRMP.

b- Regroupement des problèmes identifiés

Le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt nous a permis de dégager des problématiques possibles afin d'aboutir au ciblage de la problématique de l'étude.

Tableau 1: Tableau de regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt : problématiques possibles

	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques possibles
	Recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la CPMP - insuffisances dans les dossiers d'appel d'offres - faiblesse du dispositif de répression des violations du code des marchés publics 	Multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics	Problématique de la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics
	Responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de sensibilisation des acteurs du système de passation des marchés publics - Non définition de sanctions claires et fermes pour dissuader les mauvaises pratiques de corruption, de favoritisme ou des imperfections dans la mise en concurrence des candidats 	La faible responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics	Problématique de la responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics
	Réduction des délais de passation et d'exécution des contrats de marchés	<ul style="list-style-type: none"> - lenteur dans la procédure de passation des marchés publics ; - approbation tardive des contrats de marchés publics ; - Retard dans l'exécution des contrats de marchés publics par les titulaires des marchés 	Allongement des délais de passation et d'exécution des contrats de marchés publics	Problématique de la réduction des délais de passation et d'exécution des contrats de marchés publics

Section 2 : Ciblage de la problématique : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Cette partie sera consacrée à la justification de la problématique et à la définition de la vision globale de résolution

Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique

A- Choix de la problématique

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre stage, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques auxquelles toutes les autorités contractantes devront résolument faire face en vue de rendre crédible et fiable le processus de passation des Marchés Publics conduit dans leur secteur. Il s'agit de :

- la Problématique de la responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics;
- la Problématique de la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics;
- la Problématique de la réduction des délais de passation et d'exécution des marchés publics;

Ainsi, le choix de notre problématique sera orienté non seulement par le souci d'une bonne gouvernance et d'une transparence dans la conduite des opérations de passation de marchés, mais également par la nécessité de contribuer à redorer l'image du secteur de la santé dans le domaine de la passation des marchés publics en donnant confiance aux soumissionnaires des appels d'offres lancés dans le secteur.

Des problématiques identifiées, celle qui a suscité en nous une envie de recherche se trouve être **la problématique de la réduction des recours**

des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.

A travers la spécification de la problématique se rapportant à ce thème nous allons présenter les différents problèmes identifiés.

En effet, la gestion des marchés publics présente des maux qui minent dangereusement sa bonne performance. Ces maux ont noms la corruption, le favoritisme, le retard dans le processus de passation des marchés publics et l'insuffisance ou l'absence de contrôle et de suivi des travaux. Si nous convenons qu'une politique et une pratique saine de passation des marchés publics font partie des éléments essentiels de bonne gouvernance, de bonnes pratiques réduisent les coûts et produisent les résultats attendus dans les délais requis. Par contre, de mauvaises pratiques dans la passation des marchés sont à l'origine de gaspillages de ressources et des retards et peuvent être à l'origine des allégations de corruption et d'inefficacité dans la gestion. La crédibilité du système de passation des marchés publics en général et le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé en particulier est en cause. Du point de vue des statistiques des organes de contrôle et de régulation des marchés publics, la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé est, au nombre des cellules, celle qui connaît beaucoup plus de problèmes dans ses opérations de passation de marchés publics comme le confirme le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Point des recours examinés par la CNRMP depuis 2005 au 30 juin 2010.

La CNRMP a enregistré depuis son installation en 2005 jusqu'au 30 juin 2010, cent quinze (115) dossiers de recours des soumissionnaires répartis entre les autorités contractantes comme mentionné dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 Point des recours examinés par la CNRMP depuis 2005 au 30 juin 2010.

N°	Ministères/Institutions	Années						Total des Recours reçus
		2005	2006	2007	2008	2009	1 ^{er} janv au 30 juin 2010	
01	Cour suprême				1			1
02	AIC			1				1
03	MAEP				1			1
04	MJLDH						1	1
05	MCRI				1		1	2
06	CAA						1	1
07	MEE	1	1		2	1	1	6
08	ANPE						1	1
09	MEF	3	1		1			5
10	MEPN		1		3			4
11	FODEFCA						1	1
12	MEPS		1	1	1			3
13	MIC				1	1		2
14	ORTB		1					1
15	MISP	1		1	1		1	4
16	MRAI			1				1
17	MS	8	4	4	4	6	3	29
18	MTTATP	5	1	2	3	5	3	19
19	Préfecture de l'atlantique/littoral			1		1		2
20	Présidence			1	1			2
21	SBEE		3			1		4
22	SONEB		1				1	2
23	SOBEMAP	1	1					2
24	METFP	1	1					2
25	Mairie de ZOGBODOMEY		1					1
26	Mairie de COTONOU		1			1		2
27	SONAPRA		2	1				3
28	MESRS			2				2
29	MUHRFLEC					1		1
30	CNSS	1				1		2
31	Hôtel ALEDJO					1		1
32	MCAT					1		1
33	Port de COTONOU	1		2				3
34	Commune de SEGBANA						1	1
35	Commune de KARIMAMA						1	1
TOTAL RECOURS RECUS		22	20	17	20	20	16	115

Source : CNRMP

De ce tableau, il ressort que la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé, depuis sa création en 2005, jusqu'au 30 juin 2010 a enregistré contre elle vingt neuf (29) recours contre dix neuf (19) pour son successeur immédiat. Le point de ces recours par nature de dossier se présente comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

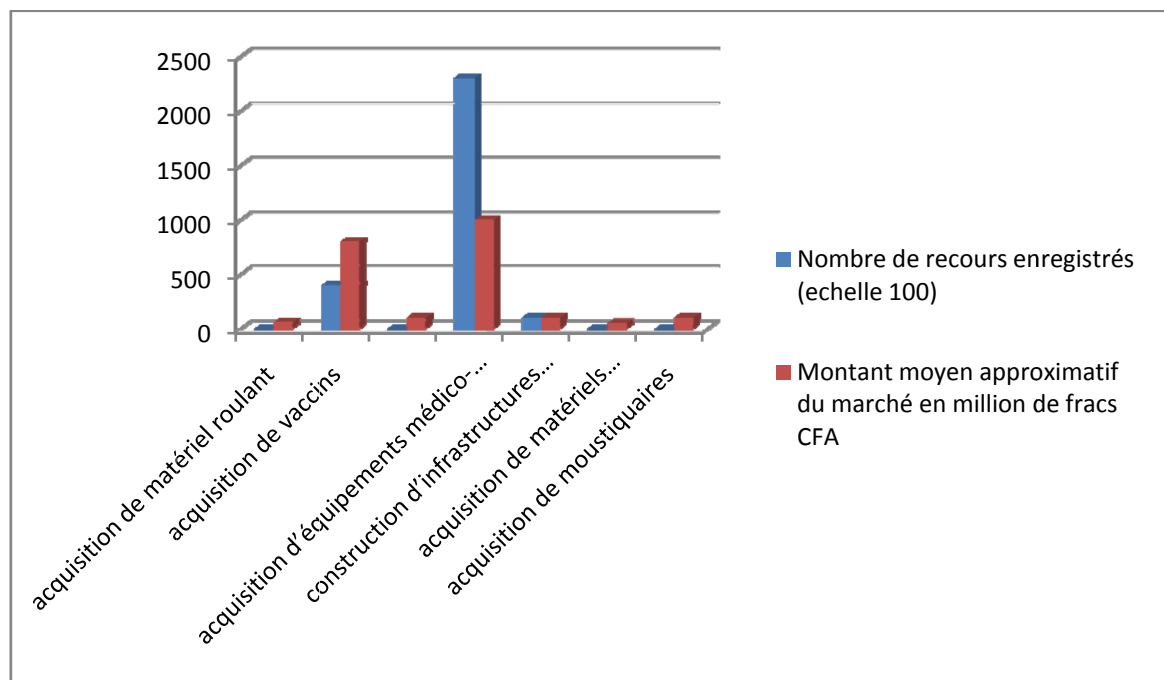
Tableau 3: Point des recours par nature de dossier

N°	Nature de dossier d'appel d'offres	Nombre de recours enregistrés	Montant moyen approximatif du marché en million de francs CFA
1	dossier d'acquisition de matériel roulant	00	60
2	dossier d'acquisition de vaccins	04	800
3	dossier d'acquisition de médicaments et de consommables médicaux et de réactifs de laboratoire	00	100
4	dossier d'acquisition d'équipements médico-techniques	23	1500
5	dossier de construction d'infrastructures sanitaires	01	100
6	dossier d'acquisition de matériels informatiques	00	50
7	Dossier d'acquisition de moustiquaires	00	100
Total		29	

Source : résultats de nos investigations

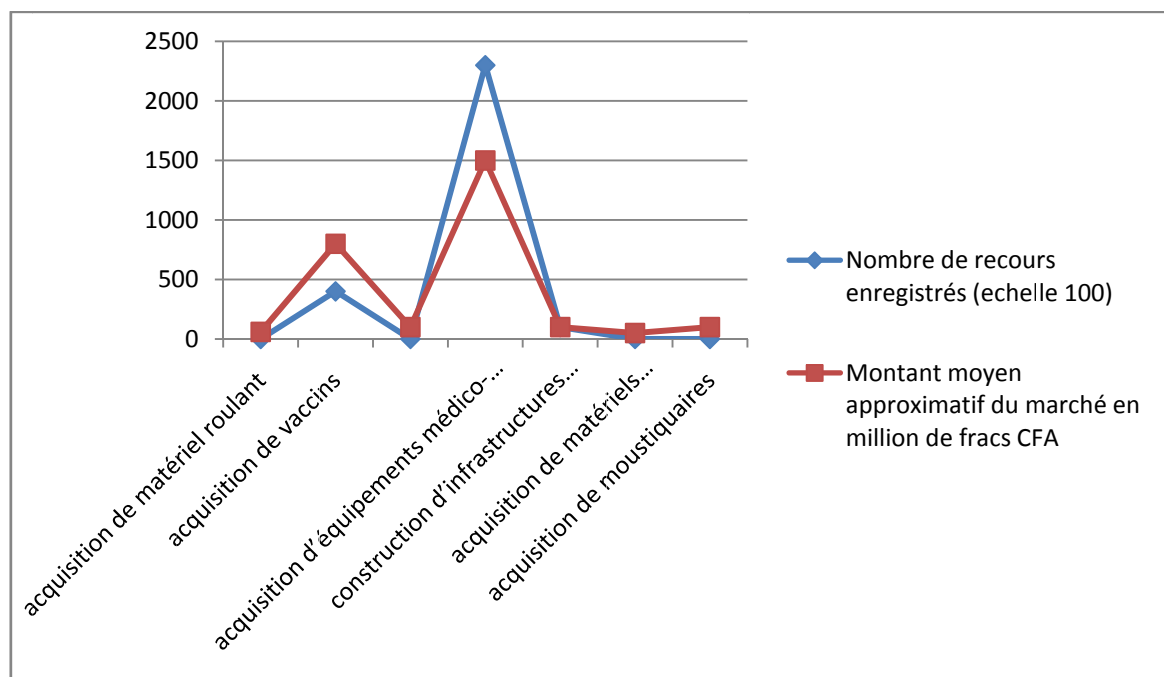
Les diagrammes ci-dessous présentent la proportion par nature de dossier et en fonction des montants approximatifs des marchés les recours enregistrés dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé au cours de la période sus-indiquée.

Diagramme 1 : Proportion de recours enregistrés par nature de dossier



Source : résultats de nos investigations

Diagramme 2 : Proportion de recours enregistrés en fonction des montants des marchés



Source : résultats de nos investigations

De l'analyse de ce tableau et des diagrammes y afférents, ce sont particulièrement les dossiers d'acquisition d'équipements médico-techniques qui enregistrent le plus grand nombre de recours des soumissionnaires, suivis, des dossiers d'acquisition de vaccins. Les montants de ces marchés sont les plus élevés.

Ces recours portent notamment sur la rédaction du DAO, l'évaluation des offres, le respect des textes et des procédures. De l'analyse des décisions issues des conclusions de la CNRMP sur ces recours et des investigations menées, il ressort que la source des recours se trouve dans la faible maîtrise des procédures et textes régissant les marchés publics, l'inexistence d'un guide ou manuel d'application du code et de modèles de documents à l'usage des entités contractantes, le coût élevé de la constitution des dossiers de soumission, l'incompréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante, l'incitation au recours par un tiers acteur de la chaîne de passation des marchés qui souffle au requérant ou soumissionnaire évincé que les documents de son offre n'ont pas analysés en toute impartialité, le montant du marché, les spécifications techniques des équipements, l'appréciation de certains documents administratifs etc.

Sur les vingt neuf (29) recours enregistrés par le Ministère de la Santé, la CNRMP a réservé un avis défavorable à quatre (04) recours et a approuvé vingt cinq (25), soit 13,80% de recours non justifiés contre 86,20% de recours justifiés. C'est donc pour mieux cerner les sources et les causes réelles des recours des soumissionnaires et la nécessité d'une bonne gouvernance dans le domaine des marchés publics, que nous avons décidé de mener notre étude dans ce sens pour contribuer à relever les défis du secteur de la santé dans le domaine des marchés publics. En choisissant de mener notre réflexion sur le thème « **Contribution à la réduction des**

recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé », notre ambition est de contribuer à réduire au maximum les contentieux de marchés publics et à rendre plus crédible le processus de passation des marchés publics dans le secteur de la Santé. Ainsi, les résultats de notre recherche serviront de repère en matière de recherche d'une bonne gouvernance dans la gestion des marchés publics.

B - Spécification de la problématique de l'étude

Le Ministère de la Santé se trouve confronté à de nombreuses difficultés dans la conduite des opérations de passation de marchés publics. 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 la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé».

Les problèmes spécifiques y relatifs sont les suivants :

- Problème spécifique n°1 : faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la CPMP.
- Problème spécifique n°2 : les lacunes des dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP.
- Problème spécifique n°3 : mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.

De ces problèmes spécifiques, nous pouvons retenir comme problème général la multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.

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

Paragraphe 2 : Vision globale et étapes de résolution de la problématique

A- Vision globale de résolution de la problématique

Après la formulation de notre sujet et la spécification de la problématique retenue, il importe de préciser la vision globale susceptible de nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques, puis de remédier au problème général identifié qui, faut-il le rappeler, est celui de **la multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.**

1°) Approche générique de résolution du problème général

La résolution du problème général de la multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé doit se traduire par la résolution des problèmes liés à la faible maîtrise des procédures de passation des marchés par la CPMP aux lacunes et imprécisions des dossiers d'appel d'offres élaborés, et à la résolution des problèmes d'incompréhension des soumissionnaires des textes régissant les marchés publics .

Dans cette perspective, nous allons envisager des approches génériques pouvant permettre de résoudre les problèmes spécifiques identifiés.

2°) Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

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

La faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics signifie que les membres de la CPMP sont très peu outillés pour la conduite du processus. A cet effet, il faudrait d'une part former les membres de la

CPMP existant, et doter la CPMP de professionnels en passation des marchés d'autre part. Le renforcement des capacités des membres de la CPMP constitue ici l'approche de résolution des insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics.

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

Le problème spécifique n° 2 est celui des lacunes et imprécisions observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP. La résolution de ce problème spécifique doit faire appel à l'utilisation des instruments basés sur les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). L'utilisation des outils types, standardisés par exemple les dossiers types d'appel d'offres, les contrats types respectant les procédures nationales et communautaires. D'où la résolution du problème spécifique n°2 passe par la création et l'utilisation obligatoire des documents types de passation de marchés publics.

c°) Approche générique de résolution du problème spécifique n° 3

La résolution du problème spécifique n°3, qui est celui de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante, passe par un programme d'Information, d'Education et de Communication (IEC) à l'intention des soumissionnaires aux fins de les instruire sur les éléments de rejet de leurs offres et sur le contenu des textes régissant les marchés publics.

B- Etapes de résolution de la problématique retenue

La mise en œuvre de la vision globale de résolution de la problématique retenue se fera en douze (12) étapes comme suit :

1. fixation des objectifs de la recherche ;
2. formulation des hypothèses de travail ;

-
3. construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
 4. revue de la littérature ;
 5. choix de l'outil de collecte d'une banque de données ;
 6. choix de l'outil d'analyse des données ;
 7. collecte des données ;
 8. analyse des données ;
 9. vérification des hypothèses ;
 10. établissement du diagnostic ;
 11. approches de solutions et conditions de mise en oeuvre ;
 12. construction du tableau de synthèse de l'étude (TSE)

**CHAPITRE PREMIER :
CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU
CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE
DE L'ETUDE**

Nous aborderons, dans ce chapitre, le cadre théorique et méthodologique de l'étude, d'une part et nous partirons de l'organisation des enquêtes pour aboutir à l'établissement du diagnostic, d'autre part.

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Ici, nous clarifierons les divers objectifs, les causes des problèmes et les hypothèses de l'étude avant de confectionner le tableau de bord.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude : objectifs, hypothèses de travail et revue de littérature

Nous définirons les objectifs avant d'aborder les hypothèses de travail.

A- Objectifs et hypothèses de l'étude

1- Objectif de l'étude

a- Objectif général

Contribuer à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics.

Cet objectif général peut être décomposé en trois objectifs spécifiques.

b- Objectifs spécifiques

• Objectif spécifique n°1

Montrer la nécessité de renforcer les capacités des membres existants et de doter la Cellule de Passation des Marchés Publics de professionnels en passation de marchés publics

• Objectif spécifique n°2

Suggérer l'utilisation de documents standards dans la gestion des marchés publics.

c- Objectif spécifique n°3

Suggérer l'organisation des séances d'IEC à l'endroit des soumissionnaires pour leur enseigner les éléments de rejet de leurs offres et les textes régissant les marchés publics.

2- Hypothèses de travail

a- Identification des causes supposées être à la base des problèmes identifiés

- Cause supposée être à la base du problème spécifique n°1

Concernant le problème spécifique qui est l'insuffisance dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics, nous avons identifié comme cause fondamentale la faible formation des membres de la CPMP et l'inexistence de professionnels en passation des marchés publics au sein de la Cellule. Les membres de la CPMP sont des cadres et agents qui ont acquis une certaine maîtrise de la pratique sur le tas et leur participation à quelques séminaires et ateliers de formation dans le domaine des marchés publics. Le renforcement des capacités des acteurs du système de passation des marchés publics constitue l'un des défis majeurs de la réforme du secteur.

En effet, le manque de formation de la plupart de ces acteurs est à l'origine des insuffisances observées dans le processus de passation des marchés. De même, il n'existe pas un cadre formel de renforcement de capacités dans le secteur. Ceci ne permet pas de cerner les réels besoins de formations ni de coordonner les actions dans ce domaine.

Pour remédier un tant soit peu à cette insuffisance, la CNRMP a d'une part en relation avec l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) créé une filière Gestion des Marchés Publics pour former de

véritables spécialistes en passation des marchés publics. Elle a d'autre part initié l'élaboration d'un plan stratégique national de renforcement des capacités qui devra prendre en compte :

- les besoins réels de formation ;
- les cibles à former ;
- les modules à dispenser ;
- les universités, écoles, instituts ou cabinets de formation ;
- la programmation et l'exécution des formations retenues.

Un cabinet a été sélectionné pour accompagner la CNRMP dans la réalisation de cette action.

Suite à tout ce qui précède, nous déduisons que les insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la CPMP du Ministère de la Santé sont dues à la faible formation de ses membres et à l'inexistence de professionnels en passation de marchés publics au sein de la Cellule.

•Cause supposée être à la base du problème spécifique n°2

Avant la passation d'un marché public, l'autorité contractante est tenue de rédiger le dossier d'appel d'offres. Le dossier d'appel d'offres doit contenir tous les renseignements dont un candidat éventuel peut avoir besoin pour préparer une offre concernant les fournitures ou les travaux demandés. Le degré de détail et la complexité des pièces du dossier varient suivant l'envergure et la nature du marché proposé, mais le dossier comprend généralement : l'avis d'appel d'offres ; des instructions à l'intention des soumissionnaires ; un modèle d'offre ; un modèle de marché ; le cahier des clauses administratives générales(CCAG) et le cahier des clauses administratives particulières (CCAP); le cahier des charges et les études

techniques ; les données techniques pertinentes (y compris les données d'une nature géologique et environnementale) ; la liste des fournitures ou devis quantitatif ; les délais de livraison ou d'achèvement ; les spécifications et plans et les annexes nécessaires, telles que les modèles des différentes garanties à fournir. Les critères qui seront appliqués pour l'évaluation des offres et la détermination de l'offre évaluée la moins-disante doivent être clairement précisés dans les instructions aux soumissionnaires et/ou les spécifications. L'élaboration du dossier d'appel d'offres ne doit souffrir d'aucune insuffisance au risque de fausser le jeu de la concurrence. Le dossier d'appel d'offres ne doit pas comporter des clauses discriminatoires tendant à favoriser un candidat. Les spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminée, ou des procédés particuliers et qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ; les indications de marques, de brevets ou de types, ou celles d'une origine ou d'une production déterminée sont proscrites. En outre, les dispositions du dossier d'appel d'offres ainsi que les pièces exigées doivent être suffisamment claires et sans équivoques pour offrir une même compréhension à tous les candidats. Il va sans dire que des imprécisions ou confusions dans les dossiers d'appel d'offres sont susceptibles de contentieux. Certains dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP du Ministère de la Santé n'échappent pas à ces reproches. L'élaboration des documents de gestion des marchés publics tels les DAO types, les formats types d'établissement de compte rendu ou de rapports types permettront assurément d'améliorer la qualité de ces documents et de bénéficier d'un gain de temps. Par conséquent, l'inexistence de documents types serait à l'origine des insuffisances constatées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP.

- Cause supposée être à la base du problème spécifique n°3

Une meilleure compréhension des textes régissant les marchés publics est nécessaire aussi bien pour les acteurs de la chaîne de passation des marchés publics que pour les entrepreneurs ou fournisseurs. Le principe qui gouverne l'attribution des marchés est le principe de l'offre la moins disante. Le principe s'énonce ainsi qu'il suit : « Le soumissionnaire dont l'offre a été jugée substantiellement conforme aux dispositions du DAO et évaluée la moins-disante, est retenu ». Au nom de ce principe, dès lors qu'à l'ouverture des plis, un soumissionnaire réalise qu'il a proposé le prix le plus bas, il en déduit qu'il serait attributaire du marché. Si, à l'issue du processus d'évaluation des offres, son offre est rejetée, il estime avoir été illégalement évincé et intente un recours contre la procédure d'attribution du marché. Il se pose un véritable problème de compréhension des dispositions des textes par les entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. C'est fort de ce constat, que nous déduisons que la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est liée à leur méconnaissance des textes régissant les marchés publics.

b- Formulation des hypothèses

- **Hypothèse n°1**

Les insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé sont dues à la faible formation des membres et à l'inexistence de professionnels en passation des marchés au sein de la CPMP.

• **Hypothèse n°2**

Les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé sont dues à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types.

• **Hypothèse n°3**

La mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due au manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres par faute de publication des rapports de dépouillement et d'évaluation des offres.

B- Tableau de bord de l'étude et revue de littérature

1 - Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude est un outil qui met en relief les grands centres d'intérêt de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution de l'étude.

Tableau 4 : Tableau de Bord de l'étude : Contribution à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics : cas du Ministère de la Santé

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau Général	(Problème Général) Nombreux recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé	(Objectif Général) Contribuer à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé	(Cause Générale)-	(Hypothèse Générale)
Niveaux spécifiques	1 (Problème spécifique 1) Insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé	(Objectif spécifique 1) Montrer la nécessité de former les membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics et doter la Cellule de professionnels en passation des marchés publics	(Cause spécifique 1) Absence de professionnels en passation de marchés publics au sein de la CPMP et faible formation des membres existants	(Hypothèse spécifique 1) Les insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé sont dues à l'absence de professionnels en passation de marchés publics au sein de la CPMP et à la faible formation des membres existants
	2 (Problème spécifique 2) Lacunes dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé	(Objectif spécifique 2) Suggérer l'utilisation de documents standards de gestion des marchés publics	(Cause spécifique 2) 'Inexistence de dossiers d'appel d'offres type à l'usage des entités contractantes	(Hypothèse spécifique 2) Les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé sont dues à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres type à l'usage des entités contractantes
3	(Problème spécifique 3) Mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante	(Objectif spécifique 3) Suggérer l'organisation des séances d'IEC à l'endroit des Soumissionnaires pour leur enseigner les éléments de rejet d'une offre	(Cause spécifique 3) Manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres.par faute de publication des rapports de dépouillement des offres	Hypothèse spécifique 3) La mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due au manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres par faute de publication des rapports de dépouillement et dévaluation des offres

2- Revue de littérature

Ici, nous avons fait le point des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée au cours de nos recherches, des informations issues de nos investigations, ensuite nous avons essayé de voir les approches préalables et les analyses ayant porté sur les problèmes identifiés.

La démarche à suivre sera basée notamment sur la prise en compte des approches génériques retenues dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. A cet égard, il sera question de faire le point des connaissances sur chaque problème spécifique à partir des approches génériques retenues et qui se présentent comme suit :

- * approche générique basée sur le renforcement des capacités de la CPMP;
- * approche générique basée sur la création et l'utilisation des instruments standardisés de passation de marchés publics, des outils modernes de gestion des marchés publics.
- * approche générique basée sur les séances d'Information, Education et Communication (IEC) à l'intention des soumissionnaires.

Notons au préalable que les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de l'approche générique du problème général.

- Point des connaissances sur le problème de la faible maîtrise des procédures de passation des marchés par la CPMP

L'approche générique retenue pour la résolution du problème de la faible maîtrise des procédures de passation des marchés est le renforcement des capacités des membres de la CPMP et le recrutement de professionnels en passation des marchés publics pour le compte de la Cellule.

Jean-Marie PERRETTI abordant la question du renforcement des capacités, affirme que la formation répond à la fois aux attentes du personnel et aux besoins de l'entreprise. Elle aide au maintien de l'employabilité des salariés et à l'adaptation permanente des compétences disponibles et des compétences requises.

Dans son rapport de l'audit des marchés publics exercices 2001 et 2002, **Eric SOSSOU** (2010), directeur du cabinet AFRIDIC, montre que la politique de formation constitue le levier essentiel de développement des ressources humaines et demeure, à cet effet, la clé de mutation du service public. **Les directives de passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA** mettent l'accent sur le recrutement de spécialistes en passation des marchés publics pour remédier aux insuffisances constatées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics.

La lettre n°884/PR/CNRMP/SA du 31 décembre 2008 de la CNRMP relative au projet d'acquisition d'équipements médico-techniques et de consommables médicaux par procédure d'urgence révèle les violations des procédures et des textes régissant les marchés publics dans le secteur de la santé. Il en est de même de la lettre **n°152/PR/CNRMP/SP/SA du 06 mars 2009 de la CNRMP** relative au projet d'acquisition de matériel et extension du réseau électrique de l'Hôpital de la Mère et de l'Enfant-Lagune (HOMEL).

Dans **les conclusions d'un atelier organisé par l'Institut canadien IDEA International du 16 au 27 avril 2007 sur les normes, pratiques et procédures de passation des marchés publics**, il est affirmé que : « Dans de nombreux pays en développement, on observe un faible taux d'exécution budgétaire et d'absorption des ressources externes disponibles

ainsi que des délais significatifs dans la mise en œuvre des programmes publics. Ces problèmes s'expliquent en partie par un manque de connaissance ou de maîtrise des normes, pratiques et procédures de passation de marché, que ce soit au niveau national ou au niveau des partenaires techniques et financiers. Il ressort donc un besoin de former un plus grand nombre de cadres du secteur public impliqués dans la mise en œuvre des programmes publics, sur les processus de passation des différents types de marchés, soit les marchés de travaux, de fournitures ou de services. ». Le renforcement des capacités des acteurs du système de passation des marchés publics constitue l'un des défis majeurs de la réforme du secteur.

- Point des connaissances sur le problème des lacunes contenues dans les dossiers d'appel d'offres

L'approche générique retenue pour la résolution de ce problème est basée sur la création et l'utilisation des instruments standardisés de passation de marchés publics, des outils modernes de gestion des marchés publics par exemples les dossiers d'appel d'offres types, les contrats types respectant les procédures nationales et communautaires.

Le dossier d'appel d'offres est un document capital dans la passation des marchés publics. A ce titre, il doit contenir tous les renseignements dont un soumissionnaire éventuel peut avoir besoin pour mieux préparer une offre concernant les fournitures ou travaux demandés. Les détails fournis et la complexité des pièces varient suivant les caractéristiques du marché proposé. De façon générale, le dossier d'appel d'offres comprend,

conformément **aux directives de passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA** : les instructions aux soumissionnaires, les données particulières de l'appel d'offres ; les critères d'évaluation et de qualification, les formulaires de soumission ; pays éligibles ; les spécifications techniques et plans ; le cahier des clauses administratives générales (CCAG) ; les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) ; et les différents formulaires. Les recours liés à la qualité du dossier d'appel d'offres portent notamment sur les données particulières et les critères d'évaluation et de qualification. Dans la note de présentation sur la réforme du cadre juridique et institutionnel des marchés publics au Bénin, **François SERRES** (2006), préconise, l'élaboration et l'utilisation des documents types de gestion des marchés publics tels les DAO types, les formats types d'établissement de compte rendu ou de rapport etc. pour permettre une meilleure collecte de l'information et un gain de temps. **Les directives de passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA** font obligation aux Emprunteur d'utiliser les dossiers types d'appel d'offres publiés par la Banque et de ne leur apporter, avec l'accord de la Banque, que les changements strictement indispensables pour les adapter aux conditions particulières du marché car, les procédures et pratiques qu'ils proposent sont le fruit d'une large expérience internationale.

La lettre n°769/PR/CNRMP/SA du 08 juillet 2010 de la CNRMP relative à l'appel d'offres ouvert pour le choix d'agence de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la conduite des opérations dans le cadre du projet de construction de l'hôpital de Parakou met en exergue des lacunes contenues dans les DAO et qui ont noms, imprécisions dans les spécifications techniques, dispositions qui prêtent à équivoque, mauvaise

formulation d'intitulés des DAO, références à des textes inappropriés, imprécisions et incohérence diverses quant à l'objet et à la consistance de la mission, etc.

L'adoption des outils modernes de gestion des marchés publics permet d'assurer la célérité dans les opérations, la transparence des procédures, limite les risques d'erreurs et facilite la tâche aux acteurs du système.

Félicienne PADONOU GUINIKOUKOU(2002), Conseiller en gestion des dépenses publiques, dans sa communication sur le thème « Recommandations pour un système de passation des marchés publics plus transparent et efficace et pour une compétition saine et accrue », recommande des DAO clairs, standardisés et contenant une information complète.

Dominique LEGOUGE (1998), dans son ouvrage « Le guide de la qualité dans les achats publics » s'inscrit dans cette même logique d'harmonisation des outils de passation des marchés publics.

- Point des connaissances sur le problème de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.

Selon **François SERRES** (2006), la mise en application de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996, portant code des marchés publics en République du Bénin a permis de constater qu'elle n'apparaît pas suffisamment comme un outil permettant une exécution rationnelle et transparente de la dépense publique. Au nombre des contre-performances enregistrées, il cite notamment la non information des soumissionnaires sur les résultats des dépouillements, d'analyse des dossiers d'appel d'offres et l'inexistence d'organes de conciliation et d'arbitrage indépendants.

Les directives de passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA prévoient que dans les deux semaines suivant la réception de l'avis de non-objection de la Banque à la recommandation d'attribution du marché, l'Emprunteur publiera dans UNDB online et dgMarket les résultats qui permettent d'identifier l'objet de l'appel d'offres et les numéros de lots, ainsi que les informations suivantes : le nom de chaque soumissionnaire qui a soumis une offre, les prix des offres tels que lus à voix haute lors de l'ouverture des plis, le nom et les prix évalués de chaque offre qui a été évaluée, le nom des soumissionnaires dont les offres ont été rejetées et les motifs de leur rejet, le nom du soumissionnaire retenu et le prix qu'il a offert.

La loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin en son article 84 abonde également dans ce sens.

L'incompréhension par les soumissionnaires du principe de l'attribution du marché fondée sur l'offre la moins-disante pose un problème d'information et de communication entre les maîtres d'ouvrage et les candidats à la commande publique.

M.DELMARQUETTE(2002), dans son ouvrage intitulé « Plein pot mercatique », pense que communiquer, c'est émettre des informations vers une ou des cibles définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement.

Le traitement de l'information est à la base de bon nombre de fonctions de gestion. La capacité d'un dirigeant à analyser et à synthétiser l'information est déterminante pour la qualité et la rapidité de ses décisions selon **BORDELEAU Yvon** (1992), dans son ouvrage intitulé «Gestionnaires performants...comment expliquent-ils leurs succès ? ».

Paragraphe 2 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Dans cette partie du travail, nous avons exposé les démarches entreprises pour la collecte des données et leur traitement en vue de produire des résultats qui permettent de vérifier les hypothèses et d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, l'exposé de la méthodologie de travail passe par des approches théoriques et empiriques.

A- Les approches théoriques

Nous présenterons ici les approches retenues pour la résolution de chaque problème spécifique et les outils d'analyse des données obtenues.

1°) Choix d'outils d'analyse du problème des insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation de marchés par la CPMP

a- Approche théorique retenue

Il s'agit de l'approche de JEAN-MARIE PERETTI sur le renforcement des capacités. La formation répond à la fois aux attentes du personnel et aux besoins de l'entreprise. Elle aide au maintien de l'employabilité des salariés et à l'adaptation permanente des compétences disponibles et des compétences requises. Il s'agit d'amener les membres des CPMP à la maîtrise des textes légaux et réglementaires régissant les marchés publics et à la professionnalisation des fonctions de spécialiste en passation de marchés publics.

b- Les normes ou repères d'amélioration

Ici, le renforcement des capacités est conçu en termes d'objectifs de la formation. Elle vise notamment à donner une compétence professionnelle à ceux qui n'en ont pas ou à développer celle du personnel qualifié et de la hiérarchie. Elle procède d'une actualisation de connaissances techniques visant à maintenir le potentiel du personnel. Il s'agira de formation sur les

procédures nationales de passation de marchés et celles des partenaires techniques et financiers.

c- Seuil de décision

Pour chacun des problèmes identifiés, les causes qui seront retenues après enquête sont celles qui se révéleront conformes aux opinions émises et qui réuniront au moins 50% d'avis favorables.

2°) Choix d'outils d'analyse du problème des lacunes dans les dossiers d'appel d'offres

a) Approche théorique retenue

L'approche théorique qui répond à cette préoccupation est celle de la standardisation des outils de gestion des marchés publics. L'adoption de formats types de dossiers d'appel d'offres, de contrats, d'établissement de compte rendu ou de rapport, d'où l'approche des directives de passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA.

c- Les normes ou repères d'amélioration

Pour remédier à ce problème, il importe d'internaliser les directives de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de s'inspirer des documents types des institutions qui ont une longue expérience en matière de marchés publics telle la Banque Mondiale.

3°) Choix d'outils d'analyse du problème de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.

a- Approche théorique retenue

L'approche théorique retenue est celle M. DELMARQUETTE selon qui, communiquer, c'est émettre des informations vers une ou des cibles

définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou leur comportement.

A cet effet, nous retiendrons cette approche qui suggère les techniques d'Information d'Education et de Communication (IEC).

b- Les normes ou repères d'amélioration

Pour remédier à ce problème, il importe que les soumissionnaires et les acteurs de la chaîne de passation des marchés publics soient au même niveau d'information. Aussi, faudrait-il publier les résultats des travaux de dépouillement, de jugement des offres et d'attribution des marchés avec tous les renseignements relatifs à l'élimination des offres et cela dans le moindre détail.

B- Approches empiriques

L'approche empirique nous permettra de mettre en relief la méthode et la technique de notre recherche. Il s'agit, en effet, de l'approche utilisée pour la collecte des données. En la matière, nous avons identifié les étapes suivantes :

- l'objectif de la collecte des données ;
- le cadre de l'enquête et le choix de l'échantillon ;
- la spécification des données à mobiliser ;
- la conception d'un guide d'entretien.

1- Objectif de la collecte des données

Les enquêtes réalisées ont pour objectif de collecter les données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans notre recherche. Ainsi, nos enquêtes nous permettront de vérifier si :

- les insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics sont dues à la faible formation des membres de la Cellule de

Passation des Marchés Publics et à l'inexistence de professionnels en passation des marchés publics au sein de la cellule ;

- .les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics sont due à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types ;
- la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due à leur méconnaissance des textes régissant les marchés publics.

2- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon

La nécessité de réaliser une enquête pour conduire notre étude s'est imposée à nous car les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se retrouvaient pas dans une seule et même structure. La population mère est composée des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics (DNMP ; CPMP ; CNRMP), des gestionnaires de crédit du Ministère de la Santé, des soumissionnaires, les organisations de la société civile, des cadres de l'Agence Judiciaire du Trésor, de la chambre administrative de la cour suprême et de l'Inspection Général du Ministère de la Santé. L'enquête a été faite, dans un premier temps, par sondage sur le terrain à l'aide d'un questionnaire (voir annexe n° 6) adressé à un échantillon représentatif de cent vingt (120) personnes décomposées comme suit :

- vingt (20) cadres de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP),
- quinze (15) cadres de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) ;
- cinq (05) membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé ;

- vingt (20) cadres des directions techniques et centrales, coordonnateurs de projets et programmes du Ministère de la Santé ;
- cinq (05) cadres de l'Inspection Générale du Ministère de la Santé ;
- cinq (05) membres des organisations de la société civile ;
- Cinq (05) cadres de l'Agence Judiciaire du Trésor (AJT) ;
- Cinq (05) cadres de la chambre administrative de la Cour Suprême ;
- Quarante (40) soumissionnaires des appels d'offres lancés au Ministère de la Santé.

Dans un second temps, nous avons utilisé un guide d'entretien pour interroger certains acteurs qui interviennent dans la chaîne des dépenses publiques, afin de contourner les éventuelles inerties qui pourraient être observées, lors des réponses aux questionnaires. L'enquête s'est déroulée du 25 octobre 2010 au 10 décembre 2010.

3- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers notre enquête concernent :

- les causes des insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par les membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé ;
- les causes des lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la cellule de passation des marchés publics;
- les raisons de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.

4- Conception d'un guide d'entretien

En vue de la vérification de nos hypothèses, nous avons réalisé un guide d'entretien qui est conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

Ce guide nous a permis de vérifier de façon directe les hypothèses et de recueillir les suggestions des différents acteurs.

Après la revue de la littérature et la détermination de la méthodologie de travail, nous avons procédé à l'organisation des enquêtes, à l'analyse des résultats obtenus et à la vérification des hypothèses. Des approches de solutions pour la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés au Ministère de la Santé sont proposées.

Section 2 : De l'organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic

Dans cette section, nous présenterons l'organisation des enquêtes, l'analyse de leurs résultats puis, la vérification des hypothèses avant d'établir le diagnostic.

Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats

A-Préparation et réalisation des enquêtes

1- Préparation des enquêtes

La collecte d'informations fiables dans le cadre de notre étude s'est effectuée sur la base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des acteurs du système de passation des marchés publics, aux soumissionnaires, aux organisations de la société civile luttant contre la corruption et aux structures de gestion des contentieux de marchés publics. Ce questionnaire, en dehors de l'aspect général de la procédure de passation des marchés publics qu'elle a visé, a aussi pris en compte les questions pouvant porter sur les problèmes spécifiques du système.

2- Réalisation des enquêtes

Dans le cadre de notre recherche, nous avons effectué deux enquêtes. Il s'agit dans un premier temps d'une enquête au niveau des structures de l'administration publique impliquées dans le processus de passation des marchés publics et dans un second temps d'une enquête réalisée auprès des soumissionnaires, des organisations de la société civile et des organes de gestion des recours des marchés publics. Nous avons recueilli à leur niveau des informations et leurs opinions sur la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics.

L'enquête ne s'est pas réalisé sans difficultés.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

1- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées au cours de l'enquête sont multiples. D'abord, la non disponibilité de certaines personnes à répondre au questionnaire n'a pas facilité notre travail. Leurs réponses étaient pourtant utiles à l'établissement du diagnostic. Ceci a retardé le travail à notre niveau. Ensuite, la réticence de certaines personnes à aborder les questions des marchés publics, et pour d'autres, nos recherches sont susceptibles de porter atteinte à leurs intérêts. A tout cela s'ajoute les difficultés liées aux mouvements de grèves observés en l'occurrence au Ministère de l'Economie et des Finances et au Ministère de la Santé sur la période de collecte des données.

2- Limites des données recueillies

Les limites sont relatives aussi bien à l'insuffisance des informations collectées qu'à leur qualité. En effet, la non disponibilité des personnes enquêtées n'a pas permis à certaines d'entre elles de répondre à toutes nos

préoccupations. Ainsi, nous n'avons pu recueillir que cent huit (108) réponses aux questionnaires sur les cent vingt (120) adressés.

C- Présentation et analyse des résultats d'enquêtes

A cette étape du travail nous avons voulu présenter et analyser les données collectées afin de vérifier si les différentes hypothèses émises expliquent véritablement les problèmes spécifiques qui leur sont liés afin d'établir le diagnostic pouvant conduire aux propositions de solutions.

En effet, la présentation et l'analyse des résultats d'enquête sont faites par rapport aux différents problèmes spécifiques à travers des graphiques qui portent essentiellement sur les causes possibles identifiées préalablement et sur les préoccupations exprimées dans le questionnaire en annexe.

1- Présentation et analyse des données relatives aux insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la CPMP

Tableau 5; Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°1

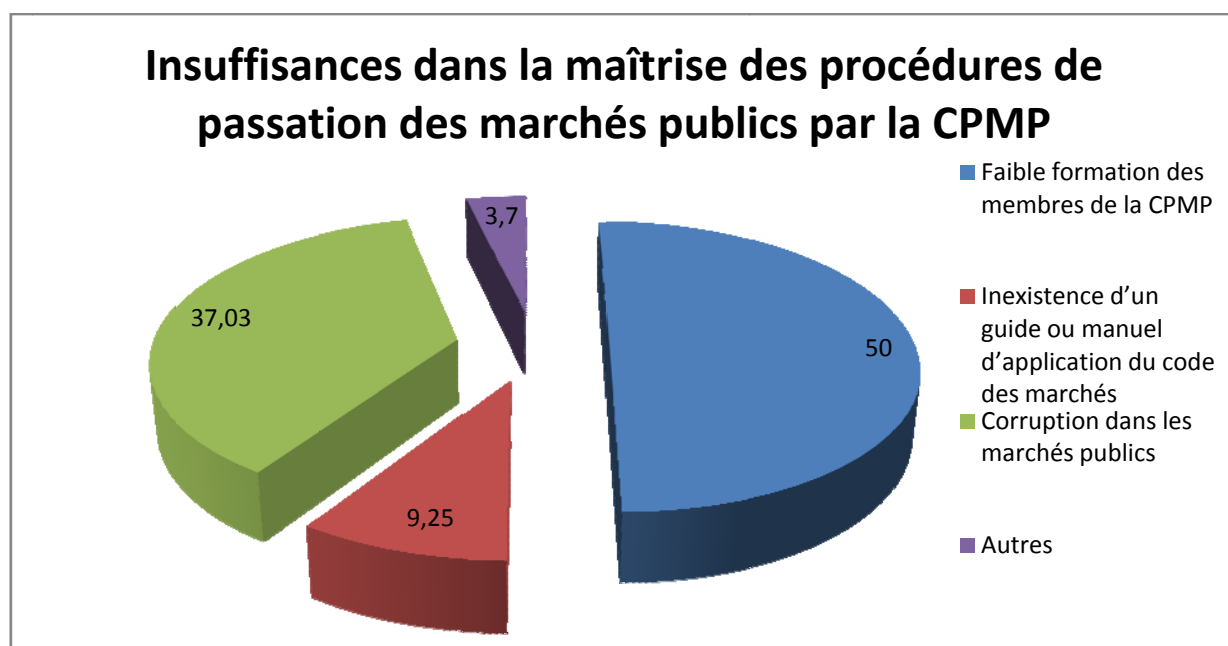
Données	Nombre de réponses obtenues	Fréquences
Faible formation des membres de la CPMP et inexistence de professionnels en passation des marchés publics au sein de la cellule	54	50
Inexistence d'un guide ou manuel d'application du code des marchés	10	9,25
Corruption dans les marchés publics	40	37,03
Autres	04	3,72
Total	108	100

Source. Résultats de nos enquêtes. Questionnaire : question n°1 : quelles sont les causes des insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé ?

Dans ce tableau, les réponses obtenues à la question sur les insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics se présentent comme suit :

- 50% des enquêtés estiment que les insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics sont dues à la faible formation des membres de la CPMP et à l'inexistence de professionnels en passation des marchés au sein de la Cellule ;
- 9,25% des enquêtés pensent que cette situation provient de l'inexistence d'un guide ou manuel d'application du code des marchés.
- 37,03% des enquêtés trouvent que ces insuffisances observées sont dues à la corruption dans les marchés publics.
- Le reste de l'échantillon, c'est-à-dire les 3,72% des enquêtés évoquent des raisons diverses qui ne pourraient ressortir d'une seule cause.

Graphique 3 : Représentation des causes des insuffisances observées dans les procédures de passation des marchés publics



Source : Résultats de nos enquêtes (décembre 2010)

Les résultats de ces analyses nous permettent de conclure que les insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé sont dues à la faible formation des membres de la CPMP et à l'inexistence de professionnels en passation des marchés au sein de la Cellule.

2- Présentation et analyse des données relatives aux lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP

Tableau 6 ; Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°2

Données	Nombre de réponses obtenues	Fréquences
Absence de dossiers d'appel d'offres types	82	75,92
Insuffisance de personnel qualifié au sein de la CPMP	12	11,11
Volonté de limiter la concurrence	12	11,11
Autres	02	1,86
Total	108	100

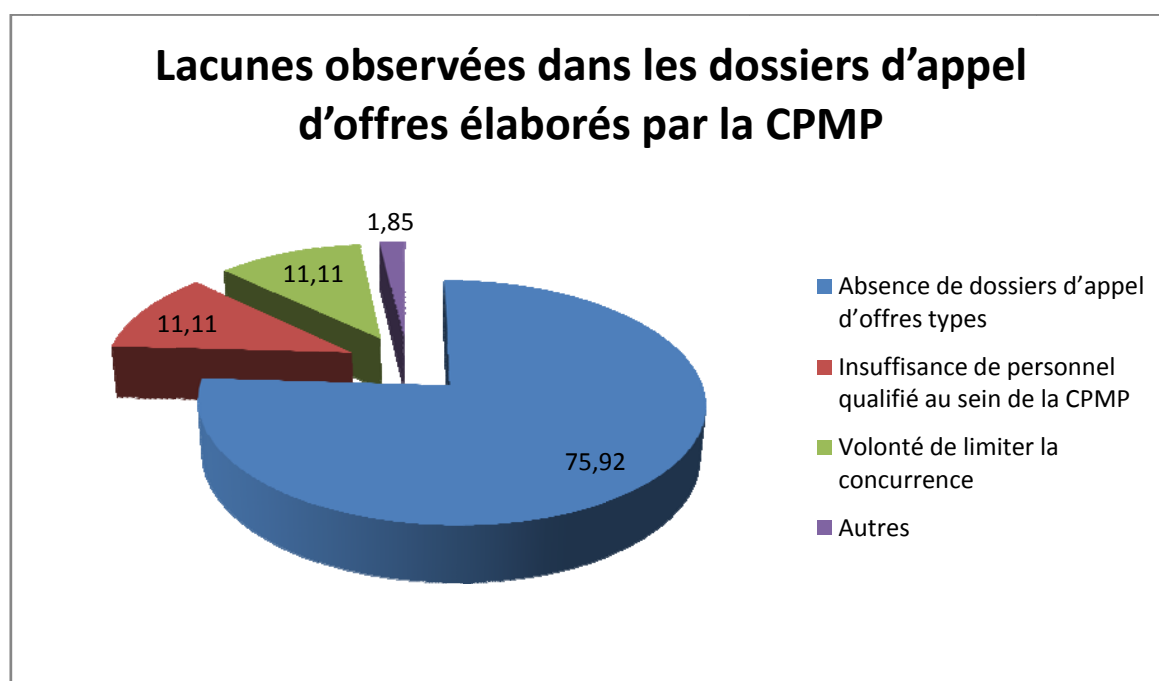
Source. Résultats de nos enquêtes. Questionnaire : question n°2 : quelles sont les causes des lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP du Ministère de la Santé ?

Dans ce tableau, les réponses obtenues à la question sur les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP se présentent comme suit :

- 75,92% des enquêtés estiment que les lacunes observées sont dues à l'absence de dossiers d'appel d'offres types ;
- 11,11% des enquêtés pensent que cette situation est due à l'insuffisance de personnel qualifié au sein de la CPMP.

- 11,11% des enquêtés croient que ces lacunes sont dues à la volonté de la CPMP de limiter la concurrence.
- 1,86% des enquêtés évoquent diverses raisons que nous n'avons pu regrouper sous une seule rubrique.

Graphique 4 : Représentation des causes des lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP



Source : Résultats de nos enquêtes (décembre 2010)

Les résultats de ces analyses nous permettent de conclure que les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP sont liées à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types.

3- Présentation et analyse des données relatives à la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante

Tableau 7 ; Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°3

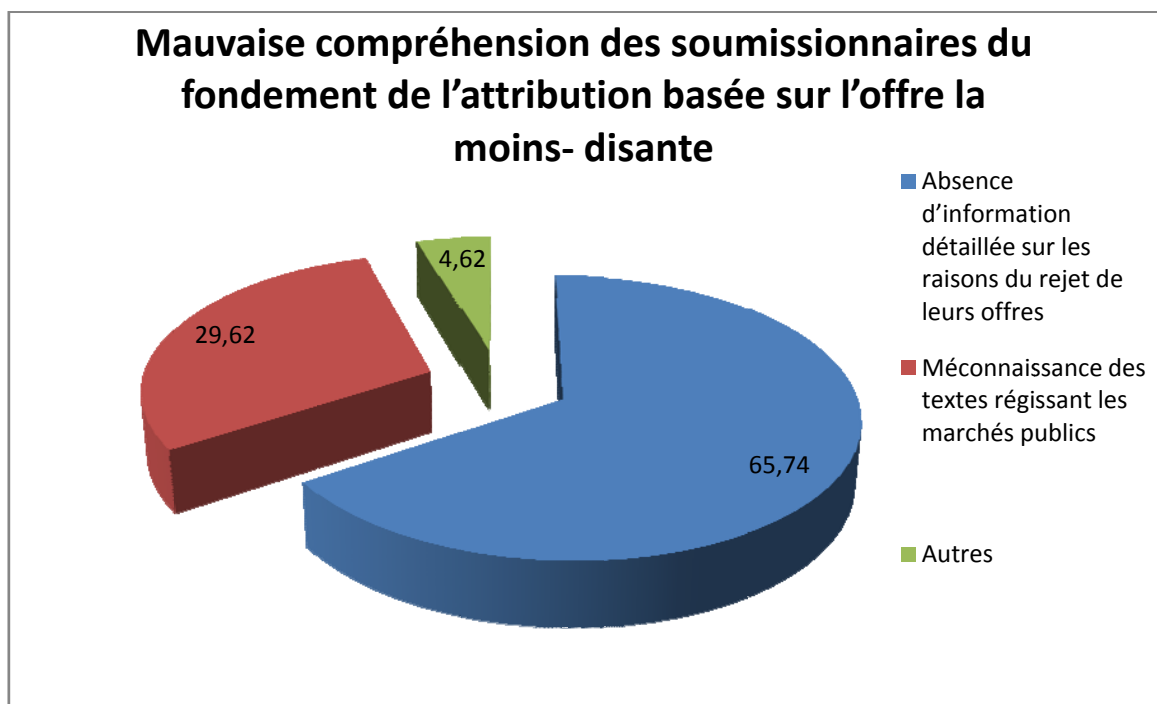
Données	Nombre de réponses obtenues	Fréquences
Absence d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres	71	65,74
Méconnaissance des textes régissant les marchés publics	32	29,62
Autres	5	4,64
Total	108	100

Source. Résultats de nos enquêtes. Questionnaire : question n°3 : quelles sont les causes de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante ?

Dans ce tableau, les réponses obtenues à la question sur les raisons de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante se présentent comme suit :

- 65,74% des enquêtés estiment que cette situation est due à l'absence d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres.
- 29,62% des enquêtés pensent que c'est la méconnaissance des soumissionnaires des textes régissant les marchés publics.
- 4,64% des enquêtés évoquent des causes diverses qui n'ont pu être regroupées sous une rubrique précise.

4- **Graphique 5** : Représentation des causes de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins distante.



Source : Résultats de nos enquêtes (décembre 2010)

L'analyse des résultats d'enquête nous permet de conclure que la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due au manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres.

Paragraphe 2 : De la vérification des hypothèses à l'établissement du diagnostic

Les seuils de décisions fixés préalablement nous amènent à vérifier le degré de véracité des hypothèses émises puis à établir le diagnostic des problèmes en résolution.

A - Vérification des hypothèses

1°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n° 1

Les résultats de l'enquête présentés ci-dessus montrent que, pour l'hypothèse n°1, les pourcentages donnés par chaque cause identifiée sont :

- 50% pour la cause liée à la faible formation des membres de la CPMP et l'inexistence de professionnels en passation de marchés publics au sein de la Cellule ;
- 9,25% pour la cause relevant de la volonté manifeste de ne pas respecter les textes en vigueur régissant les marchés publics.
- 37,03% pour des raisons de corruption dans les marchés publics.
- Le reste c'est-à-dire les 3,72% pour des raisons diverses.

Conformément au seuil de décision selon lequel les causes qui seront retenues après enquête sont celles qui se révéleront conformes aux opinions émises par la majorité des enquêtés, et qui réuniront 50% ou plus d'avis favorables, nous pouvons affirmer que la faible formation des membres de la CPMP et l'inexistence de professionnels en passation des marchés publics au sein de la cellule sont les causes réelles des insuffisances observées dans les procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé.

Nos enquêtes de terrain confirment donc le problème des insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation de marchés publics par la CPMP, par conséquent, l'hypothèse n°1 est entièrement vérifiée.

2°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n° 2

Les résultats de l'enquête présentés ci-dessus montrent que, pour l'hypothèse n°2, les pourcentages donnés par chaque cause identifiée sont :

- 75,92% pour la cause liée à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types ;
- 11,11% pour la cause relevant de l'insuffisance de personnel qualifié au sein de la CPMP ;
- 11,11% ont évoqué les raisons qui tentent à limiter la concurrence
- Le reste c'est-à-dire les 1,86% pour des raisons diverses.

L'analyse des données d'enquêtes recueillies nous permet de nous rendre compte de la récurrence du problème des lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP et la cause qui explique cet état de choses conformément au seuil de décision retenu est l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types.

En nous fondant sur ces analyses, nous pouvons affirmer que l'hypothèse n°2 aussi est entièrement vérifiée.

3°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°3

Les résultats de l'enquête présentés ci-dessus montrent que, pour l'hypothèse n°3, les pourcentages donnés par chaque cause identifiée sont :

- 65,74% pour la cause liée à l'absence d'information détaillée sur les raisons du rejet des offres;
- 29,62% pour des raisons de méconnaissance des textes régissant les marchés publics,
- Le reste c'est-à-dire les 4,64% pour des raisons diverses.

L'analyse des données d'enquêtes ainsi recueillies nous permet de nous rendre compte de la persistance du problème de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante et la cause qui explique cet état de choses est, conformément au seuil de décision retenu, l'absence d'information détaillée sur les raisons du rejet des offres.

En nous fondant sur ces analyses, nous tirons la conclusion que l'hypothèse n°3 est elle aussi entièrement vérifiée.

B- Etablissement du diagnostic

1- Élément de diagnostic n°1

Les insuffisances observées dans les procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé sont dues à la faible formation des membres de la CPMP et à l'inexistence de professionnels en passation de marchés publics au sein de la Cellule.

2- Élément de diagnostic n°2

Les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP sont dues à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types.

3- Élément de diagnostic n°3

La mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due au manque d'informations détaillées sur les raisons du rejet de leurs offres.

**CHAPITRE DEUXIEME :
APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE
MISE EN OEUVRE**

La résolution du problème de la multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé devra nous conduire à proposer des solutions pour l'éradication des différentes causes qui sous-tendent les problèmes spécifiques. Aussi faudra-t-il envisager les conditions de mise en œuvre de ces solutions et formuler les recommandations nécessaires pour rendre crédible le processus de passation des marchés publics dans le secteur de la santé et donner confiance aux soumissionnaires.

Section 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS

Apporter une solution à un problème, c'est proposer les conditions de correction des causes se trouvant à sa base, en tenant compte des objectifs. Il s'agit en réalité de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Aussi, des solutions seront-elles proposées pour l'élimination des différentes causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques.

Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème des insuffisances dans les procédures de passation des marchés publics

Le diagnostic a établi que les insuffisances observées dans les procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé sont dues à la faible formation des membres de la CPMP et à l'inexistence de professionnels en passation des marchés publics au sein de la Cellule.

Il est nécessaire de doter la CPMP de professionnels spécialistes en passation des marchés publics et que les membres de la CPMP se perfectionnent, au moyen d'un plan de formation bien précis, sur les procédures nationales de passation des marchés publics et sur les

procédures des partenaires techniques et financiers. Cette formation mettra l'accent sur :

- la justification des critères par rapport à l'objet du marché ;
- les pièces relatives à la qualification et leur caractère éliminatoire ;
- les principes à respecter en matière de présentation, d'ouverture des offres ;
- le système de notation des critères ;
- les conditions de conformité de l'offre par rapport au DAO, au code des marchés et aux directives de l'UEMOA (04/2005 et 05/2005) ;
- les règles de calcul pour déterminer l'offre la moins-disante ;
- les spécifications techniques discriminatoires ;
- les conditions du gré à gré ;
- etc.

De ce qui précède, nous préconisons le renforcement des capacités des membres de la CPMP et le recrutement d'un professionnel en passation de marchés publics.

Le recrutement du professionnel en passation se fera par appel à candidature.

Les qualifications minimales requises pour le poste se présentent comme suit :

- être titulaire d'un diplôme supérieur en ingénierie, administration publique, droit commercial, gestion ou autre équivalent (BAC+5 au minimum) ;
- avoir une connaissance des techniques de passation des marchés en général et des règles et procédures de passation des marchés des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ;

- avoir une bonne connaissance du code béninois des marchés publics ;
- justifier d'une expérience de cinq (05) ans au moins dans la passation des marchés publics. L'occupation d'un poste en qualité de spécialiste en passation de marchés sur un projet ou un programme constituera un atout.

Le professionnel en passation des marchés sera chargé des tâches suivantes :

- préparer et tenir à jour les plans de passation des marchés ;
- préparer et finaliser les dossiers d'appel à la concurrence ;
- conduire l'ensemble du processus de passation des marchés ;
- suivre l'exécution des marchés
- assurer la bonne tenue des archives des marchés attribués.

Paragraphe 2 : Approches de solutions aux lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP

Le diagnostic a établi que ces lacunes sont dues à l'inexistence de dossiers types d'appel d'offres.

La disparité et l'imprécision des contenus de la plupart des documents utilisés dans la procédure des marchés militent en faveur de l'élaboration de documents types ou modèles qui prévoient un ensemble d'informations pertinentes relatives aux dossiers d'appel d'offres, aux rapports d'ouverture des plis, procès-verbaux de visites de chantiers, de réception, aux registres des marchés publics etc. Il en résulterait un gain de temps dans la procédure.

Nous préconisons, à la lumière de ce qui précède, une modernisation du processus de passation des marchés publics qui passera, entre autres, par le développement des outils de gestion des procédures de passation. La

standardisation des outils de mise en concurrence des candidats prendra en compte la création des dossiers d'appel d'offres types.

Paragraphe 3 : Approches de solutions à la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante

Le diagnostic a établi que la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est liée au manque d'informations détaillées sur les raisons du rejet de leurs offres, faute de publication des rapports de dépouillement des offres.

Nous préconisons que l'autorité contractante, dans les deux semaines suivant la réception de l'avis de non objection de la recommandation d'attribution des marchés, publie par le même canal utilisé pour l'avis d'appel d'offres, les résultats qui permettent d'identifier l'objet de l'appel d'offres et les numéros de lots, ainsi que les informations essentielles y relatives. Celles-ci concernent : le nom de chaque soumissionnaire qui a soumis une offre, les prix des offres tels que lus à voix haute, lors de l'ouverture des plis ; le nom et les prix évalués de chaque offre qui a été évaluée ; le nom des soumissionnaires dont les offres ont été rejetées et les motifs de leur rejet ; le nom du soumissionnaire retenu et le prix qu'il a offert, de même que la durée et la synthèse du marché attribué.

Dans la publication de l'attribution du marché, l'autorité contractante précisera que tout soumissionnaire qui souhaite connaître les raisons pour lesquelles son offre n'a pas été sélectionnée doit en faire la demande auprès de l'autorité contractante. L'autorité contractante communiquera

rapidement les motifs pour lesquels l'offre n'a pas été sélectionnée soit par écrit, soit lors d'un rapport oral, au choix de l'autorité contractante. Le soumissionnaire qui fait la demande doit assumer tous les coûts relatifs à sa participation à la séance du rapport oral.

Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la prise en compte de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. La réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés au Ministère de la Santé suppose la résolution des problèmes spécifiques, à travers les approches de solutions proposées.

La participation active de chaque acteur de la chaîne est incontournable pour aboutir à la résolution des problèmes. Pour ce faire, nous adressons quelques recommandations aux différents acteurs.

Paragraphe 1 : Recommandations à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

Pour une application correcte et diligente des solutions proposées, l'ARMP doit entre autres :

- définir les profils en terme de compétences et de niveau de connaissances, pour les emplois spécialisés en passation de marchés ;
- élaborer et mettre en application un plan global de formation des cadres et personnels de la passation des marchés à tous les niveaux d'intervention ;
- élaborer un manuel unique d'application du code qui énonce toutes les procédures pour l'application correcte des lois et règlements relatifs à la passation de marchés et en assurer la mise à jour régulière;
- élaborer et mettre en application les documents types de passation de marchés publics ;

- Former les acteurs privés.

Paragraphe 2 : Recommandations à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)

Pour une meilleure application des textes régissant les marchés publics, la DNCMP doit :

- apporter une assistance technique à la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- appuyer l’Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics pour la formation continue des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics.

Paragraphe 3 : Recommandations aux autorités du Ministère de la Santé

Dans le but d’accroître la performance de la Cellule de Passation des Marchés Publics, les autorités du Ministère de la Santé doivent :

- recruter des cadres spécialisés en marchés publics devant faire fonctionner la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- mettre les compétences en adéquation avec les besoins de recrutement.

Paragraphe 4 : Recommandations aux membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP)

Pour réduire les recours des soumissionnaires, les membres de la CPMP doivent :

- s’approprier les différentes procédures ;
- faire preuve d’intégrité et de professionnalisme dans l’étude et la gestion des dossiers de marchés publics ;

- respecter le secret des délibérations de la commission d'ouverture des plis, de dépouillement des offres et d'attribution des marchés.

Paragraphe 5 : Recommandations à l'endroit des soumissionnaires

Pour limiter un tant soit peu les situations qui favorisent les recours, les soumissionnaires doivent eux-mêmes :

- éviter tout contact avec les membres des commissions d'ouverture des plis, de dépouillement des offres et d'attribution des marchés ;
- demander des éclaircissements sur les documents d'appel d'offres, en cas d'incompréhension ou d'insuffisances constatées.

Tableau 8: Synthèse de l'étude : « contribution à la réduction des recours de soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Éléments de diagnostic	Solutions
Niveau général		Multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé	Contribuer à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé	-	-	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics	Montrer la nécessité du renforcement des capacités de la Cellule de Passation des Marchés Publics	Faible formation des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics	Les insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé sont dues à la faible formation de la Cellule de Passation des Marchés Publics	Les insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics par la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé sont dues à la faible formation des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics	Renforcer les capacités de la Cellule de Passation des Marchés Publics au moyen d'un programme de formation bien précis sur les procédures nationales de passation des marchés publics et sur les procédures des partenaires techniques et financiers
	2	Lacunes dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics	Améliorer la qualité des dossiers d'appel d'offres	Inexistence de dossiers d'appel d'offres types	Les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de passation des marchés publics sont dues à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types	Les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la Cellule de passation des marchés publics sont dues à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres types	Standardiser les outils de mise en concurrence des candidats à la commande publique
	3	Mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante	Suggérer l'organisation des séances d'IEC à l'endroit des soumissionnaires pour leur enseigner sur les éléments de rejet de leurs offres et les textes régissant les marchés publics	manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres par faute de publication des rapports de dépouillement des offres	La mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due au manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres par faute de publication des rapports de dépouillement des offres	La mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante est due au manque d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres par faute de publication des rapports de dépouillement des offres	- Procéder à la publication des rapports de dépouillement des offres et d'attributions de marchés dans les moindres détails

CONCLUSION

Le centre d'intérêt de notre étude est la contribution à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé. Au terme de cette étude, il ressort que le système de passation des marchés publics dans notre pays souffre de certains dysfonctionnements qui entament sa crédibilité et partant, ne garantissent pas la qualité de la commande publique. Il est donc indispensable de trouver les solutions idoines à ces dysfonctionnements pour redorer le blason du système.

A cet effet, nous avons, à l'issue de nos investigations sur le terrain, identifié des problèmes pour lesquels nous avons proposé des solutions pour une performance du système. Toutefois, il convient de noter que les solutions proposées dans ce document ne peuvent être mises en œuvre, de façon efficace, qu'à travers une action concertée entre toutes les personnes impliquées dans le processus de passation des marchés publics. Il faut également prendre en compte certaines conditions de mise en œuvre et sans lesquelles : les membres des Cellules de Passation des Marchés Publics ne maîtriseront pas les procédures ; les dossiers d'appel d'offres types et les autres documents types ne seront jamais élaborés et utilisés, le fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante restera mal compris des soumissionnaires.

En définitive, à défaut de mesures idoines pour corriger les dysfonctionnements, le système des marchés publics ne va plus inspirer confiance à l'égard des candidats à la commande publique et les contestations des soumissionnaires vont se multiplier davantage.

Au total, si cette situation perdure, les avis d'appel d'offres qui seront lancés par le Ministère de la Santé ne recevront pas de réponses de la part des entreprises.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé les problèmes rencontrés par la Cellule de Passation des Marchés Publics au Ministère de la Santé. Néanmoins, notre modeste contribution à la recherche des solutions liées aux problèmes identifiés dans notre étude aidera la Cellule de Passation des Marchés Publics à améliorer sa gestion des marchés publics.

BIBLIOGRAPHIE

A- Ouvrages

- 1- BORDELEAU, Y(1992) « Gestionnaires performants...comment expliquent-ils leurs succès ? »
Edition agence d'ARC.
- 2- DELMAQUETTE, M. (2002) « Plein pot mercatique »,
Edition Fourcher.
- 3- EMERY, C. (2004) « Passer un marché public », 2^{ème} édition Delmas,
Paris.
- 4- LEGOUGE, D (1998) « Le guide de qualité dans les achats publics », Edition d'Organisation.
- 5- LINDITCH, F. (2004) « le droit des marchés publics », 3^{ème} édition
Dalloz, France

B- Rapports, revues et journaux

- 6- GUINIKOUKOU, F,(2002) « Recommandations pour un système de passation des marchés », atelier national sur le système de passation des marchés publics au Bénin, Cotonou, novembre 2002.
- 7- SERRES, François (2006) « Note de présentation sur la réforme du cadre juridique et institutionnel des marchés publics au Bénin »
- 8- SERRES F (2010) « Rapport provisoire sur l'élaboration du manuel de traitement des recours »
- 9- SOSSOU E (2010) « Rapport de l'audit des marchés publics exercices 2001 et 2002 »
- 10- Quotidien « La Nation » du jeudi 20 mars 2008, page 7.

C- Mémoires

- 11- ADADJA, P (2007) « contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin », mémoire de fin de formation, AFT, cycle II ENAM-BENIN

- 12- TCHOGBE J. (2007) « contribution à l'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics en République du Bénin », mémoire de fin de formation ; AFT ; cycle II ENAM-BENIN

D- Textes législatifs et réglementaires

- 13- Décret 2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution organisation et fonctionnement de la personne responsable des marchés publics de commissions de passation et des cellules de contrôle des marchés publics (République du Bénin).
- 14- Décret n°2010-495 portant attribution, organisation et fonctionnement de la direction nationale de contrôle des marchés publics (République du Bénin).
- 15- Décret 2010-494 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics (République du Bénin)
- 16- Décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics (République du Bénin)
- 17- Décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics (République du Bénin)
- 18- Décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (République du Bénin)
- 19- Directive 05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA
- 20- Directive de passation des marchés publics financés par les prêts de la BIRD et les crédits IDA
- 21- Loi n°2004-18 du 24 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin
- 22- Loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin

23- Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin

E- Notes de cours

24- BANKOLE, W.(2009) « cours de suivi et exécution des marchés publics » ENAM-BENIN

25- DAOUDOU.J. (2009) « cours de contentieux des marchés publics » ENAM-BENIN



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- 1- Questionnaire d'enquête
- 2- Guide d'entretien
- 3- Arrêté n°3933/MSP/DC/CTJ/SGM/SA du 09 mai 2005 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé
- 4- Décret 2010-494 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)
- 5- Décret n°2010-495 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)
- 6- Décret 2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics. (PRMP), de Commissions de passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics
- 7- Directive 05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA
- 8- Lettre n°884/PR/CNRMP/SP/SA du 31 décembre 2008
- 9- Lettre n°152PR/CNRMP/SP/SA du 06 mars 2009
- 10- Lettre n°152PR/CNRMP/SP/SA du 06 mars 2009
- 11- Lettre n°287/PR/CNRMP/SP/SA du 08 avril 08

ANNEXE N°1

Questionnaire d'enquête

QUESTIONNAIRE

Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous faisons des recherches sur le thème « **contribution à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé** ». A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux questions ci-dessous posées :

D'avance merci pour votre franche collaboration.

Nom et prénom(s) de l'enquêté

.....

Qualification de l'enquêté :

.....

Adresse

.....

1- Qu'est-ce qui selon vous se trouve à l'origine des insuffisances observées dans la maîtrise des procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé ?

a)- la faible formation des membres de la CPMP et l'inexistence de professionnels en passation des marchés publics au sein de la cellule

b)- inexistence d'un guide ou manuel d'application du code des marchés publics

c)- la corruption dans les marchés publics

d)- Autres

2- Pourquoi observe t-on des lacunes dans les Dossiers d'Appel d'Offres élaborés par la CPMP du Ministère de la Santé ?

a)- L'absence de Dossiers d'Appel d'Offres type

b)- Insuffisance de personnels qualifiés au sein de la CPMP

c)- Volonté de limiter la concurrence

d)- Autre (à préciser)

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

3- Pourquoi, les soumissionnaires ont une mauvaise compréhension du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins disante ?

a) Absence d'information détaillée sur les raisons du rejet de leurs offres

b) Méconnaissance des textes régissant les marchés publics

c)- Autre (à préciser)

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

5- Les insuffisances observées dans les procédures de passation des marchés publics sont-elles vraiment dues à la faible formation des membres de la CPMP ?

a) OUI

b) NON

6- Les lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP du Ministère de la Santé sont dues à l'inexistence de dossiers d'appel d'offres type.

a) OUI

b) NON

ANNEXE N°2

Guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous faisons des recherches sur le thème « **contribution à la réduction des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé** ». A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux questions ci-dessous posées :

- 1- Comment expliquez vous la multiplicité des recours des soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé ?
- 2- Qu'est-ce qui selon vous se trouve à l'origine des violations observées dans les procédures de passation des marchés publics au Ministère de la Santé ?
- 3 - Pourquoi observe t-on des lacunes dans les DAO élaborés par la Cellule de Passation des Marchés Publics au Ministère de la Santé ?
- 4- Pourquoi les soumissionnaires ont une mauvaise compréhension du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante ?

ANNEXE N°3

Arrêté n°3933/MSP/DC/CTJ/SGM/SA du 09 mai 2005 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé

ANNEXE N°4

Décret 2010-494 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

ANNEXE N°5

**Décret n°2010-495 portant attribution, organisation
et fonctionnement de la Direction Nationale de
Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)**

ANNEXE N°6

Décret 2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics. (PRMP), de Commissions de passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics

ANNEXE N°7

Directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA



**DIRECTIVE N°05/2005/CM/UEMOA
PORTANT CONTROLE ET REGULATION DES MARCHES PUBLICS
ET DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS L'UNION ECONOMIQUE ET
MONETAIRE OUEST AFRICAINE**

**LE CONSEIL DES MINISTRES
DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)**

- VU** le Traité de l'UEMOA, notamment en ses articles 16, 20, 21, 42 à 45, 60, 61 et 67;
- VU** les Déclarations de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 28 janvier et du 8 décembre 1999 ;
- VU** la Directive N° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- VU** la Directive N° 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
- VU** la Décision N° 01/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du document de conception du projet de réforme des marchés publics des Etats membres de l'UEMOA ;

CONSIDERANT que la stabilité macroéconomique et une croissance durable sont soutenues, notamment, par la bonne gestion des affaires publiques ;

CONSIDERANT que l'accélération du processus de mondialisation caractérisée par une mobilité croissante des capitaux à la recherche de rentabilité et de sécurité exige de la part des Etats la mise en œuvre de politiques et de procédures financières crédibles et transparentes ;

CONSIDERANT la nécessité de réformer les systèmes de passation des marchés publics et des délégations de service public des Etats membres de l'UEMOA, en vue, notamment, d'en accroître la transparence et l'efficacité ;

CONSIDERANT que toute réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public doit concourir à la réalisation des objectifs visant à mettre en œuvre un dispositif institutionnel performant, à favoriser la déconcentration et la décentralisation des procédures de passation et d'exécution, à encourager la professionnalisation des acteurs de la commande publique, à

renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption et à garantir des voies de recours efficaces ;

CONSIDERANT que la réalisation des objectifs de déconcentration et de décentralisation des procédures de passation et d'exécution nécessite de reconnaître la personnalité morale ainsi que l'autonomie financière des collectivités territoriales, de favoriser le transfert de ressources budgétaires aux autorités déconcentrées et décentralisées et d'assurer une délégation de pouvoirs accrue en matière d'ordonnancement de dépenses publiques ;

CONSIDERANT que les systèmes de passation des marchés publics et des délégations de service public des Etats membres de l'UEMOA présentent, au plan institutionnel, tant en matière de contrôle que de régulation des procédures, des faiblesses telles qu'il sied de les réformer ;

CONSIDERANT que l'hétérogénéité des mécanismes de contrôle et de régulation des procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public au sein de l'Union est préjudiciable au processus d'intégration et qu'il convient de les harmoniser ;

CONSIDERANT que le processus d'harmonisation des législations et des réglementations des Etats membres nécessite un cadre de référence définissant les fonctions principales qui doivent être dévolues aux structures de contrôle et de régulation des procédures ;

CONSIDERANT que la consolidation d'un Etat de droit exige, en ces matières, la mise en œuvre d'un dispositif éthique et de sanctions des infractions définies par les réglementations communautaires et nationales en matière de marchés publics et délégations de service public ;

CONSIDERANT que l'ouverture des marchés publics à la concurrence communautaire nécessite un accroissement substantiel des garanties de transparence et de non discrimination et qu'il importe, pour qu'elle soit suivie d'effets concrets, qu'il existe des moyens de recours efficaces et rapides en cas de violation du droit communautaire ou des règles nationales applicables ;

CONSIDERANT que la nécessaire convergence des législations et des réglementations nationales en matière de marchés publics et délégations de service public nécessite la mise en place d'un mécanisme de surveillance multilatérale visant à la réalisation des objectifs communautaires ;

Sur proposition de la Commission ;

Après avis en date du 03 décembre 2005, du Comité des Experts statutaire ;

ADOpte LA PRESENTE DIRECTIVE DONT LA TENEUR SUIT :

TITRE I : CONTROLE ET REGULATION DES MARCHES PUBLICS ET DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Chapitre préliminaire :

Article 1^{er} : Des définitions

Aux fins de la présente Directive, on entend par :

- **Autorité contractante** : La personne morale de droit public ou de droit privé visée aux articles 4 et 5 de la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics, signataire d'un marché public, tel que défini dans le présent article.
- **Autorité délégente** : L'autorité contractante ci-dessus définie, cocontractante d'une convention de délégation de service public.
- **Attributaire** : Le soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant l'approbation du marché.
- **Candidat** : La personne physique ou morale qui manifeste un intérêt à participer ou qui est retenue par une autorité contractante pour participer à une procédure de passation de marchés.
- **Délégataire** : La personne morale de droit privé ou de droit public signataire d'une convention de délégation de service public et à laquelle l'autorité délégente confie, conformément aux dispositions de la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics, l'exploitation d'un service public avec ou sans prestations complémentaires.
- **Délégation de service public** : Le contrat par lequel une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées aux articles 4 et 5 de la Directive. N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics, confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service.
- **Marché public** : Le contrat écrit conclu à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services au sens de la Directive. N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics.
- **Personne responsable du marché** : le représentant dûment mandaté par l'autorité contractante pour la représenter dans la passation et dans l'exécution du marché.
- **Soumissionnaire** : La personne physique ou morale qui participe à un appel d'offres en soumettant un acte d'engagement et les éléments constitutifs de son offre.
- **Titulaire** : La personne physique ou morale, attributaire, dont le marché conclu avec l'autorité contractante, conformément à la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public a été approuvé.

Article 2 : De l'objet de la Directive

La présente Directive a pour objet de définir les principes et les modalités de mise en

œuvre des fonctions, mécanismes et procédures de contrôle et de régulation des marchés publics et des délégations de service public, au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Chapitre 1 : Les fonctions et mécanismes de contrôle et de régulation des marchés publics et des délégations de service public

Article 3 : Du principe de la séparation des fonctions de contrôle et de régulation

Les Etats membres s'engagent à mettre en œuvre des procédures et mécanismes garantissant la séparation et l'indépendance des fonctions de contrôle et de régulation des marchés publics et des délégations de service public.

Article 4 : Des fonctions et mécanismes de contrôle des marchés publics et des délégations de service public

Les Etats membres s'engagent à mettre en place des entités administratives centrales, déconcentrées, ainsi que décentralisées de contrôle des marchés publics et des délégations de service public ayant pour fonction notamment de :

- contrôler l'application de la législation et de la réglementation sur les marchés publics sans préjudice de l'exercice des pouvoirs généraux de contrôle des autres organes de l'Etat ;
- émettre les avis, accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur ;
- assurer en relation avec l'organe de régulation, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables ;
- contribuer en relation avec l'organe de régulation à la collecte d'informations et de documents en vue de la constitution d'une banque de données.

Article 5 : Des fonctions et mécanismes de régulation des marchés publics et des délégations de service public

Les Etats membres s'engagent à mettre en place des mécanismes institutionnels et opérationnels de régulation qui ne peuvent pas être dévolus aux entités administratives chargées des fonctions de contrôle des marchés publics et des délégations de service public telles que définies à l'article 4 de la présente Directive.

Ces mécanismes doivent garantir une régulation indépendante des marchés publics et des délégations de service public et une représentation tripartite et paritaire de l'Administration, du secteur privé et de la société civile.

a) Ces mécanismes de régulation doivent garantir l'exécution des missions comprenant notamment :

- la définition des politiques en matière de marchés publics ;
- la formation dans le domaine des marchés publics ;
- le maintien du système d'information des marchés publics ;
- la conduite des audits.

TITRE II : DISCIPLINE ET RECOURS

Chapitre 1 : La discipline et les sanctions

Article 6 : Du dispositif éthique

Les Etats membres s'engagent à adopter les mesures en vertu desquelles, les agents de l'administration, et plus généralement, l'ensemble des personnes morales de droit public et de droit privé visées aux articles 4 et 5 de la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics, ainsi que toute personne intervenant, à quelque titre que ce soit, dans la chaîne de passation des marchés publics et des délégations de service public, soit pour le compte d'une autorité contractante, soit pour le compte d'une autorité d'approbation, de contrôle ou de régulation soient soumis aux dispositions des réglementations communautaires et nationales interdisant les pratiques frauduleuses et les actes de corruption.

Les Etats membres s'engagent en outre à prendre des mesures visant à adopter et à faire respecter les codes d'éthique prohibant tout conflit d'intérêts dans la passation des marchés.

Article 7 : Des engagements des soumissionnaires

Les Etats membres s'engagent à adopter les mesures en vertu desquelles les soumissionnaires à la procédure de passation des marchés publics et des délégations de service public prendront par écrit dans leur offre l'engagement d'informer l'autorité contractante de tout paiement, avantage ou privilège accordé au profit de toute personne, agissant comme intermédiaire ou agent, en rémunération de toute prestation effectuée envers eux.

Article 8 : Des sanctions des candidats et soumissionnaires

Les Etats membres s'engagent à adopter les mesures en vertu desquelles, sans préjudice des sanctions pénales prévues par les réglementations nationales, l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services, encourt sur décision de l'autorité compétente chargée des recours non juridictionnels, les sanctions énumérées au présent article, lorsqu'il :

- a procédé à des pratiques de collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels et de priver l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte ;
- a bénéficié de pratiques de fractionnement ou de toute autre pratique visant sur le plan technique à influencer sur le contenu du dossier d'appel d'offres ;
- a eu recours à la surfacturation et/ou à la fausse facturation ;
- a tenté d'influer sur l'évaluation des offres ou sur les décisions d'attribution, y compris en proposant tout paiement ou avantage indu ;
- a été reconnu coupable d'un manquement à ses obligations contractuelles lors de l'exécution de contrats antérieurs à la suite d'une décision d'une juridiction nationale devenue définitive ;
- a fourni des informations ou des déclarations fausses ou mensongères, ou a fait usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres.

Les sanctions suivantes peuvent être prononcées, et, selon le cas, de façon cumulative :

- confiscation des garanties constituées par le contrevenant dans le cadre des procédures d'appel d'offres incriminées ;
- exclusion de la concurrence pour une durée déterminée en fonction de la gravité de la faute commise, y compris, en cas de collusion établie par l'autorité compétente chargée des recours non juridictionnels, de toute entreprise qui possède la majorité du capital de l'entreprise accusée, ou dont l'entreprise accusée possède la majorité

du capital.

Les Etats membres veillent à ce que les décisions de l'autorité compétente visée à l'alinéa ci-dessus puissent faire l'objet d'un recours à bref délai devant un organe juridictionnel. Ce recours n'a cependant pas d'effet suspensif. Les cas de recours contre les décisions rendues par l'autorité compétente chargée des recours non juridictionnels seront énumérés limitativement par les réglementations nationales.

Article 9 : Des sanctions disciplinaires des agents de l'administration

Les Etats membres s'engagent à adopter les mesures en vertu desquelles, sans préjudice des sanctions pénales prévues par les réglementations nationales, les agents de l'administration, et plus généralement, de l'ensemble des personnes morales de droit public visées à l'article 4 de la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, ainsi que de toute personne intervenant, à quelque titre que ce soit, dans la chaîne de passation des marchés publics et des délégations de service public, soit pour le compte d'une autorité contractante, soit pour le compte d'une autorité d'approbation, de contrôle ou de régulation et ayant directement ou indirectement participé aux actes prohibés et infractions visées par les réglementations communautaire ou nationales, encourent les sanctions disciplinaires déterminées par les réglementations nationales.

Article 10 : Des sanctions de la corruption

Les Etats membres s'engagent à inclure dans leurs réglementations nationales des dispositions pénales spécifiques visant à sanctionner au delà des actes de corruption, les prises illégales d'intérêts ou l'octroi d'avantages injustifiés par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et délégations de service public.

Les Etats membres s'engagent à inclure dans leurs réglementations nationales des dispositions permettant aux personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption d'intenter une action en indemnisation contre l'Etat et toute autre personne physique ou morale impliquée, en vue d'obtenir la réparation de l'intégralité de ce préjudice, cette réparation pouvant porter sur les dommages patrimoniaux déjà subis, le manque à gagner et les préjudices extrapatrimoniaux.

Les Etats membres s'engagent à inclure dans leurs réglementations nationales un dispositif en vertu duquel tout contrat obtenu, ou renouvelé au moyen de pratiques frauduleuses ou d'actes de corruption, ou à l'occasion de l'exécution duquel des pratiques frauduleuses et des actes de corruption ont été perpétrés est considéré comme entaché de nullité, sauf si l'intérêt public s'y oppose.

Tout contractant dont le consentement aura été vicié par un acte de corruption peut demander au tribunal l'annulation de ce contrat, sans préjudice de son droit de demander des dommages et intérêts.

Chapitre 2 : les recours

Article 11 : Des recours devant l'autorité contractante

Les Etats membres s'engagent à prendre les mesures nécessaires permettant aux soumissionnaires s'estimant injustement évincés des procédures soumises aux dispositions de la Directive N°.../2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation,

d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public, d'introduire un recours effectif préalable à l'encontre des procédures et décisions rendues à l'occasion de la procédure de passation et leur causant préjudice, devant le représentant de l'autorité contractante. La décision de ce dernier peut être contestée devant son autorité hiérarchique. Une copie de ce recours est adressée à l'Autorité de Recours non juridictionnels.

Ce recours pourrait être exercé par moyen de communication électronique selon les modalités à définir par les Etats membres.

Ce recours peut porter sur la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer le marché ou la délégation, sur les conditions de publication des avis, les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées, le mode de passation et la procédure de sélection retenu, la conformité des documents d'appel d'offres à la réglementation communautaire, les spécifications techniques retenues, les critères d'évaluation. Il doit invoquer une violation caractérisée de la réglementation des marchés publics et des délégations de service public.

Ce recours doit être exercé dans les cinq (5) jours ouvrables de la publication de la décision d'attribution du marché ou de la délégation de service public, de l'avis d'appel d'offres, ou de la communication du dossier d'appel d'offres. Il a pour effet de suspendre la procédure d'attribution jusqu'à la décision définitive de l'autorité contractante, hiérarchique ou de l'Autorité de Recours non juridictionnels.

Article 12 : Des recours devant l'Autorité de Recours non juridictionnels

Les Etats membres veillent à ce que les décisions rendues au titre de l'article précédent puissent faire l'objet d'un recours effectif dans un délai de deux (02) jours ouvrables à compter de la notification de la décision faisant grief.

En l'absence de décision rendue par l'autorité contractante ou l'autorité hiérarchique dans les trois (03) jours ouvrables de sa saisine, le requérant peut également saisir l'Autorité de Recours non juridictionnels.

Cette autorité est composée de membres de l'administration, du secteur privé et de la société civile, reconnus pour leur professionnalisme, leur indépendance et leur représentativité.

La procédure devant l'Autorité de Recours non juridictionnels doit respecter les principes du contradictoire et d'équité. La procédure de désignation des membres de l'autorité, la cessation de leur mandat de même que leur statut, qui seront définis par les réglementations nationales, doivent leur permettre d'exercer leur fonction en toute indépendance.

L'Autorité de Recours non juridictionnels peut entendre les parties et rechercher avec elles une solution amiable au différend et en cas de succès, constater soit l'abandon des prétentions de l'une ou l'autre partie soit la conclusion d'une transaction mettant fin au litige.

L'Autorité de Recours non juridictionnels rend sa décision dans les sept (07) jours ouvrables de sa saisine, faute de quoi l'attribution du marché ne peut plus être suspendue.

Les décisions de l'Autorité de Recours non juridictionnels ne peuvent avoir pour effet que de corriger la violation alléguée ou d'empêcher que d'autres dommages soient causés aux

intérêts concernés, ou de suspendre ou faire suspendre la décision litigieuse ou la procédure de passation.

L'Autorité de Recours non juridictionnels peut également statuer sur les litiges entre les organes de l'administration survenant dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics et des délégations de service public.

Les Etats membres s'engagent à ce que les décisions de l'Autorité de Recours non juridictionnels puissent faire l'objet d'un recours à bref délai devant un organe juridictionnel. Ce recours n'a cependant pas d'effet suspensif. Les cas de recours contre les décisions de l'Autorité de Recours non juridictionnels seront énumérés limitativement par les réglementations nationales.

Les Etats membres veillent à ce que, sur le fondement des informations recueillies dans l'exercice de ses missions, ou de toute information communiquée par des autorités contractantes, des candidats ou des tiers, l'Autorité de Recours non juridictionnels puisse s'autosaisir et statuer sur les irrégularités, fautes et infractions constatées.

L'Autorité de Recours non juridictionnels peut d'office adresser à la Commission de l'UEMOA, ou à la demande de cette dernière, copie des procédures et décisions rendues en application du présent article. De même, elle peut être saisie par la Commission de l'UEMOA aux fins de procéder pour le compte de cette dernière à des investigations sur des pratiques frauduleuses ou des infractions dont elle peut avoir eu connaissance et qui rentrent dans le champ de sa compétence.

TITRE III : DISPOSITIONS FINALES

Article 13 : De la surveillance multilatérale en matière de marchés publics et délégations de service public

La Commission de l'UEMOA définira en collaboration avec les Etats membres de l'UEMOA les organes, mécanismes et modalités de la surveillance multilatérale en matière de marchés publics et délégations de services publics, et placés auprès de la Commission, par voie de Décision de la Commission.

Article 14 : Des dispositions finales

Dans un délai de deux (02) ans à compter de la mise en vigueur de la présente Directive, les Etats membres prennent les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à celle-ci. Ils en informent immédiatement la Commission.

Les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne déjà adoptées ou qu'ils adoptent dans les matières régies par la présente Directive.

Lorsque les Etats membres adoptent de nouvelles dispositions en application de la présente Directive, celles-ci contiennent une référence à ladite Directive.

Lorsque les Etats membres adoptent des dispositions complémentaires à celles visées par la présente Directive, ces dispositions ne peuvent contredire celles de la présente

Directive et doivent se conformer aux principes mentionnés en son article 1.

La Commission de l'UEMOA est chargée du suivi de l'application de la présente Directive.

Au plus tard à la date d'expiration du délai mentionné à l'alinéa 1 du présent article, les Etats membres adressent à la Commission toutes informations utiles lui permettant d'établir un rapport, à soumettre au Conseil des Ministres, sur l'application de la présente Directive.

Article 15 : De l'entrée en vigueur

La présente Directive, qui entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2006, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Ouagadougou, le 09 décembre 2005

Pour le Conseil des Ministres
Le Président

Cosme SEHLIN

ANNEXE N°8

**Lettre n°884/PR/CNRMP/SP/SA du 31 décembre
2008**

**DE LA COMMISSION NATIONALE DE
REGULATION DES MARCHES PUBLICS**

REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
COMMISSION NATIONALE
DE REGULATION
DES MARCHES PUBLICS

N° 884/PR/CNRMP/SP/SA

Cotonou, le 31 décembre 2008

LE PRESIDENT

/-)

MONSIEUR LE MINISTRE DE LA SANTE

COTONOU

Objet : Consultation restreinte n°2652/MS/SGM/CPMP/SA
relative au projet d'acquisition d'équipements
médico-techniques et consommables médicaux
par procédure d'urgence

Refer : M/L - n° 747/PR/CNRMP/SP/SA du 31/10/08
- n° 822/PR/CNRMP/SP/SA du 27/11/08
- n° 823/PR/CNRMP/SP/SA du 27/11/08

Monsieur le Ministre,

Faisant suite à notre échange de correspondances susvisées et des diverses investigations menées par l'Organe de Régulation des Marchés Publics, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance les résultats issus de l'examen du dossier cité en objet :

- 1- La liste des soumissionnaires par lot établie par le maître d'ouvrage ne permet pas de conclure à une mise en concurrence réelle, conformément à l'article 47 de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996. En effet, quand bien même il s'agirait ici, d'une procédure de gré à gré, il n'appartenait pas au maître d'ouvrage d'imposer aux soumissionnaires présélectionnés, les lots pour lesquels ils devraient concourir, ni de restreindre leurs possibilités de choix ;
- 2- La conduite de ce dossier par la commission ad hoc a donné lieu à un amalgame de procédure, aux termes des dispositions de l'article 30 de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996. La procédure de gré à gré lancée au départ, dans le cadre de ce dossier s'est, en effet, accompagnée d'une adjudication publique à la phase de dépouillement et d'analyse (cf. articles 39 à 41, 43 et 45 de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996, puis articles 44 et 46 nouveaux de la loi modificative n° 2004-18 du 27 août 2004) ;
- 3- Le principe de renonciation à l'avance de démarrage imposé aux soumissionnaires, est contraire aux dispositions de l'article 84 à 87 de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 ;
- 4- Au regard des spécificités des équipements concernés, ainsi que des délais de fabrication et de livraison prévisibles, il y a lieu de s'interroger sur le délai de livraison de 60 jours imposé aux soumissionnaires ;

- 5- Le délai de plus de six (06) mois de suspension de la procédure soulève la question de la validité actuelle des offres restées en souffrance jusque-là.

Il résulte de ce qui précède que la procédure suivie dans la conduite de ce dossier s'est écartée des dispositions légales et réglementaires en vigueur et, de ce fait, ne garantit pas les principes de transparence, de concurrence, d'équité et d'égalité de traitement des soumissionnaires qui fondent les marchés publics.

Au demeurant, le souci de célérité ne saurait en aucune façon, justifier les entorses portées au code des marchés publics. En l'espèce, le caractère spécifique et sensible des équipements de technologie pointue recherchés, les exigences de durabilité et l'importance du financement en cause imposent, à notre sens, que ce dossier fasse l'objet d'un traitement plus rigoureux et mieux élaboré. En cela, l'on peut s'interroger sur la pertinence même du gré-à-gré retenu comme mode de passation de ce marché.

En conséquence, l'Organe de Régulation décide :

- de l'annulation de la procédure de consultation restreinte initiée par le Ministère de la Santé, relative à l'acquisition d'équipements médico-techniques et de consommables médicaux ;
- de la reprise intégrale de la procédure dans le respect strict de la réglementation en vigueur en la matière et ce, le 31 janvier 2009 au plus tard ;
- de la conduite des travaux par **une commission interministérielle** composée comme suit :
 - Ministère de la Santé ;
 - Ministère de l'Economie et des Finances ;
 - Ministère d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique ;

En tout état de cause, la CNRMP, parfaitement consciente de l'enjeu en présence, est principalement préoccupée par le respect des procédures, seul à même de préserver la crédibilité globale du système, ainsi que l'efficacité et la qualité de la dépense publique.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma haute considération.


Stéphane C. TOÏ

Ampliation : Ministre de l'Economie et des Finances.

ANNEXE N°9

Lettre n°769/PR/CNRMP/SP/SA du 08 juillet 2010
DE LA COMMISSION NATIONALE DE
REGULATION DES MARCHES PUBLICS

REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
COMMISSION NATIONALE
DE REGULATION
DES MARCHES PUBLICS

Cotonou, le 08 juillet 2010

Le Président

N° 769 /PR/CNRMP/SA

/-)

Monsieur le Ministre de la Santé

COTONOU

Objet : Appel d'Offres Ouvert n°081/2009/BEN/MS/DC/SGM/CPMP/PCHP
du 28/12/09 relatif au choix d'Agence de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
pour la conduite des opérations dans le cadre du projet de construction
de l'Hôpital de Parakou

Monsieur le Ministre,

Faisant suite au recours introduit par le soumissionnaire AMODET dans le cadre de l'objet ci-dessus et aux diverses investigations menées, j'ai l'honneur de vous informer que l'Organe de Régulation, délibérant sur le dossier concerné, a relevé les faiblesses significatives ci-après, dans la conduite de la procédure :

1. l'intitulé du dossier tel que formulé, à savoir, « Choix d'Agence de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée pour la conduite des opérations dans le cadre du projet de construction de l'Hôpital de Parakou », indique bien qu'il s'agit ici, de choisir une agence de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD), pour accomplir une mission de conduite d'opérations. L'objet du marché est donc, sans ambiguïté, une mission de conduite d'opérations ;
2. le dossier d'appel d'offres (DAO) a visiblement confondu le décret n° 2003-095 du 20 mars 2003 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre, et le décret n° 2003-096 portant conditions d'exercice de maîtrise d'ouvrage déléguée et de conduite d'opérations. Cette confusion a pu induire en erreur les soumissionnaires.
3. s'agissant des modalités de détermination des honoraires, c'est le décret 2003-096 qui est applicable dans le cas d'espèce, notamment en son article 31, et non pas l'article 15 comme indiqué par la Direction Nationale des Marchés Publics ;
4. aux termes des dispositions dudit article, la mission de conduite d'opérations est rémunérée entre 2,5% et 4% pour une mission complète. Ainsi compris, le taux de rémunération de 3% proposé par le soumissionnaire AMODET est parfaitement acceptable, et il n'y a en conséquence, pas eu de pratique de « dumping », contrairement à l'avis de la Direction Nationale des Marchés Publics.

En tout état de cause, un soumissionnaire réputé de bonne foi, ne saurait être sanctionné pour une faute imputable au maître d'ouvrage

Eu égard à tout ce qui précède et aux multiples insuffisances par ailleurs relevées dans le dossier d'appel d'offres (mauvaise formulation d'intitulés, références à des textes inappropriés, imprécisions et incohérences diverses quant à l'objet et à la consistance de la mission, etc...), l'Organe de Régulation décide de l'annulation de la procédure et de sa reprise intégrale, au plus tard le 31 juillet 2010, et ce, dans le strict respect des dispositions en vigueur.

Au demeurant, dans le souci de garantir l'efficacité de la commande publique, le Maître d'Ouvrage est formellement invité à prendre les dispositions idoines, dans le sens d'une meilleure rigueur dans l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres (DAO).

Veillez croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de ma considération distinguée.

Ampliation : - MCPDEPPCAG : ATCR
- MEF (DNMP) pour information



[Signature]
Amphorien C. TOI

ANNEXE N°10

Lettre n°152PR/CNRMP/SP/SA du 06 mars 2009
DE LA COMMISSION NATIONALE DE
REGULATION DES MARCHES PUBLICS

REPUBLIQUE DU BENIN

Cotonou, le 06 mars 2009

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LE PRESIDENT

COMMISSION NATIONALE
DE REGULATION
DES MARCHES PUBLICS

/-)

N° 152 /PR/CNRMP/SP/SA

MONSIEUR LE MINISTRE DE LA SANTE
(Attention Monsieur le Secrétaire
Général du Ministère)

COTONOU

Objet : Appel d'offres n°50/2008/BEN/MS/DC/SGM/
CPMP/SA du 17/09/08 relatif à l'acquisition de
matériel et l'extension du réseau électrique
au profit du projet de renforcement de l'Hôpital
de la Mère et de l'Enfant – Lagune (HOMEL)

Refer : M/L : - n° 013/PR/CNRMP/SP/SA du 15/01/09
- n° 121/PR/CNRMP/SP/SA du 20/02/09
V/L n° 240/MS/SGM/CPMP/SA du 20/01/09

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que suite à notre échange de correspondances susvisé et aux diverses investigations menées dans le cadre de l'objet ci-dessus, l'Organe de Régulation a réservé une suite favorable au recours introduit par un soumissionnaire.

En effet, les insuffisances ci-après, ont été relevées dans la conduite du dossier concerné :

- a) Un des soumissionnaires a été éliminé pour défaut de bilan d'ouverture, alors même que la production de ce document n'a pas été exigée par le DAO pour les entreprises naissantes ;
- b) Cette décision ne se justifie pas dans la mesure où un soumissionnaire ne saurait être sanctionné pour une clause non spécifiée par le DAO ;
- c) Une procédure de gré à gré a été sollicitée par vos services compétents, suite à un seul appel d'offres infructueux, au mépris des dispositions de l'article 44 nouveau de la loi 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996 ;
- d) Le motif d'urgence évoqué à cet effet n'est pas formellement établi ;
- e) Le gré à gré mis en œuvre après autorisation, a fait l'objet d'un amalgame, sur la base des dossiers issus de l'appel d'offres déclaré

08 BP 0791 Cotonou Tél. : (229) 21 30 19 72 / 93 Fax : 21 30 36 91 (Rép. du Bénin)

4^{ème} et 5^{ème} étages Immeuble « SETON » (MOOV) près « Fototek » à l'Etoile Rouge

infructueux et déjà clôturé, violant ainsi les dispositions de l'article 40 de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics.

Il en résulte que la procédure suivie dans l'attribution de ce marché s'est écartée des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

En conséquence, l'Organe de Régulation décide :

- 1- de la levée de la suspension de la procédure en cours ;
- 2- de l'annulation de l'avis de la DNMP contenu dans le procès-verbal n° 045 du 17/12/08 ayant rendu l'appel d'offres infructueux ;
- 3- de l'annulation de la procédure de gré à gré initiée ;
- 4- de l'attribution du marché en objet, à l'entreprise ELECTRO GROS ŒUVRES (EGO), conformément aux délibérations provisoires de la commission de dépouillement et d'analyse des offres.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance renouvelée de ma parfaite considération.


Symphorien C. TOÏ

Ampliation :

- Directeur de Cabinet du Président de la République,
- Ministre de l'Economie et des Finances.

ANNEXE N°11

Lettre n°287/PR/CNRMP/SP/SA du 08 avril 08

**DE LA COMMISSION NATIONALE DE
REGULATION DES MARCHES PUBLICS**

REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

COMMISSION NATIONALE
DE REGULATION
DES MARCHES PUBLICS

N° 287 /PR/CNRMP/SP/SA

Cotonou, le 08 avril 2008

LE PRESIDENT DE LA COMMISSION
NATIONALE DE REGULATION DES
MARCHES PUBLICS

/-)

MONSIEUR LE MINISTRE DE LA SANTE
(Attention Monsieur le Chef Cellule de
Passation des Marchés Publics)

COTONOU

Objet : Appel d'offres international n°007/MS/DC/SGM/
DNPS/CPMP/PNLP/PALP/CAME relatif à la
"Fourniture des Médicaments Antipaludiques"

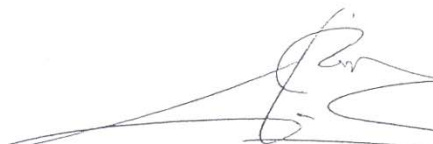
Refer : M/L - n° 189/PR/CNRMP/SP/SA du 20/03/08
- et n° 214/PR/CNRMP/SP/SA du 02/04/08

Monsieur le Ministre,

Faisant suite à mes correspondances susvisées relatives à l'objet ci-dessus, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que l'Organe de Régulation a réservé une suite défavorable au recours introduit par un soumissionnaire.

En conséquence, la procédure de passation du marché précédemment suspendue, peut être normalement poursuivie.

Veuillez croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma haute considération.


Symphorien C. TOÏ



08 BP 0791 Tri Postal Cotonou (Rép. du Bénin)
4^{ème} étage Immeuble « SETON » près « Fototele » à l'Etoile Rouge

Table des matières

Eléments	Pages
Jury d'évaluation du mémoire	i
Déclaration d'engagement de l'auteur	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviation	vi
Liste des tableaux	vi
Liste des graphiques	vii
Glossaire de l'étude	viii
Résumé	ix
Sommaire	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE :	4
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	4
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage	5
Paragraphe 1 : Présentation du Ministère de la Santé de la Cellule de Passation des Marchés Publics et des organes impliqués dans la gestion des recours en matière de passation de marchés publics	5
A- Présentation du Ministère de la Santé et de la Cellule de Passation des Marchés Publics.....	5
1- Présentation du Ministère de la Santé.....	5
a- Missions et attributions du Ministère de la Santé	5
b) Organisation du Ministère de la Santé.....	6
2- Présentation de la Cellule de Passation des Marchés (CPMP).....	6
B- Présentation des autres organes compétents impliqués dans la gestion des recours des soumissionnaires.....	9
1- La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) 9	9
a- Organisation.....	9
- La commission	10
2- La Direction Nationale des Marchés Publics	13
a- Présentation.....	13
A- Etat des lieux	17
1- Le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé	17

2-	Les facteurs de recours des soumissionnaires.....	22
B-	Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centre d'intérêt	24
	1- Inventaire des problèmes identifiés et leur regroupement par problématique	24
	a) Inventaire des atouts et des faiblesses.....	24
	a-1 - Inventaire des atouts (forces et opportunités)	24
	a-2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)	24
	b- Regroupement des problèmes identifiés.....	25
	Tableau 1: Tableau de regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt : problématiques possibles	26
	Section 2 : Ciblage de la problématique : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	27
	Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique.....	27
	A- Choix de la problématique.....	27
	Tableau 2 Point des recours examinés par la CNRMP depuis 2005 au 30 juin 2010.....	29
	B - Spécification de la problématique de l'étude.....	33
	Paragraphe 2 : Vision globale et étapes de résolution de la problématique	34
	A- Vision globale de résolution de la problématique	34
	1°) Approche générique de résolution du problème général	34
	2°) Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques	34
	a°) Approche générique liée au problème spécifique n° 1.....	34
	b°) Approche générique liée au problème spécifique n° 2	35
	c°) Approche générique de résolution du problème spécifique n° 3	35
	B- Etapes de résolution de la problématique retenue	35
	CHAPITRE PREMIER :	37
	CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	37
	SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude	38
	Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude : objectifs, hypothèses de travail et revue de littérature	38
	A- Objectifs et hypothèses de l'étude	38
	1- Objectif de l'étude	38
	a- Objectif général	38
	c- Objectif spécifique n°3	39
	2- Hypothèses de travail	39

a- Identification des causes supposées être à la base des problèmes identifiés	39
b- Formulation des hypothèses	42
B- Tableau de bord de l'étude et revue de littérature	43
1 - Tableau de bord de l'étude	43
2- Revue de littérature	45
1°) Choix d'outils d'analyse du problème des insuffisances dans la maîtrise des procédures de passation de marchés par la CPMP	51
a- Approche théorique retenue	51
b- Les normes ou repères d'amélioration	51
c- Seuil de décision	52
a) Approche théorique retenue	52
c- Les normes ou repères d'amélioration	52
3°) Choix d'outils d'analyse du problème de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.	52
a- Approche théorique retenue	52
b- Les normes ou repères d'amélioration	53
B- Approches empiriques	53
1- Objectif de la collecte des données	53
2- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon	54
3- Spécification des données à mobiliser	55
4- Conception d'un guide d'entretien	55
Section 2 : De l'organisation des enquêtes à l'établissement du diagnostic.....	56
Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats.....	56
A- Préparation et réalisation des enquêtes	56
1- Préparation des enquêtes	56
2- Réalisation des enquêtes	57
B- Difficultés rencontrées et limites des données.....	57
1- Difficultés rencontrées	57
2- Limites des données recueillies	57
Tableau 5; Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°1	58
Graphique 3 : Représentation des causes des insuffisances observées dans les procédures de passation des marchés publics	59
2- Présentation et analyse des données relatives aux lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP	60

Graphique 4 : Représentation des causes des lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP.....	61
3- Présentation et analyse des données relatives à la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins- disante	62
Tableau 7 ; Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°3	62
4- Graphique 5 : Représentation des causes de la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins distante.	63
A - Vérification des hypothèses.....	64
1°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n° 1	64
2°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n° 2	64
3°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°3	65
B- Etablissement du diagnostic.....	66
1- Élément de diagnostic n°1	66
2- Élément de diagnostic n°2	66
3- Élément de diagnostic n°3	66
CHAPITRE DEUXIEME :	67
APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE	67
Section 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS	68
Paragraphe 1 : Approches de solutions au problème des insuffisances dans les procédures de passation des marchés publics.....	68
Paragraphe 2 : Approches de solutions aux lacunes observées dans les dossiers d'appel d'offres élaborés par la CPMP.....	70
Paragraphe 3 : Approches de solutions à la mauvaise compréhension des soumissionnaires du fondement de l'attribution basée sur l'offre la moins-disante.....	71
Paragraphe 1 : Recommandations à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)	72
Paragraphe 2 : Recommandations à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).....	73
Paragraphe 3 : Recommandations aux autorités du Ministère de la Santé.....	73
Paragraphe 5 : Recommandations à l'endroit des soumissionnaires.....	74
Tableau 8: Synthèse de l'étude : « contribution à la réduction des recours de soumissionnaires dans le processus de passation des marchés publics au Ministère de la Santé »	75
CONCLUSION.....	76
Bibliographie	78
Annexes	81
Table des matières	82