REPUBLIQUE DU BENIN

@@@@

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

@@@@@

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI (UAC)

@@@@@@@

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

@@@@@@@@@@@@

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DE CYCLE II

***OPTION* :** **Administration des Finances**

***FILIERE* :** **Gestion des Marchés Publics**

Année académique 2009-2010

CONTRIBUTION A L'APPLICATION DE LA GAR AU CYCLE DE GESTION DES MARCHES PUBLICS A LA CPMP DU MEF

Réalisé et soutenu par :

Oladé Sylvie Rosine DONTE

***Maître de stage* :**

M. TOGNON Innocent

Chef/Cellule de Passation des Marchés Publics du MEF

***Directeur de mémoire* :**

M. LANTONKPODE Césaire

Enseignant à l'ENAM

JANVIER 2011

INTRODUCTION

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont engagé plusieurs pays et institutions internationales dans une vision de la gestion des affaires publiques qui privilégie les résultats. Cette vision prône le passage d'une logique de moyens à celle des résultats dans la budgétisation et l'utilisation des ressources publiques. Elle exige des Etats une politique d'achat public et de procédures financières crédibles et transparentes. Dans ce contexte, les marchés publics ont connu des réformes, tant dans l'espace sous-régional que national, au cours de ces dernières années. Ces réformes ont pour but, de remédier à la faible capacité opérationnelle des organes qui interviennent dans le processus de passation des marchés publics, de renforcer le cadre juridique des marchés publics et d'améliorer la performance du système. Si ce système a fait l'objet de tant d'intérêts, c'est parce que les marchés publics sont un instrument clé de l'action des pouvoirs publics et un facteur essentiel de développement d'un pays. Ils constituent le canal par lequel la plus grande partie des deniers publics sont utilisés à travers les achats de biens, la réalisation de travaux et de services. En effet, pour accomplir leurs missions d'intérêt public, l'Etat et ses institutions satisfont la plupart de leurs besoins en matière de travaux, de fournitures et de services par des contrats, plus précisément les marchés publics.

Le Ministère de l'Economie et des Finances, pour accomplir sa mission, celle de ''proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat'', a aussi des besoins à satisfaire en matière de travaux, de fournitures et de services. L'acquisition de ces biens et services au MEF est confiée selon les seuils de passation et de compétence, à sa CPMP et à la DNMP. Elle se fait jusqu'à présent selon les dispositions de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant code des marchés publics en République du Bénin et ses décrets d'application. Que ce soit par procédure d'appel d'offres ou de gré à gré, il s'agit, d'une chaîne où plusieurs étapes sont franchies avant d'aboutir à

l'approbation du marché, son exécution et sa réception. Cette dernière phase du cycle de gestion des marchés publics au niveau de la CPMP permet d'apprécier le premier niveau des résultats de tout le processus de passation en termes d'extrants, sans pouvoir s'intéresser plus tard, à leurs effets et impacts comme l'exige la GAR que le Bénin a consacrée par Décret 2005-739 du 21 décembre 2005.

En effet, l'approche de la GAR a des composantes telles que la planification, la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et la rétroaction qui permettent non seulement de lier toute dépense publique à des résultats précis, mais aussi d'identifier et de mesurer à l'aide des indicateurs prédéfinis ces résultats à court, moyen et long termes. Cette approche managériale vise entre autres la recherche d'efficacité et d'efficience, la transparence et l'imputabilité envers les citoyens et l'atteinte de meilleurs résultats dans la gestion des affaires publiques. L'application de ses principes permet d'orienter et de centrer toutes les actions d'une organisation sur les résultats escomptés.

Ces objectifs, principes et composantes de la GAR sont-ils appliqués au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF ?

C'est pour répondre à cette interrogation que nous avons choisi de porter notre réflexion sur le thème intitulé : «**Contribution à l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics : cas de la CPMP du MEF**».

Et pour ce faire, nous nous sommes basées sur des observations de stage, des recherches documentaires, des cours reçus lors de notre formation, des enquêtes auprès de certains acteurs de la chaîne des marchés publics et avons divisé notre travail en trois (3) principales parties à savoir :

- Cadre physique de l'étude et problématique de la gestion axée sur les résultats à la CPMP du MEF (chapitre préliminaire) ;
- Cadre théorique et méthodologique de l'étude (chapitre premier) ;
- Approches de solutions (chapitre deuxième).

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE DE L'APPLICATION DE LA GAR AU CYCLE DE GESTION DES MARCHES PUBLICS A LA CPMP DU MEF

Dans ce chapitre, nous allons aborder deux principaux points à savoir :

- la présentation institutionnelle du cadre de l'étude et les observations de stage (section I) ;
- la problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics au niveau de la CPMP du MEF (section II).

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

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) où s'est déroulé notre stage, est situé dans le 12ème arrondissement de Cotonou. Dans cette section, nous ferons la présentation générale du MEF et des structures d'accueil du stage (paragraphe1) ainsi que l'état des lieux de base (paragraphe2).

Paragraphe 1 : Présentation générale du MEF et des structures d'accueil

Il sera question ici de présenter les attributions et l'organisation générale du MEF (A) puis des structures d'accueil (B).

A- Attributions et organisation générale du MEF

Le MEF est régi par le décret n°2008-111 du 12 MARS 2008. Elle a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat. Dans ce cadre, il a pour attributions entre autres :

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du Gouvernement ;
- d'élaborer les programmes de réforme économique et de coordonner leur exécution ;
- d'élaborer des projets de lois de Finances.

Pour mettre en œuvre toutes ses attributions, le MEF dispose d'une gigantesque structure organisationnelle. L'organisation générale du MEF se trouve détaillée dans son organigramme **(voir annexe n°1).**

B- Présentation des structures d'accueil

Notre stage a eu lieu principalement à la CPMP du MEF. Ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont définis par l'arrêté n°1648/MFE/DC/SGM/CPMP du 21 décembre 2005. Elle est principalement chargée de conduire l'ensemble des procédures de passation de tout marché public (marché de travaux, de fournitures, de prestations de services) relevant de son seuil de compétence. Elle est placée sous l'autorité hiérarchique du Secrétaire Général du MEF. Elle fonctionne dans le cadre de la consommation des crédits inscrits pour le compte du ministère au budget national et de toutes autres dépenses exécutées sur les charges communes (article 8 de l'arrêté susvisé). Dans la mise en œuvre des procédures de passation des marchés publics, la CPMP du MEF implique les structures bénéficiaires de la commande publique dans l'élaboration des DAO, l'analyse des offres et la réception.

D'autres structures du ministère interviennent aussi dans la mise en œuvre de ces procédures. Il s'agit de : la DGML, la DOI, la DGB, la DRFM, la DGTCP, la DNMP, le Contrôle Financier et la DPP. Ces trois (3) dernières structures nous ont accueilli pendant deux (2) semaines chacune.

Conformément à l'article 2 du décret n° 2004-563 du 1er octobre 2004, la DNMP a pour mission, la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics.

Le Contrôle Financier intervient dans le cycle de gestion des marchés publics sur la base du décret n°93-178 du 04 août 1993 pour vérifier au regard du code des marchés publics, la régularité des projets de marchés initiés par l'Administration et soumis à l'approbation du Ministre des Finances.

Quant à la DPP, elle intervient dans le cycle de gestion des marchés publics au niveau de l'expression des besoins, de la programmation, de la budgétisation des projets du ministère et de leur suivi-évaluation. Elle suit particulièrement l'exécution physique des marchés de grands travaux relatifs au PIP.

Paragraphe 2 : Etat des lieux

Nous exposerons dans ce paragraphe, nos observations de stage à la CPMP (A) et dans les autres structures d'accueil (B).

A- Les observations de stage à la CPMP

1- L'organisation interne, les intrants et la responsabilisation des agents

La CPMP du MEF est composée actuellement d'une équipe de treize (13) agents à savoir : un (1) chef de la CPMP (administrateur des finances) ; neuf (9) autres membres de la CPMP (dont un (1) informaticien, un (1) technicien en génie civil, deux (2) ingénieurs en génie civil, trois (3) contrôleurs des services financiers, deux (2) juristes) ; deux (2) secrétaires et un (1) agent de liaison. **Il y a donc pléthore d'agents non qualifiés dans le domaine des marchés publics.**

Ces agents ne sont pas répartis dans les services statutaires de la CPMP. En effet, l'article 4 de l'arrêté portant création de la CPMP a consacré le Service Juridique et du Contentieux (SJC) et le Service des Etudes, de l'Elaboration et du Suivi des Marchés (SEESM). Mais ils n'ont pas été mis en place malgré leur importance dans le cycle de gestion des marchés publics. Seul le Secrétariat de la Cellule est officiellement fonctionnel. Dans ces conditions, l'organisation du travail est laissée quotidiennement à la discrétion du C/CPMP. **Il en résulte l'inexistence des services statutaires de la CPMP.**

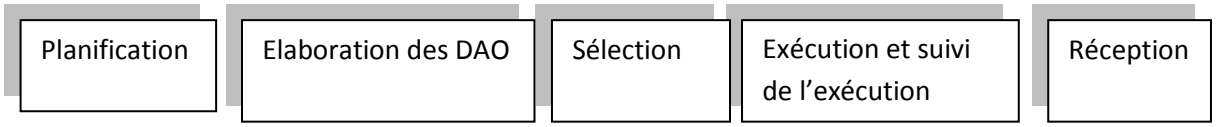
Aussi, n'existe-t-il pas un cadre formel où les attributions et le rôle de chaque agent (avec obligation de résultats) sont définis dans le système de passation et de suivi de l'exécution des marchés publics. Les objectifs que chaque agent doit atteindre, dans le cadre des attributions de la CPMP, ne leur sont pas précisés

d'avance, et les risques pouvant les affecter ne sont donc pas identifiés au départ. Sachant que dans le contexte de la GAR, le rôle de chaque agent doit être précisé au départ, et que tel n'est pas le cas des agents de la CPMP, nous en déduisons qu'i**l n'y a pas une responsabilisation des agents sur le processus des marchés publics.**

2- Les activités, le cycle des marchés publics, les composantes et principes de la GAR

Selon les règles de l'art, après l'identification des besoins et leur budgétisation, le cycle de gestion des marchés publics de travaux, fournitures et prestations de services à la CPMP a cinq (5) composantes schématisées comme suit :

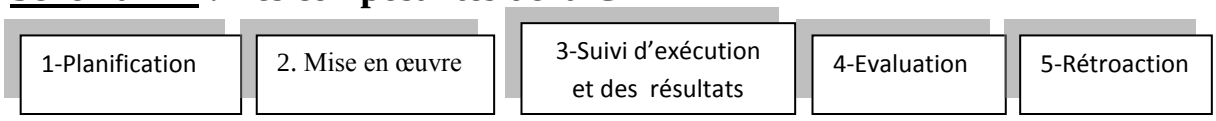
Schéma n°1 : Les composantes du cycle des marchés publics (à la CPMP)



Source : notre stage, 2010

Quant aux composantes de la GAR avec lesquelles nous voulons les comparer, elles sont représentées comme suit :

Schéma n°2 : Les composantes de la GAR



Source : Institut IDEA INTERNATIONAL, *(2008), « **la GAR dans le secteur public** », Canada.*

Ainsi, les composantes du cycle de passation des marchés publics sont en adéquation avec celles de la GAR, à l'exception du suivi des résultats, de l'évaluation et de la rétroaction.

a- La planification

Selon les dispositions de l'article 2 de l'arrêté portant création de la CPMP du MEF, la planification des marchés publics se fait en collaboration avec le DRFM et le DPP du ministère. Elle consiste, à partir du mois de septembre de l'année n-1, à recenser les projets de passation des marchés de toutes les structures du MEF, à élaborer un plan provisoire et prévisionnel de passation de

marché de l'année n, à réajuster et compléter ces prévisions après le vote de la Loi des Finances de l'année n, à valider ce plan avec le DRFM et le DPP, à faire valider et publier ce plan par la DNMP dans le journal des marchés publics.

Des canevas types de plan de passation sont prévus dans la Lettre de Notification de l'année 2010 et existent à la DNMP (voir DIAS) et même à la CPMP. Mais cette dernière ne s'en sert pas depuis sa création. Il en résulte **l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics.** Or, la planification est une composante clé de la GAR qui permet de classer les priorités[1].

Par ailleurs, les canevas types de plans de passation des marchés que nous avons, ne permettent pas d'inscrire des informations sur les objectifs des projets de marchés, les résultats escomptés, les divers intrants à utiliser pour réaliser les activités de passation (de ces marchés). **Ils ne s'inscrivent donc pas dans le contexte de la GAR où la planification des marchés publics devrait être opérationnelle.**

b- L'élaboration des DAO

Selon le plan type de passation des marchés publics annexé à la lettre n°0033-c/MEF/DC/SGM/DGB du 11 janvier 2010 portant Notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat gestion 2010, l'élaboration des DAO devrait commencer au quatrième trimestre de l'année n-1 et s'étendre jusqu'au deuxième trimestre de l'année n. Le constat est que **les activités d'élaboration des DAO ne s'inscrivent pas dans les délais prescrits.** Elles se font plutôt tout au long de l'année n, de concert avec les structures bénéficiaires et certaines directions techniques telles que la DGML, la DOI et la Direction des Constructions et des Ouvrages du MUHRFLEC. Tous les DAO, après leur élaboration à la CPMP**,** quel que soit le seuil de passation du marché, sont

[1] Le premier objectif de la GAR est clarifier les priorités, aligner les programmes et les priorités en fonctions de ces priorités et allouer des ressources en conséquence (« **la GAR dans le secteur public** », Institut IDEA International © 2008).

soumis à la DNMP pour validation avant le lancement d'avis d'appel d'offres. Ils sont accompagnés d'une fiche de réservation de crédits. Mais **cette validation** prend énormément du temps et **allonge donc le délai de passation des marchés.**

c- **La sélection**

Cette composante regroupe les activités suivantes : la publicité de l'avis d'appel d'offres au journal des marchés publics contre une somme de cinquante mille (50000) francs, la vente des DAO, la réception et l'ouverture des plis, l'analyse des offres, la rédaction des procès-verbaux d'ouverture des plis et d'attribution provisoire du marché et du rapport de dépouillement puis leur transmission à la DNMP pour validation et attribution définitive, la rédaction du projet de marché et sa soumission à la signature de l'attributaire, la transmission du dossier de marché au Contrôle Financier puis à l'approbation du ministre, l'immatriculation du marché à la DNMP, la notification du marché à l'attributaire. Ces diverses activités ne respectent pas les délais de soixante (60) jours pour les marchés financés sur ressources intérieures et de quatre vingt dix (90) jours pour les marchés sur financement extérieur, prescrits par la lettre de notification des crédits visée supra au point 2-b. A titre d'exemple, nous avons participé aux travaux de dépouillement des offres de deux marchés distincts au cours du mois d'octobre qui n'ont pas été approuvés jusqu'à la fin de notre stage, le 10 décembre 2010. **Il en résulte le non respect des délais de passation des marchés.** Or, dans le contexte de la GAR, et même pour les bailleurs de fonds, le respect des délais impartis aux activités est un des indicateurs de performance privilégiés.

Au cours de notre stage à la CPMP du MEF, nous avons eu aussi à assister particulièrement aux activités d'ouverture des plis, d'évaluation des offres d'un marché de prestations de services et d'un marché de fournitures.

Concernant le marché de prestation de services, c'est une consultation restreinte pour la réalisation du cadre organique et du plan de formation du MEF. A cet effet, trois (3) entreprises figurant sur la liste des présélectionnés ont été consultées. Elles ont toutes déposé leurs offres dans les délais prescrits par le DAO. Ces travaux se sont déroulés en trois étapes essentielles : celle d'ouverture des plis, celle de l'évaluation des offres techniques et celle de l'évaluation des offres financières.

1ère étape : L'ouverture des plis

Il a été procédé en séance publique à l'ouverture des plis. Présidée par le C/CPMP, les étapes suivantes ont été observées :

- Déclaration d'ouverture de la séance et annonce de l'ordre du jour ;
- Vérification de la présence des membres de la commission et des soumissionnaires ;
- Distribution des fiches d'ouverture des plis aux membres de la commission ;
- Lecture des dispositions du DAO relatives à l'ouverture des plis, vérification du nombre de plis déposés et déclaration de leur recevabilité ou non ;
- vérification de l'intégrité de la présentation des offres ;
- ouverture des plis par ordre chronologique des dépôts ;
- constatation de la présence de deux enveloppes distinctes ''offre technique'' et ''offre financière'' marquées comme telles ;
- apposition des paraphes des membres de la commission d'ouverture des plis sur les offres ouvertes, recueil des paraphes sur l'enveloppe de l'offre financière et sa conservation intacte en lieu sûr ;
- ouverture de l'offre technique, constatation du nombre de copie (trois copies et un original) et paraphe sur ces documents ;
- vérification de la présence matérielle des pièces administratives et surtout de celles qui sont éliminatoires selon les dispositions du DAO ;
- Recueil des observations des membres de la commission par le C/CPMP ;

- Synthèse de la séance mettant en exergue les cabinets qui restent en lice ;
- Clôture de la séance d'ouverture des plis. A cette étape, **les prescriptions du DAO ont été respectées par tous les soumissionnaires et la transparence a été de mise (**ce qui est conforme au septième objectif de la GAR[2]).

Le tableau n°1 présente la fiche d'ouverture des plis ainsi que ses différentes pièces vérifiées à ce niveau **(voir annexe n°2)**.

2ème étape : Analyse des offres techniques

Il a été procédé à l'analyse des offres techniques sur la base des critères préalablement définis dans le DAO et détaillés en sous critères pondérés. Cette étape s'est déroulée en deux (2) phases : la phase de la vérification de la validité et de la conformité des pièces et la phase de l'évaluation des offres techniques.

Concernant la phase de la vérification de la validité et de la conformité des pièces, il s'est agi de :

- la distribution des fiches d'analyse des offres techniques ;
- la lecture des dispositions du DAO relatives à la conformité et à la validité des pièces ;
- la vérification de la validité des pièces pli par pli ;

Ici aussi, tout a été fait dans la transparence et l'égalité de traitement des candidats. Le tableau n°2 présente la fiche de la première phase d'analyse des offres techniques **(voir annexe n°3).**

En ce qui concerne la phase de l'évaluation des offres techniques, l'observation a porté sur :

- la lecture des dispositions du DAO relatives aux critères d'évaluation technique des offres ;
- la vérification de la conformité de l'offre aux prescriptions techniques ;
- l'analyse de la pertinence de la méthodologie proposée par le consultant.

[2] Le principe n°7 de la GAR prône la recherche et l'accroissement de la transparence …, *Institut IDEA International © 2008*, op.cit)

Chacun de ces critères a été pondéré conformément aux dispositions du DAO. Les notes affectées à chaque cabinet font l'objet d'un consensus des membres de la commission ou à défaut de la majorité. A l'aide des critères pondérés du DAO, les membres de la commission ont recherché minutieusement l'offre qui répond le mieux aux spécifications techniques recherchées. A cette étape, **il y a donc un effort de dialogue sur les résultats entre les membres de la commission d'analyse des offres et un effort de recherche d'efficacité dans la sélection.**

Seuls les cabinets ayant obtenu une note d'au mois 60/70 restent en lice et ont vu leurs offres financières ouvertes et analysées. Dans le cas d'espèce, un des cabinets a été éliminé de la concurrence pour avoir réuni une note de 52 /70. Son offre financière n'a pas été ouverte. Elle lui sera retournée dans cet état. **On dénote le respect des critères objectifs prédéfinis dans le DAO.** Le tableau n°3 présente la fiche d'analyse de l'offre technique ainsi que les critères objectifs et pondérés de sélection **(voir annexe n°4).**

3ème étape : Analyse des offres financières

Il a été procédé à l'ouverture et à l'évaluation des offres financières des deux candidats restant en lice. Cette étape s'est déroulée comme suit :

- distribution des fiches d'analyse des offres financières comportant des critères et des sous-critères pondérés ;
- vérification de l'intégrité de la présentation de l'offre financière ;
- vérification de la présence matérielle des pièces financières exigées (relevé d'identité bancaire, soumission, caution de soumission, facture proforma, montant de l'offre, liste du personnel avec leur honoraire…) ;
- vérification de la validité de ces pièces.

La fiche d'analyse de l'offre financière est présentée dans le tableau n°4 (**voir annexe n°5).**

Une note de 30/ 30 est accordée à l'offre la moins-disante conformément aux critères du DAO. Pour obtenir la note du plus disant, on a fait : 30 × montant de l'offre le plus disant ÷ montant de l'offre le moins disant.

L'évaluation globale consiste en la combinaison des notes de l'offre technique et de l'offre financière. Elle permet de classer les cabinets et d'attribuer, à titre provisoire, le marché au soumissionnaire ayant obtenu la plus forte note. Trois procès-verbaux sont rédigés et adressés à la DNMP : le procès-verbal d'ouverture des plis, le rapport de dépouillement des offres et le procès-verbal d'attribution provisoire du marché. La DNMP va prononcer l'attribution définitive si elle n'a aucune objection à faire. **Les techniques d'analyse des offres et d'attribution des marchés sont respectées et reposent sur des critères objectifs prédéfinis dans le DAO.**

Quant au marché de fourniture d'un matériel roulant au profit de la Cellule du Fonds Européen pour le Développement, c'est un appel d'offres ouvert. Cinq (5) entreprises ont soumissionné et ont vu leurs offres ouvertes et analysées. Les vérifications d'usage portant sur l'intégrité de la présentation des offres, la présence du nombre d'exemplaires et des pièces exigées, de leur validité et de la conformité des offres techniques et financières ont été faites ainsi que la pondération conformément aux critères et sous critères prédéfinis dans le DAO. Les résultats d'ouverture des plis et d'évaluation des offres sont consignés dans les fiches confectionnées à cet effet. **Les techniques d'évaluation des offres et d'attribution des marchés ont été respectées.**

Mais le représentant du bénéficiaire n'a pas été satisfait de la sélection faite, malgré qu'elle se soit basée sur des critères objectifs prédéfinis. Il a estimé que la marque du matériel roulant sélectionnée n'est pas aussi résistante que celle qui est classée troisième et, par conséquent, serait peu performante. **C'est le signe patent qu'il y a eu insuffisance de dialogue sur les résultats escomptés lors de l'élaboration du DAO** (comme nous l'avons relevé plus haut, au niveau

de cette composante)**.** Donc, le critère de choix qui consiste à attribuer le marché au candidat ayant obtenu la plus forte note, après combinaison des notes technique et financière, permet certes de faire des économies mais, il ne tient pas compte des effets et impacts des biens en cours d'acquisition, ni de leur efficacité et performance. **Il en ressort que les critères objectifs de sélection ne prévoient pas les effets et les impacts des marchés publics comme l'exige la GAR.**

d- <u>Le suivi de l'exécution</u>

Nous n'avons pas eu l'occasion de suivre des séances pratiques de passation des marchés de travaux, ces marchés étant déjà passés depuis 2009 ou plus tôt. La pratique de passation de ce type marché aurait pu nous permettre d'étudier le suivi de leur exécution. Le service de suivi de l'exécution des marchés n'a pas été mis en place au niveau de cette Cellule. Seul le point focal mis en place par la Cellule de Suivi-évaluation des projets de la DPP organise le suivi de l'exécution de certains marchés de travaux financés sur les crédits d'investissement. L'organisation du suivi des autres marchés qui le nécessitent, n'est pas faite par la CPMP telle que le recommandent les articles 2 et 3 du décret n°2004-564 du 1er octobre 2004 portant création, attributions, organisation des CPMP au Bénin. Ce sont les structures bénéficiaires qui s'occupent du suivi de l'exécution de leur marché. La CPMP ne se présente sur les chantiers que sur l'invitation du titulaire du marché pour procéder aux attachements. Il en résulte **une faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution.**

L'inexistence du service de suivi de l'exécution des marchés publics et la non organisation du suivi de l'exécution des marchés créent un vide dans l'enchaînement des composantes du cycle, plus spécifiquement entre la sélection et la réception des travaux. Or, que ce soit dans le contexte de la GAR ou d'un processus efficace d'acquisition des biens et services, c'est le suivi de

l'exécution des marchés qui permet de se concentrer[3] sur les résultats attendus, de faire corriger les erreurs à temps, d'ajuster les activités et les intrants afin de tenir compte des conditions imprévues et d'ajuster les prévisions aux besoins, de tenir à jour les tableaux de bord sur les délais d'exécution et disposer, de façon permanente, de certaines informations sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décision. Des tableaux de bord types existent par exemple au niveau de la CPMP et de la DNMP (DIAS), mais ne sont pas tenus. **Il n'y a pas un cadre d'information sur les résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.**

Nous avons aussi constaté, dans le registre des marchés passés par la CPMP, que la plupart des marchés, et surtout les marchés de travaux ne s'exécutent pas dans les délais contractuels. On connait les débuts d'exécution et les délais contractuels d'exécution, mais pas la fin effective de l'exécution. A titre d'exemple, le contrat n°989/MEF/DNMP/SP du 06 octobre 2008 relatif à la construction du bâtiment du garage central de l'Etat à Abomey-Calavi a un délai contractuel d'exécution de 360 jours ; mais il est toujours en cours d'exécution malgré qu'il a connu un avenant réduisant l'étendue des travaux. **Il en résulte le non respect des délais d'exécution des marchés.**

e- La réception

La réception des biens et services achetés se fait sur la demande du titulaire du marché. Le maître d'ouvrage met en place une commission composée de représentants de la CPMP, de la structure bénéficiaire, de la DNMP, de la DRFM, du Contrôleur financier, de la DGML (s'il s'agit d'un marché de fourniture de matériel roulant), de la DOI (s'il s'agit d'un marché de fourniture de matériel informatique), du MUHRFLEC (s'il s'agit d'un marché de travaux) et de la DGB. Elle est sanctionnée par un procès-verbal signé de tous les membres de la commission. **Il y a dialogue sur les extrants du marché entre**

[3] La composante ''suivi'' de la GAR exige de : (i) Mener les activités selon le plan de travail établi ; (ii) Respecter les limites budgétaires (avec une certaine flexibilité) ; (ii) Ajuster les activités et les intrants afin de tenir compte des conditions imprévues ; (iii) Se concentrer sur les résultats attendus (*Institut IDEA International © 2008, op.cit).*

tous les intéressés à cette étape, ce qui est conforme au principe n°1 de la GAR.

3- La rétroaction, le suivi des résultats et l'évaluation

Les biens réceptionnés constituent des extrants et sont mis à la disposition des bénéficiaires. Le Code des Marchés Publics (CMP) a prévu le contrôle a posteriori des marchés publics par la DNMP, mais il n'est pas mis en œuvre. Aucun examen rétrospectif n'est fait sur les prestations réceptionnées, ni sur les procédures mises en œuvre. **Il en résulte le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics au MEF.**

Le CMPDSP n'a pas prévu des dispositions permettant à la CPMP de faire le suivi des résultats et d'évaluer l'efficacité et l'efficience des extrants à court, moyen et long termes, pour en tirer des leçons. La tenue de la comptabilité matière, au niveau des structures bénéficiaires, aurait pu permettre d'avoir des informations sur la gestion des extrants, à travers des enquêtes auprès de leurs consommateurs. **Il en résulte un non suivi des résultats, ce qui est contraire aux recommandations de la GAR.** Les questions suivantes ne se posent donc pas ni au niveau de la CPMP, ni à d'autres niveaux : le marché, tel qu'il a été passé et exécuté, a-t-il produit les effets que voulait le bénéficiaire ? Les produits du processus d'acquisition sont-ils efficaces ? N'aurait-on pas pu utiliser moins d'intrants pour les mêmes résultats ? **Il n'y a pas de rétroaction sur le cycle des marchés publics, ni sur les produits qui en sont issus comme indiqué dans le contexte de la GAR.**

Quant à l'évaluation, elle est transversale à toutes les composantes du cycle. Elle est trimestrielle et s'illustre au niveau de la CPMP par la présentation de rapports périodiques à la DNMP. Mais ces rapports sont seulement ceux des activités et non centrés sur les résultats. Le plan de passation qui devrait être l'instrument, le repère pour identifier les écarts entre les intrants, les activités et les extrants n'existant pas, l'appréciation cohérente de ces rapports serait difficile. La pratique des rapports simples existe certes, au niveau de cette

CPMP (tel que le recommande la GAR), m**ais ils ne permettent pas d'apprécier les résultats et la performance de la CPMP.**

Par ailleurs, précisons que le cycle de passation des marchés publics au MEF passe par trente (30) à trente deux (32) étapes selon qu'il s'agit d'un appel d'offres ouvert ou restreint. **Cela dénote la lourdeur des procédures de passation et donc la non simplicité des méthodes** telle que le recommande le principe n°3 de la GAR[4].

En dehors de la CPMP, nous avons fait d'autres observations de stage.

B- Observations de stage dans les autres structures d'accueil

Dans chacune des structures suivantes, nous avons passé deux semaines.

1- A la DNMP : elle dispose de quarante huit (48) agents dont la plupart ne sont pas des spécialistes en passation des marchés. Ils sont répartis dans trois (3) directions techniques (voir présentation DNMP). **Le problème d'agents non qualifiés dans le domaine des marchés publics se pose au niveau de la DNMP**.

Nos attentions ont été focalisées sur l'exercice du contrôle a priori auquel la DNMP se consacre beaucoup, notamment les délais dans lesquels les documents de marchés sont étudiés et renvoyés aux maîtres d'ouvrage. Conformément à la Lettre de Notification 2010 susvisée (page 19), la DNMP dispose de deux (2) jours pour donner son avis sur tout DAO qui lui est transmis. Les entretiens avec certains agents de la DER et de la DSEM nous ont permis de nous rendre compte qu'au vu de la quantité des DAO à étudier par jour et du personnel insuffisant et non qualifié, les DAO séjournent beaucoup plus que prévu à la DNMP avant d'obtenir le ''BON A LANCER''. Et si elle émettait un avis

[4] Le principe n°3 de la GAR est de s'assurer de **la simplicité des méthodes** et **des rapports** *(Institut IDEA International © 2008, op.cit).*

réservé sur les DAO, les allers-retours des dossiers entre elle et les maîtres d'ouvrage rendent non maîtrisables les délais de leur étude. Une étude réalisée et présentée par M. AGNON Cyrille **(**2009) dans son mémoire de maîtrise professionnel en développement local sur le thème intitulé **« Contribution à la restauration des CPMP au Bénin : cas du MEF »** a même révélé que la durée d'étude des DAO et du jugement définitif des offres à la DNMP varie de trois (03) à cent deux (102) jours **(pages 73-74)**. **Il en résulte le non respect des délais de contrôle par la DNMP.**

Les multiples passages des documents des marchés au contrôle a priori alourdissent les procédures de passation des marchés publics. Et ces dossiers ne sont pas toujours réaffectés aux mêmes agents qui ont fait les premières observations. **Il en résulte la redondance des contrôles a priori.**

Nous avons aussi constaté que les directions techniques de la DNMP n'arrivent pas à remplir toutes les fonctions statutaires qui leurs sont dévolues. A la DSEM par exemple, certaines fonctions importantes dans le contexte de la GAR tel que le suivi de l'exécution des marchés, ne sont pas assurées. **Il y a donc une quasi inexistence du suivi de l'exécution des marchés publics à la DNMP.**

Or, ce sont ces activités de suivi qui devraient permettre à la DIAS de constituer des bases de données sur l'exécution des marchés publics à des fins d'information pour la prise de décision telle que le recommande la GAR. **Il en résulte un déficit d'information sur le suivi de l'exécution des marchés publics au niveau de la DNMP.**

En outre, la DNMP n'exerce pas du tout le contrôle a posteriori sur les marchés passés. Cette direction ne s'inscrit pas encore dans la logique de la GAR selon laquelle le contrôle a posteriori doit être renforcé au détriment du contrôle a priori. **Cela implique le défaut de suivi des résultats des marchés**.

2- <u>A la DPP</u> : Nous nous sommes surtout intéressées au service de la

Programmation et du Suivi des Projets et à la Cellule du Suivi-évaluation des Projets. Les entretiens avec le chef de ces structures nous ont permis de nous rendre compte que l'élaboration du budget programme, en tant qu'instrument clé de la gestion budgétaire axée sur les résultats, se fait dans un processus participatif par le biais des points focaux créés au niveau de toutes les structures du ministère. Ceux-ci recensent de façon concertée les besoins de leurs structures respectives et les portent à l'étude de la DPP qui, à son tour, tient compte des priorités du MEF. L'expression des besoins et leur budgétisation constituent des préalables à la naissance des marchés publics, sauf ceux à caractère urgent. On note que l**e dialogue est centré sur les résultats immédiats et les priorités du ministère, avant l'inscription des projets au budget programme**. Mais, dans la mise en œuvre, le budget programme est dénaturé. Etabli en principe en fin d'année n-1 pour les années n, n+1 et n+2, il est entièrement repris chaque année du fait de l'inexécution de la plupart des prévisions de l'année n et du non glissement. Le glissement devrait consister à ne confectionner en année n que le budget de l'année n+3. **Le budget programme n'est pas encore une réalité au sens vrai du terme au MEF**.

Par ailleurs, la DPP est l'unique structure du Ministère où est organisé le suivi de l'exécution physique des grands marchés de travaux relatifs aux projets financés sur les crédits d'investissement. Il est à noter qu'il s'agit du suivi de l'exécution physique des marchés de travaux à travers les attachements. Elle implique la DNMP, la CPMP, le Contrôle Financier et les structures bénéficiaires de ces projets. Faute de pouvoir participer aux séances d'attachement, nous avons eu des entretiens, qui nous ont révélé que **l'exécution de ces marchés se trouve confrontée au non respect des délais.**

3- <u>Au Contrôle Financier</u> : Ce sont les activités de la Division des Marchés Publics et des Contrats (DMPC) avec ses quatorze (14) agents qui ont retenu notre attention. Elle est placée sous l'autorité du Bureau d'Etude et de la Réglementation (BER). Elle procède au contrôle a priori des dossiers de

marchés publics. Grâce aux entretiens que nous avons eu avec ses agents, aux dossiers que nous avons étudiés et au manuel de procédure du Contrôle Financier, nous nous sommes rendues compte que, les contrôles exercés portent sur : les informations inscrites sur la page de garde du projet du marché, la régularité des pièces justificatives produites, la conformité du contenu du projet de marché par rapport aux pièces justificatives, aux dispositions du code des marchés publics, au répertoire des prix et à tout autre texte y afférent et des informations inscrites sur la page de signatures. Elle identifie toutes sortes d'irrégularités d'ordre juridique ou financier tels que les surcoûts, les clauses du contrat pouvant être sujet de litige, avant l'approbation du marché. **Le contrôle financier des marchés publics permet de protéger un peu les deniers publics.**

Après étude, le retour des projets de marchés aux maîtres d'ouvrage constitue un problème, ce qui les fait tarder au contrôle financier. En effet, la DMPC ne dispose pas d'un moyen de communication entre elle et les CPMP. Par conséquent, **il y a un déficit de communication entre les CPMP et le contrôle financier**.

Des piles de projets de contrats déjà étudiés au titre des années 2009 et 2010 continuent de séjourner, à même le sol, au niveau de cette division, attendant d'être convoyés vers le Ministre de l'Economie et des Finances pour approbation. **On note une insuffisance de matériel de travail**.

Par ailleurs, cette division collabore difficilement avec la DNMP et certains maîtres d'ouvrage, du fait de la non mise à sa disposition à temps de toutes les pièces devant lui permettre d'apprécier efficacement les dossiers**. Il en résulte la prolongation anormale des délais de passation des marchés publics au niveau du contrôle financier.**

L'état des lieux étant fait, nous allons cibler la problématique de notre étude.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics

Dans cette section, nous ferons le ciblage de la problématique de notre étude (paragraphe1) et préciserons notre vision globale de sa résolution (paragraphe2).

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

Nous allons procéder à l'inventaire des éléments de l'état des lieux, au regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêts et au choix de la problématique (A) puis à la spécification de la problématique de notre étude (B).

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux et choix de la problématique

1) Inventaire des atouts, des faiblesses et regroupement des problèmes par centre d'intérêt

a- Inventaire des atouts et des forces

- Proximité entre la CPMP et la DNMP puis entre CPMP et Contrôle Financier ;
- Effort de dialogue sur les priorités du ministère avant l'inscription des projets au budget programme ;
- Sélection des candidats selon des critères objectifs et prédéfinis dans le DAO, ce qui garantit l'égalité de traitement des candidats ;
- Implication de tous les membres de la commission d'évaluation des offres à l'analyse et à la prise de décision concertée, lors des séances de dépouillement ;
- production de quelques rapports périodiques adressés à la DNMP ;
- efforts appréciables de transparence dans l'analyse des offres.

b- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

- non mise en place des services réglementaires de la CPMP ;
- exiguïté des bureaux et insuffisance du matériel de travail ;

- pléthore d'agents non qualifiés au niveau de la CPMP ;
- non responsabilisation des agents de la CPMP ;
- inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics ;
- insuffisance de dialogue sur les résultats escomptés, lors de l'élaboration du DAO ;
- non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services ;
- lenteur des procédures de passation des marchés publics ;
- non séparation des fonctions de contrôle de celles de la passation des marchés publics ;
- redondance des contrôles a priori ;
- lourdeur des procédures de passation et non simplicité des méthodes ;
- inexistence d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes de la procédure de passation de chaque marché ;
- retard dans l'approbation des marchés publics ;
- défaut de suivi des résultats des marchés ;
- déficit de communication entre les CPMP et le Contrôle Financier ;
- déficit d'information sur le suivi de l'exécution des marchés publics au niveau de la DNMP ;
- inexistence d'un cadre de mesure de rendement des marchés publics passés ;
- faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics ;
- quasi inapplication des principes et composantes de la GAR dans la gestion du cycle des marchés publics du MEF.

Tous ces problèmes étant inventoriés, nous allons les regrouper par centre d'intérêts.

c- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Le regroupement des problèmes par centres d'intérêts se fera dans le tableau ci-après :

Tableau N° 5: Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Procédures de passation des marchés publics à la CPMP du MEF	▪ Absence de manuel de procédures à la CPMP ; ▪ Non respect des délais de passation des marchés publics ; ▪ Retard dans l'approbation des marchés publics ; ▪ Retard dans le paiement des avances et décomptes des marchés publics ; ▪ pléthore d'agents non qualifiés dans les structures de passation des marchés publics ; ▪ non mise en place des services réglementaires de la CPMP ; ▪ multiplicité des étapes dans la passation des marchés publics.	Lourdeur des procédures de passation des marchés publics	Problématique de l'allègement des procédures de passation des marchés publics au MEF
2	La GAR et le cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF	▪ non responsabilisation des agents ; ▪ Inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics ; ▪ non respect des délais de passation et d'exécution des marchés publics ; ▪ inexistence d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes de la procédure de passation des marchés ; ▪ inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision ; ▪ défaut de suivi des résultats des marchés ; ▪ inexistence des tableaux de bord pour le suivi de l'exécution des marchés ; ▪ Faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics (surtout de travaux) ; ▪ Défaut de rétroaction sur les marchés passés; ▪ Non utilisation des outils et composantes de la GAR dans le cycle des marchés publics	Inobservance des principes et composantes de la GAR dans le cycle des marchés publics	Problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF
3	Contrôle des marchés publics	▪ non séparation des fonctions de contrôle de celles de la passation des marchés publics ; ▪ redondance des contrôles a priori ; ▪ Défaut d'exercice du contrôle a posteriori ; ▪ non redéploiement des contrôles ; ▪ Défaut de suivi de l'exécution des marchés contrôlés a priori.	Faible efficacité du contrôle des marchés publics	Problématique de l'efficacité du contrôle des marchés publics au MEF

Source : Résultats de l'état des lieux

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

2) Choix de la problématique et justification du sujet

De l'état des lieux fait, il ressort des problématiques variées selon les divers centres d'intérêts. Il s'agit de :

- la problématique de l'allègement des procédures de passation des marchés publics au MEF;
- la problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF;
- la problématique de l'efficacité du contrôle des marchés publics au MEF.

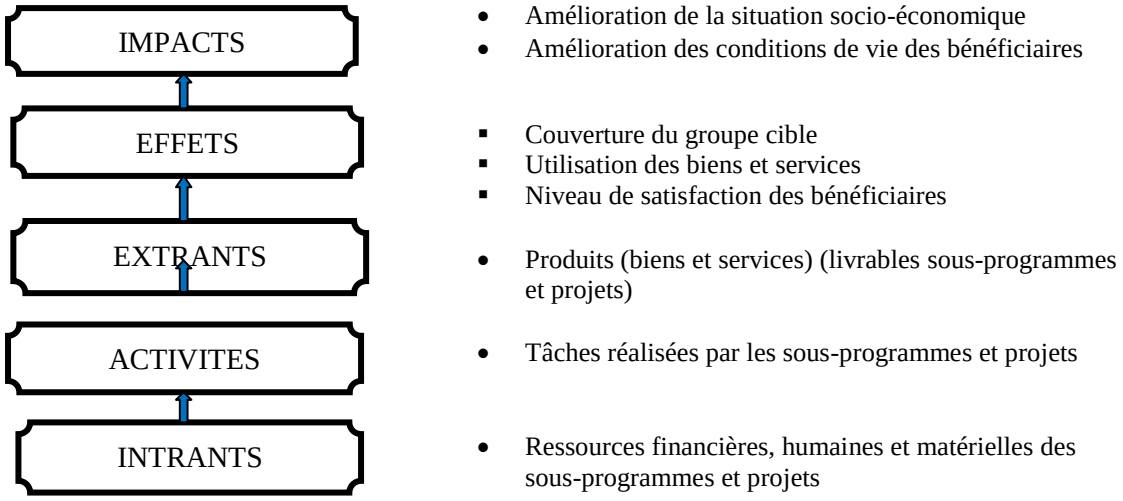
La problématique de l'allègement des procédures des marchés publics au MEF serait résolue en partie par l'application de la loi 2009-02 du 7 Août 2009 portant code des marchés publics et délégation des services publics parce qu'elle a déconcentré le contrôle a priori et assorti chaque étape de délai.

Quant à la problématique de l'efficacité du contrôle des marchés publics au MEF, l'étude de la problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF peut enclencher, dans une certaine mesure, sa résolution à travers le redéploiement des contrôles que préconise la GAR.

La recherche d'efficacité et d'efficience dans la gestion des fonds publics constitue, de nos jours, des préoccupations essentielles pour l'Etat et ses institutions, dans le contexte budgétaire contraignant que nous traversons. Tout le monde (citoyens, contribuables, gouvernants et partenaires techniques et financiers) veut des résultats de la gestion publique et mesurer ses résultats. C'est cette quête de résultats qui a poussé notre pays à adopter la budgétisation axée sur les résultats qui est une application de la GAR à la gestion des finances

publiques. Mais, ce mode de gestion ne s'applique pas encore aux marchés publics qui, pourtant, absorbent la majeure partie du budget dans notre pays. La GAR est en fait, une approche managériale qui recherche rationnellement des résultats précis, mesurables et repérables lors de leur formulation, réalisables et vérifiables au terme des activités suivant une chaîne comme l'indique le schéma suivant :

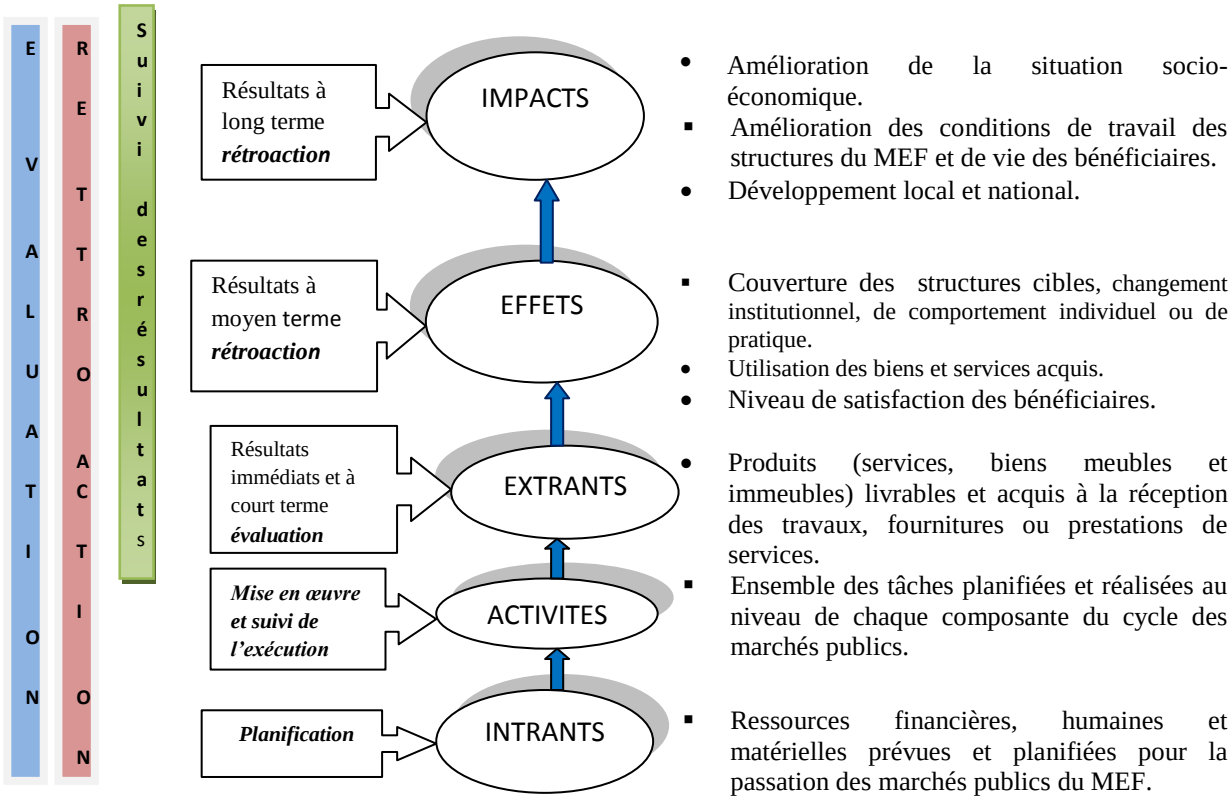
Schéma n°3 : La chaîne des résultats



Source : Atelier Interactif d'information, Rabat, (Septembre –Octobre 2010) **« Introduction au principe de la Gestion Axée sur les Résultats»**, (http://www.un.org.ma/IMG/pdf/08-).

Dans ce contexte, nous avons jugé utile de proposer à la CPMP du MEF une approche managériale des marchés publics qui s'inscrit dans la logique de la GAR. Il s'agira pour nous, d'adapter le cycle des marchés publics de cette CPMP aux composantes, objectifs et principes de la GAR en vue d'inciter constamment les acteurs à la recherche d'efficacité et d'efficience, de transparence, de responsabilisation et d'utilisation systématique des outils synthétiques pour une gestion plus rationnelle de leurs acquisitions. Ainsi, ces éléments seront intégrés aux composantes du cycle de gestion des marchés publics au niveau de cette CPMP, de la planification jusqu'à la réception des extrants et permettront de mesurer l'efficacité et l'efficience de ces produits. Cela nous permettra d'avoir une chaîne de résultats prenant en compte les effets et les impacts des marchés publics comme suit :

Schéma n° 4 : la chaîne des résultats des marchés publics



Source : nous- même

C'est donc pour améliorer la performance du cycle de gestion des marchés publics au MEF et proposer que les marchés publics s'inscrivent dans les schémas ci-dessus que nous avons choisi de réfléchir sur le thème intitulé : **«Contribution à l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF». Mais nous nous préoccuperons essentiellement dans ce mémoire, de la planification des marchés publics à la réception de leurs extrants où se limitent les actions de la CPMP.**

Le choix du sujet étant justifié, nous exposerons à présent la vision globale de résolution de la problématique.

B- Spécification de la problématique

La problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF que nous avons choisie d'étudier, au niveau de la CPMP du MEF, est celle qui nous paraît la plus pertinente pour relever le défi d'efficacité et d'efficience dans la gestion du cycle des marchés publics et par

ricochet, de la dépense publique au MEF. Le problème général qui en découle est celui de **l'inobservance des principes et composantes de la GAR dans le cycle de gestion des marchés publics**. De ce problème général, il ressort plusieurs problèmes spécifiques au nombre desquels nous avons retenu :

- Problème spécifique n°1 : Inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics ;
- Problème spécifique n°2 : non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services ;
- Problème spécifique n°3 : non responsabilisation des agents ;
- Problème spécifique n°4 : défaut de cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.

La spécification de la problématique étant faite, nous allons préciser notre vision globale de résolution de la problématique.

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique

Dans ce paragraphe, nous allons annoncer d'une part, les approches génériques relatives à chaque problème spécifique (A) et d'autre part, la démarche de résolution de la problématique (B) de la présente étude.

A- Approches génériques relatives à chaque problème spécifique

Le choix des problèmes spécifiques étant fait, nous allons exposer la vision globale qui va permettre de les résoudre.

1- Approches génériques relatives au problème spécifique n°1

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics, il faut noter que ce document est considéré comme la pierre angulaire sur la base de laquelle la CPMP doit fonder ses activités. C'est donc un document ''guide'' sans lequel, la CPMP tombe dans une navigation à vue. Sa conception et sa validation permettront d'hiérarchiser les priorités en matière de passation des marchés et d'aligner la planification, le suivi et l'évaluation des marchés publics sur les

résultats d'une part, et de concilier la composante n°1 (planification) et le principe n°2[5] de la GAR au cycle de gestion des marchés publics au MEF. Les textes relatifs à la planification des marchés existent déjà, mais ne sont pas respectés. Et si des canevas types de plan de passation existent sans être utilisés, c'est parce qu'ils n'ont pas suffisamment un caractère opérationnel. C'est pourquoi, pour résoudre ce problème spécifique, nous comptons adopter **l'approche théorique basée sur la sanction et l'approche de la planification opérationnelle**.

2- Approches génériques relatives au problème spécifique n°2

Le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est un phénomène de plus en plus récurrent qui annihile tous les efforts de recherche d'efficacité et d'efficience du mécanisme de l'achat public. En effet, de grands retards fréquents sont enregistrés, que ce soit dans le processus de passation que de l'exécution, malgré l'encadrement des délais par les textes. Des outils simples de la GAR existent aussi pour suivre ces délais ainsi que des dispositions pratiques préalables telles que l'allègement des contrôles a priori. Ainsi, pour résoudre ce problème, nous préconisons **la tenue d'un tableau de bord des délais de passation et d'exécution des marchés passés** afin de situer les responsabilités et de sanctionner qui de droit.

3- Approches génériques relatives au problème spécifiquen°3

Le problème spécifique n°3 est relatif à la non responsabilisation des agents. La responsabilisation des agents permet à chacun de savoir le rôle qu'il a à jouer dans le processus de gestion des marchés publics, de s'y préparer et de jouer efficacement sa partition pour atteindre les résultats escomptés. Mais lorsque les agents ne savent pas d'avance ce qu'ils doivent faire au niveau de la CPMP et qu'aucune obligation de résultats, aucun cahier de charges ne leur est

[5] Le principe n°2 de la GAR est l'alignement de la planification, du suivi et de l'évaluation sur les résultats, Syllabus de l'IDEA International relatif à la Certification en Contrôle financier et audit de performance dans le secteur public, page 7

assigné, comment évaluer leur rendement et renforcer leur capacité ? Il n'y a pas de base pour situer les responsabilités, les failles, les succès et pour stimuler les agents à donner le meilleur d'eux-mêmes. Il n'y a pas non plus de textes en la matière. C'est pourquoi, nous comptons résoudre ce problème spécifique par **le vote d'un texte relatif à la responsabilisation des acteurs et l'approche de la responsabilisation axée sur les résultats**, à travers les contrats d'objectifs et des lettres de mission.

4- **Approches génériques relatives au problème spécifique n°4**

Le problème spécifique n°4 est relatif à l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision. Ce cadre, s'il existait, devrait permettre d'avoir une statistique fiable des marchés, de jauger de la performance de la CPMP en tenant compte du point d'exécution des marchés passés, de recenser les risques auxquels les marchés passés ou en exécution sont sujets, d'utiliser ces informations pour apprendre, corriger les erreurs, prévenir les risques, et améliorer la gestion du cycle. Et pour disposer d'informations sur les extrants des marchés publics, la tenue de la comptabilité matière au niveau de toutes les structures bénéficiaires, le suivi de l'exécution des marchés et l'exercice du contrôle a posteriori sont incontournables. Ce sont **les approches du suivi de l'exécution axé sur les résultats, de la tenue de la comptabilité matière et du contrôle a posteriori des marchés publics** que nous allons donc combiner pour résoudre spécifiquement ce problème.

Toutes ces approches sont résumées dans le tableau de synthèse ci-après :

Tableau n°6 : Synthèse des approches génériques par problème spécifié.

Niveaux Spécifiques	Problèmes spécifiques	Caractéristiques générales des théories à retenir comme approches génériques
1	défaut d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics	✚ l'approche théorique basée sur la sanction ✚ l'approche de la planification opérationnelle ;
2	non respect des délais de passation et d'exécution des marchés	✚ l'approche de la tenue des tableaux de bord
3	non responsabilisation des agents	✚ vote de texte relatif à la responsabilisation des acteurs de la chaîne ✚ l'approche de la responsabilisation axée sur les résultats ;
4	inexistence d'un cadre d'informations relatives aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision	✚ l'approche du suivi de l'exécution axé des résultats ✚ la tenue de la comptabilité matière ✚ L'approche du contrôle a posteriori des marchés publics

Source : notre étude 2010

B- Démarche de résolution de la problématique

Cette démarche est constituée des sept (7) étapes essentielles suivantes :

a. Etape nº1 : Définition des objectifs, recherche des causes aux problèmes et formulation des hypothèses ;
b. Etape nº 2 : Construction du tableau de bord de l'étude ;
c. Etape nº 3 : Revue de littérature ;
d. Etape nº 4 : Cadre méthodologique de l'étude ;
e. Etape nº 5 : Mobilisation et analyse des données ;
f. Etape nº 6 : Etablissement du diagnostic
g. Etape nº 7 : Approches de solutions.

CHAPITRE PREMIER :

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

C'est dans ce chapitre que nous appliquerons l'essentiel de la démarche méthodologique adoptée pour cette étude. Il s'agira principalement de l'exposé du cadre théorique de l'étude (Section 1) et de son cadre méthodologique (Section 2).

Section 1 : Cadre théorique de l'étude

Dans cette section, nous allons déterminer les objectifs de notre travail et formuler les hypothèses en fonction des problèmes identifiés (paragraphe 1), ce qui nous permettra d'élaborer le tableau de bord de l'étude. Nous ferons une revue de littérature (paragraphe 2) relative aux problèmes en résolution.

Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de l'étude

A- Fixation des objectifs de l'étude

1- **Objectif général** :

Contribuer à la gestion performante du cycle des marchés publics au niveau de la CPMP du MEF.

2- Objectifs spécifiques

a- Objectif spécifique n°1 : proposer des mesures incitatives pour l'élaboration systématique d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics à caractère opérationnel.

b- Objectif spécifique n°2 : suggérer les conditions favorables au respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services au MEF.

c- Objectif spécifique n°3 : proposer des mesures favorables à la responsabilisation des agents de la CPMP du MEF.

d- Objectif spécifique n°4 : suggérer les mesures idoines pour la mise en place un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.

B- Causes et hypothèses relatives aux problèmes en résolution

Nous allons identifier les causes supposées et formuler des hypothèses relatives aux problèmes spécifiques.

1- Causes supposées et hypothèse relatives au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 relatif au défaut d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics peut être dû soit à l'entretien d'un climat d'opacité des marchés publics, soit à la négligence de la CPMP et de la DNMP, soit au refus de collaboration de certaines structures du MEF.

L'élaboration et la publication du plan de passation des marchés publics participe à la transparence du système des marchés publics en ce sens qu'il met toutes les entreprises au même niveau d'information sur les marchés que l'institution envisage de passer au cours d'une année. Cette transparence prend en compte la pré-information sur les marchés publics et sans discrimination aucune selon l'expression de Christophe LAJOYE (2008), « **Droit des marchés publics** », (page77). L'inexistence de plan de passation fait penser à un défaut de pré-information et donc à l'entretien d'un climat d'opacité des marchés publics. Mais, d'autres paramètres peuvent mieux expliquer ce problème. En effet, toutes les structures du ministère ne font pas parvenir la liste de leurs projets de marchés (au titre de l'année n+1) à la CPMP pour lui permettre d'élaborer le plan de passation annuel et prévisionnel des marchés publics du ministère. Cela laisse penser qu'il s'agit d'un refus de collaboration qui peut expliquer, ne serait-ce qu'en partie ce problème. D'un autre point de vue, c'est normalement à la CPMP d'envoyer une lettre à toutes les structures du ministère avant la fin de l'année pour qu'elles lui fassent parvenir la liste de leurs projets de marchés au titre de l'année n. Si la CPMP ne joue pas ce rôle, les structures du MEF ne la saisissent que lorsqu'elles sentent le besoin d'acquérir un bien ou un service. La DNMP, qui est chargée aussi de centraliser les plans de passation en début d'année et de faire le suivi de leur mise en œuvre, ne les exige pas aux CPMP.

Ainsi, l'hypothèse spécifique n°1 peut-être formulée comme suit : **l'inexistence du plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics au niveau de la CPMP du MEF est due à la négligence de la CPMP et de la DNMP.**

2- Causes supposées et hypothèse relatives au problème spécifique n°2

Les causes plausibles du problème relatif au non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services peuvent être : le défaut de qualité des dossiers de marchés montés, la redondance des contrôles a priori et le retard dans le règlement financier des marchés. Les documents de marchés contiennent souvent des erreurs, des omissions, sont incomplets ou ne sont pas appuyés des pièces justificatives nécessaires, ce qui affecte leur qualité et entraîne des reprises, des corrections, et par voie de conséquence, la répétition des contrôles ex ante. Cette redondance de contrôle a priori est souvent accompagnée d'un long séjour des dossiers à la DNMP et au Contrôle Financier. Elle est aussi liée à la culture du fonctionnaire béninois, qui prend tout son temps et attend d'être soudoyé avant de faire le travail pour lequel il est payé. En outre, le retard dans le paiement des avances de démarrage et des décomptes joue davantage sur la prolongation anormale des délais d'exécution des marchés publics. De cette analyse, nous formulons l'hypothèse n°2 comme suit : **le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû au retard dans le règlement financier des marchés publics.**

3- Causes supposées et hypothèse relatives au problème spécifique n°3

L'analyse du problème spécifique n°3 relatif à la non responsabilisation des agents nous a permis de supposer qu'elle peut être due, soit au défaut de qualification professionnelle, soit à l'inexistence des services statutaires de la CPMP, soit à la mauvaise gestion des ressources humaines.

Pour être utile à l'organisation, il faut bien avoir une qualification professionnelle adéquate au poste à occuper. Et pour que les postes à occuper existent, il faut que les services statutaires de la CPMP soient mis en place. Et même si ces services sont mis en place, il faut optimiser les ressources humaines

pour pouvoir en tirer le meilleur profit. Cette optimisation relève sans doute d'une bonne gestion des ressources humaines de la CPMP. Aussi, cette dernière cause paraît-elle plus pertinente pour expliquer le défaut de responsabilisation des agents. Il résulte de ce qui précède, la formulation de l'hypothèse n°3 comme suit : **La mauvaise gestion des ressources humaines est à la base de la non responsabilisation des agents.**

4- Causes supposées et hypothèse relatives au problème spécifique n°4

La faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés, l'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la cellule et le défaut d'exercice du contrôle a posteriori sont les causes supposées de l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision. C'est en principe le service de la statistique qui devrait constituer des bases de données électroniques sur les marchés passés. Mais si ce service existait et que le suivi de l'exécution des marchés publics n'est pas organisé, d'où les informations peuvent-elles être recueillies ? Nous ne devons non plus ignorer l'importance du contrôle a posteriori qui est, par excellence, un contrôle des résultats pouvant donc générer d'informations sur ces derniers, à quelque niveau que ce soit.

En définitive, l'hypothèse n°4 est formulée comme suit : l**e défaut d'exercice du contrôle a posteriori explique l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.**

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs de l'étude, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses du travail sont résumés dans le tableau de bord de l'étude.

Tableau n°7 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'ana-lyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Inobservance des principes et composantes de la GAR dans le cycle de gestion des marchés publics	Contribuer à la gestion performante du cycle des marchés publics au niveau de la CPMP du MEF		
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Inexistence d'un plan de passation annuel et prévisionnel des marchés publics	proposer des mesures incitatives pour l'élaboration systématique d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics à caractère opérationnel	-l'entretien d'un climat d'opacité ; -le refus de collaboration de certaines structures du MEF; -la négligence de la CPMP et de la DNMP	La négligence de la CPMP et de la DNMP explique l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics
	2	Non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services	suggérer les conditions favorables au respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services au MEF	-Le défaut de qualité des dossiers de marchés montés ; -la redondance des contrôles a priori ; -Le retard dans le règlement financier des marchés	Le retard dans le règlement financier des marchés publics est à la base du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services
	3	Non responsabilisation des agents	proposer des mesures favorables à la responsabilisation des agents de la CPMP du MEF	-la mauvaise gestion des ressources humaines ; -la non qualification des agents ; -l'inexistence des services statutaires de la CPMP	La mauvaise utilisation des ressources humaines est à la base de la non responsabilisation des agents de la CPMP
	4	inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision	suggérer les mesures idoines pour la mise en place d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.	-L'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la CPMP ; -La faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés ; - le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics;	le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics explique l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision

Source : Notre stage 2010

C- Revue de littérature

Cette revue de littérature nous permettra d'exposer successivement les points des connaissances liées à chaque problème spécifique en résolution.

1- Point des connaissances sur l'inexistence du plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics

Notons avant tout, qu'il n'existe aucun travail préalable sur la planification des marchés publics spécialement dédié à la CPMP du MEF. Mais, nous avons pu trouver quelques documents sur ce sujet constitués d'ouvrages, de recommandations et de textes juridiques qui relatent son importance, la fréquence et les modalités de son élaboration.

En effet, GUEDEGBE Samson Igor. B. (2007) a écrit dans son ouvrage « **Gouvernance en République du Bénin : droit et pratique des marchés publics de l'Etat** » que l'élaboration du plan annuel de passation des marchés publics par la CPMP est l'une des conditions essentielles de la réussite du processus de passation des marchés publics. Pour lui, la non élaboration de ce document est le signe patent d'une gestion hasardeuse des marchés publics par les maîtres d'ouvrage. C'est la preuve que le plan de passation prévisionnel et annuel de passation des marchés publics est perçu comme la boussole de la CPMP et que son inexistence est préjudiciable à la bonne gestion du cycle des marchés publics.

Abondant dans le même sens, la Conférence régionale (du 3 Avril 2008) sur « **l'intégrité dans les marchés publics** » tenue à Rabat, (http:// www.oecd.org/dataoecd/5/58/40426779), énonce : «L'obligation faite au maître d'ouvrage de publier sur le portail des marchés de l'État le programme prévisionnel des marchés de l'année, les avis d'appel d'offres, leurs résultats, les extraits des procès-verbaux d'ouverture des plis et les rapports d'achèvement ».

En dehors de ce qui précède, il existe un arsenal juridique en la matière :

- l'ordonnance n°96-04 du 31 Janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin, modifiée par la loi n°2004-18 du 27 Août 2004 et ses décrets d'application ont prévu un certain nombre de dispositions à prendre avant la passation d'un marché public. Parmi ces dispositions, nous avons :
  - « L'élaboration en début d'année budgétaire du plan de passation des marchés publics annuel du maître de l'ouvrage et sa transmission à la DNMP », par les CPMP (article 2 du décret n°2004-564 du 1er octobre 2004 portant attribution, organisation et fonctionnement des CPMP).
  - La publicité et le suivi de la mise en œuvre des plans de passation des marchés publics (article 10 du décret n°2004-563 du 1er octobre 2004 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DNMP).
- La loi 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin dispose en son article 20 que «Les autorités contractantes sont tenues d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activités ». Ces plans doivent être approuvés et publiés par la DNCMP en début d'année. Cette loi va plus loin en exigeant que tout marché passé sans être au préalable inscrit dans un plan de passation soit annulé.

Aussi, faut-il noter que des canevas types de plan de passation aussi existent à la DIAS et dans la lettre de notification précitée, mais ils ne sont pas utilisés.

2- Point des connaissances relatives au non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services

Ce problème a deux volets : le non respect des délais de passation et le non respect des délais d'exécution des marchés. Ces délais ont été plusieurs fois consacrés au Bénin par des textes. En ce qui concerne les délais de passation, nous pouvons citer les textes suivants :

- la Lettre n°0033-c/MEF/DC/SGM/DGB du 11 janvier 2010 (op. cit), a prévu les délais de soixante (60) jours pour les marchés financés sur budget national et de quatre vingt dix (90) jours pour les marchés sur financement extérieur. Ces délais ont été détaillés dans un tableau (pages 18-19 de cette lettre).
- La loi 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin a aussi consacré des délais raisonnables pour chaque étape. Nous avons recensé :
  - Entre la publicité de l'avis d'appel d'offres et la réception des plis : au minimum trente (30) ou quarante cinq (45) jours selon les seuils inférieurs ou supérieurs aux seuils communautaires de publication (article 60), sans compter les prorogations possibles ;
  - Ouverture des plis, évaluation des offres (dans le délai de validité des offres) et présentation du rapport d'analyse : quinze (15) jours au maximum (article 78, alinéa 2).
  - Attribution du marché et publication du procès-verbal d'attribution dans le délai de validité des offres (article 84, dernier alinéa).
  - Attente d'éventuels recours des candidats évincés avant la signature du marché et sa soumission à l'approbation : au minimum quinze (15) jours d'attente après la publication du procès-verbal d'attribution (article 85, alinéa 3).
  - Contrôle et validation de la procédure de sélection par les organes de contrôle : délais non précisé (article 90).
  - Signature du marché par la PRMP dans un délai de sept (7) jours (article 90, alinéa 5).
  - Approbation du marché dans le délai de validité des offres.
  - Notification du marché à l'attributaire : trois jours calendaires après l'approbation. (article 92, alinéa 2).
  - Publication de l'avis d'attribution définitive du marché : quinze (15) jours après son entrée en vigueur (article 93, alinéa 2).

Ces détails sont incomplets parce qu'ils ne précisent ni le nombre de jours dont dispose l'autorité compétente pour approuver le marché, ni le séjour du dossier au niveau du Contrôle Financier et ne permettent pas de connaître la durée exacte de passation des marchés. Ils ont donc besoin d'être améliorés.

Par rapport aux délais d'exécution, ils varient d'un marché à un autre. Les éléments pouvant être dissuasifs sont : les pénalités de retard prévues dans l'ancien code comme dans le nouveau (article 125) et la résiliation après le dépassement d'un certain montant des pénalités (article 126). Et pour équilibrer les droits et obligations des parties contractantes, ce nouveau code a fixé un délai inférieur ou égal à soixante jours, à compter de la date de présentation des factures, sous peine d'intérêts moratoires au profit du titulaire du marché (article 135).

Toutes ces dispositions doivent être complétées et renforcées par d'autres mesures d'accompagnement telles que la tenue systématique des tableaux de bord sur les délais de passation et le suivi de l'exécution pour situer les responsabilités et sanctionner les acteurs indélicats.

3- Point des connaissances relatives à la non responsabilisation des agents de la CPMP

La documentation relative à ce problème est très rare. Cependant, nos recherches nous ont permis de découvrir qu'au niveau de la chaîne des marchés publics et de la chaîne budgétaire, une initiative en faveur de la responsabilisation a été déjà prise et peut constituer une source d'inspiration pour nous dans la résolution de ce problème. C'est aussi la preuve que ce problème se pose à plusieurs niveaux de la chaîne des dépenses publiques et mérite qu'on s'y penche. En effet, l'ARMP, dans la Composante 4 relative à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières a prévu un programme transversal pour assurer, entres autres, une gestion axée sur les résultats des ressources humaines. Elle va notamment s'assurer que les

ressources humaines ont des charges de travail et des responsabilités bien définies, selon les principes des contrats de performance, et conformément au plan de travail annuel, « **Plan opérationnel 2009-2011** » de l'ARMP (Bénin), page 19.

Joël ZODJIHOUE, Président du groupe LOLF, (1er février 2010), lors d'une séance d'exposé-débats sur **« le contenu de l'avant projet de la Loi Organique relative aux Lois de Finances dans le contexte de la GAR »** (LOLF/GAR), au MEF, a expliqué la nécessité d'une plus grande responsabilisation des acteurs de la chaîne budgétaire.

Dans le cadre de la résolution de ce problème spécifique au niveau de la CPMP du MEF, nous allons nous inspirer aussi des cadres de responsabilisation conçus par l'ACDI. Ces cadres sont des outils qui facilitent la gestion, l'apprentissage tout au long d'une initiative et représentent une entente entre les partenaires, quant aux résultats escomptés, aux méthodes à employer pour les atteindre, ainsi qu'aux mécanismes à appliquer pour les mesurer et en rendre compte, (*http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tools-outils/rmaf-cgrr/guide01-fra.asp*.).
La responsabilisation est vue comme un principe donnant plus de flexibilité à une personne tout en lui imposant une obligation de résultat.

4- Point des connaissances relatives à l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision

Par rapport à ce problème spécifique, il n'existe pas aussi des contributions antérieures au niveau de la CPMP du MEF. Le cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision est une base de données composées des outils et éléments comme : des consultations auprès des acteurs, des examens des procédures, des résultats du suivi, de l'évaluation de la performance de la structure, de la rétroaction, des connaissances acquises sur le tas, des expériences positives et négatives faites lors de la passation et du suivi

de l'exécution, des rapports, des indicateurs de performance, des tableaux de bord, les résultats du contrôle a posteriori. Tout ceci constitue le volet des «fournisseurs d'informations » ou « sources d'informations » selon le cours de l'IDEA International, (2009) sur « **l'utilisation des résultats du suivi-évaluation pour la prise de décision** » en vue de la certification III en GAR. D'un autre côté, il y a les « utilisateurs d'information » que sont les acteurs des programmes et les décideurs.

Il explique par ailleurs, qu'utiliser l'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision suppose que :

- L'information générée par les systèmes de suivi-évaluation est accessible à tous les intéressés directs;
- L'information (positive ou négative) est utilisée pour la prise de décision;
- L'évaluation de la performance et la reddition de compte tient compte des facteurs contextuels et des risques;
- Les gestionnaires se posent la question: «Pourquoi est-ce que nous faisons ça?». Ils perçoivent les évaluations de la performance comme des opportunités d'apprentissage.

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude

Dans ce paragraphe, nous allons exposer la méthodologie de l'étude à travers les approches théoriques (A) et empiriques adoptées (B).

A -Approches théoriques adoptées

Il s'agira pour nous ici, de procéder à la présentation des approches théoriques que nous avons retenues dans la vision globale de résolution de chaque problème spécifique ainsi que les outils d'analyse utilisés à ce propos.

1- Choix d'outils d'analyse du problème de défaut d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics

a- Approche théorique retenue

Sans planification, le gestionnaire des marchés publics ne peut savoir où il va, ni pourquoi il y va. L'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics du MEF étant présumé due à la négligence de la CPMP et de la DNMP, il faudra prendre des mesures pour systématiser son élaboration et lui imprimer un caractère opérationnel.

b- Normes ou repère d'amélioration

Pour que la gestion des marchés publics soit axée sur les résultats, il faut que les marchés publics soient systématiquement planifiés et que cette planification intègre non seulement les éléments relatifs à toutes les activités de la CPMP, aux ressources et au temps, mais aussi aux objectifs du projet de marchés, aux résultats escomptés pour chaque marché.

2- Approche théorique liée au problème de non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services

a- Approche théorique retenue :

L'approche retenue pour la résolution de ce problème est celle de l'utilisation systématique des tableaux de bord des délais de passation et de suivi de l'exécution des marchés publics. Elle permettra d'amoindrir les retards de passation et d'exécution, puis situer facilement les responsabilités.

b- Normes ou repère d'amélioration

Pour remédier à ce problème, il faut que les tableaux de bord accompagnent systématiquement les marchés, dès le lancement des DAO jusqu'à la réception des biens et services et leur paiement.

3- Approche théorique liée au problème de non responsabilisation des agents

a- Approche théorique retenue

Il s'agit ici de l'approche de la responsabilisation axée sur les résultats. Elle va permettre de préciser le rôle de chaque agent dans l'organisation sur la base d'un consensus mutuel.

b- Normes ou repère d'amélioration

Pour remédier à ce problème, il faut voter un texte relatif à la responsabilisation des agents, assigner des obligations de résultats aux agents du MEF en général et à ceux de la CPMP en particulier.

4- Approche théorique liée au problème d'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise des décision

a- Approche théorique retenue

L'approche retenue pour la résolution de ce problème est celle du suivi de l'exécution axé sur les résultats et d'exercice systématique du contrôle a posteriori des marchés publics. Si ces deux composantes sont bien organisées, elles vont générer l'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision. Aussi, permettront-t-elles de faire l'évaluation de la performance et la reddition de compte.

b- Normes ou repère d'amélioration

Pour aller de l'avant, il faut toujours se baser sur les expériences acquises dans le passé. Le suivi de l'exécution et le contrôle a posteriori des marchés publics permettront de capitaliser ces expériences (positives ou négatives) comme des leçons et des guides dans la prise de décision et d'en constituer une base de données disponible à la CPMP à tout moment.

5- **Seuil de décision et de validation des hypothèses de chaque problème spécifique**

Les causes retenues après les enquêtes relatives à chaque problème spécifique seront celles qui se révèleront conformes aux opinions émises par la majorité des enquêtés. Ainsi, seules les causes qui auront un poids supérieur ou égal à 50% seront validées.

B - Approches empiriques adoptées

Les approches empiriques nous permettront de mettre en exergue la méthode et la technique de notre recherche. Elle prend essentiellement en compte la collecte des données.

1- **Objectifs de la collecte des données**

Les enquêtes et entretiens réalisés visent à collecter les données susceptibles de vérifier ou de réfuter les hypothèses précédemment formulées. Ainsi, nos enquêtes, permettront de vérifier si :

- La négligence de la CPMP et de la DNMP explique l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics ;

- Le retard dans le règlement financier des marchés publics est à la base du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services ;

- la mauvaise gestion des ressources humaines explique la non responsabilisation des agents de la CPMP;

- l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision est due au défaut d'exercice du contrôle a posteriori.

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

Compte tenu de la variété des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics et de la spécificité des problèmes à résoudre, nous avons fait un sondage sur un échantillon à plusieurs degrés constitués de trois (3) strates :

- la strate des acteurs de passation (CPMP) à qui un questionnaire a été adressé sur tous les problèmes en résolution ;
- la strate des acteurs du Contrôle Financier à qui nous avons adressé la question relative aux causes réelles du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services ;
- la strate des acteurs de contrôle exercé par la DNMP à qui nous avons adressé les questions relatives aux causes du défaut de planification des marchés publics, du non respect des délais et d'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.

Ce sondage a été conforté par les entretiens que nous avons eu avec le DRFM et du DPP (devant être impliqués dans l'élaboration du plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics) et quelques soumissionnaires sur les questions relatives aux causes du défaut de planification des marchés publics et du non respect des délais.

Cette démarche nous a permis de recueillir les données sur les problèmes en étude. La répartition des divers échantillons se présente dans le tableau ci-après :

Tableau 8 : Répartition de l'échantillon

Catégorie des enquêtés	Population mère	Effectif interrogé	Mode d'échantillon
Membres de la CPMP	10	10	Exhaustif
Agents de la DNMP	48	20	hasard simple
Contrôle Financier (Division des Marchés Publics et des Contrats)	14	10	hasard simple
Total	72	40	-

Source : De l'étudiante

3- Spécification des données à mobiliser et techniques de dépouillement

Les données à mobiliser concernent les causes réelles du défaut de planification des marchés publics, du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services, de la non responsabilisation des agents et de l'inexistence d'un cadre d'information pour l'apprentissage et la prise de décision. Les informations recueillies seront traitées de façon manuelle. Elles sont présentées à l'aide des tableaux. Elles nous ont permis de faire des analyses qui ont abouti à certaines conclusions.

4- Conception du questionnaire d'enquête et d'un guide d'entretien

En vue de la vérification de nos hypothèses, un questionnaire d'enquête et un guide d'entretien ont été conçus. Ils sont tous centrés sur les problèmes spécifiques de notre recherche. Ils nous ont permis de recueillir les données sur les problèmes en résolution **(voir annexe n°6).**

Section 2 : Collecte et analyse des données

Cette section sera consacrée à la collecte des données et à l'analyse des résultats obtenus (paragraphe1) puis à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic (paragraphe2).

Paragraphe 1 : Mobilisation, dépouillement, présentation et analyse des données

A- Préparation et réalisation de l'enquête

Elle s'est faite en trois étapes. Tout d'abord, elle a consisté à l'identification des problèmes spécifiques, de leurs causes plausibles et de la formulation des hypothèses de recherche. Ensuite, il s'est agi de la conception du questionnaire et des guides d'entretien relatifs aux données à collecter et du choix de l'échantillonnage. Et enfin, nous avons procédé à un test aux fins de reformuler nos questions et les adapter au niveau de compréhension des enquêtés. Ce test a

consisté à soumettre le questionnaire d'enquête à une ou deux personnes de chaque strate pour nous rassurer que les questions sont biens comprises avant de les adresser à la totalité des enquêtés.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées lors de nos enquêtes concernent surtout la collecte des données. En effet, les rendez-vous ont été pris et reportés plusieurs fois avec certaines personnes à cause de leur indisponibilité.

En outre, il a été très difficile d'avoir accès à certains documents nécessaires à la réalisation de notre travail, surtout au niveau de la revue de littérature. Mais ces difficultés ont été surmontées grâce à notre détermination.

Quant aux limites des données collectées, elles concernent essentiellement certaines réponses données par les enquêtés et qui ne sont pas exploitables.

C- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

1- Présentation et analyse de données relatives à l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics

L'analyse des données relatives à l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics a été faite à travers les informations recueillies de la question n°1 ci-après, adressée aux enquêtés de la CPMP et de la DNMP : Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux l'inexistence d'un plan de passation annuel et prévisionnel des marchés publics à la CPMP du MEF ?

Tableau 9: Répartition des données collectées sur l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics

Libellé	effectif des enquêtés		Fréquence	
	CPMP	DNMP	CPMP	DNMP
refus de collaboration de certaines structures du MEF	3	2	0,3	0,1
négligence de la CPMP et de la DNMP	5	12	0,5	0,6
entretien d'un climat d'opacité des marchés publics	-	6	-	0, 3
Autres causes	2	-	0,2	-
Total	10	20	1	1

Source : Résultat de nos enquêtes

L'analyse des données consignées dans le tableau 9 appelle des observations suivantes :

✓ **Au niveau de la CPMP** :

- 3 personnes, soit 30% des enquêtés déclarent que l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics est due au refus de collaboration de certaines structures du ministère ;
- 5 personnes, soit 50% des enquêtés pensent que c'est la négligence de la CPMP et de la DNMP qui explique l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics. Cette position a été confortée par les entretiens que nous avons eus avec le DRFM, ainsi que certains soumissionnaires**.**
- Personne ne cautionne que l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics est due à l'entretien d'un climat d'opacité des marchés publics. Mais, deux (2) soumissionnaires pensent le contraire.
- 2 personnes, soit 20% des enquêtés pensent que ce sont plutôt le rabattement fréquent du budget du ministère et la complexité des canevas types de plan de passation qui sont à la base de la non planification des marchés.

✓ **Au niveau de la DNMP :**

- 2 personnes, soit 10% des enquêtés déclarent que l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics est due au refus de collaboration de certaines structures du ministère ;
- 12 personnes, soit 60% des enquêtés pensent que c'est la négligence de la CPMP et de la DNMP qui explique l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics.
- 6 personnes, soit 30% des enquêtés déclarent que l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics est due à l'entretien d'un climat d'opacité des marchés publics.

2- Présentation et analyse de données relatives au non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services

Pour mieux appréhender les causes réelles de ce problème, nous avons recueilli, auprès de toutes les strates de notre échantillon, des informations relatives à la question suivante : Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux, le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services ?

Tableau 10: Répartition des données collectées sur le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services

Libellé	Effectif des enquêtés			Fréquence		
	CPMP	DNMP	CF	CPMP	DNMP	CF
Le défaut de qualité des dossiers de marchés montés	-	2	2	-	0,1	0,2
la redondance des contrôles a priori	1	2	-	0,1	0,1	-
Le retard dans le règlement financier des marchés	4	10	3	0,4	0,5	0,3
Autres causes	5	6	5	0,5	0,3	0,5
Total	10	20	10	1	1	1

Source : Résultat de nos enquêtes

De l'analyse des données consignées dans le tableau n°10, découlent les observations suivantes :

✓ **<u>Au niveau de la CPMP</u> :**

- Personne ne soutient l'argument selon lequel le défaut de qualité des dossiers de marchés montés est à la base du problème des délais ;
- 1 personne, soit 10% des enquêtés estiment que ce problème est dû à la rédondance des contrôles a priori ;
- 4 personnes, soit 40% des enquêtés pensent que c'est le retard dans le règlement financier des marchés qui est la source de ce problème d'irrespect des délais ;
- 5 personnes, soit 50% des enquêtés estiment plutôt que le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû à **la conservation délibérée des dossiers de marchés par certains acteurs de la chaîne.**

✓ **<u>Au niveau de la DNMP</u> :**

- 2 personnes, soit 10% des enquêtés déclarent que le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû au défaut de qualité des dossiers.
- 2 personnes, soit 10% des enquêtés pensent que c'est la redondance des contrôles a priori qui explique le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services.
- 10 personnes, soit 50% des enquêtés estiment que le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû au retard dans le règlement financier des marchés. Cependant, les données recueillies auprès du DRFM contestent cette position.
- 6 personnes, soit 30% des enquêtés révèlent plutôt que le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû à la conservation délibérée des dossiers par certains acteurs de la chaîne des marchés publics.

✓ **Au Contrôle Financier :**

- 2 personnes, soit 20% des enquêtés pensent que le problème des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû au défaut de qualité de dossiers de marchés ;
- La totalité des enquêtés rejette l'argument selon lequel la redondance des contrôles a priori est à la base du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens ;
- 3 personnes, soit 30% des enquêtés pensent que le retard dans le règlement financier est à la base du non respect des délais ;
- 5 personnes, soit 50% des enquêtés estiment plutôt que la conservation délibérée des dossiers par certains acteurs de la chaîne des marchés publics est la principale cause du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services.

  Signalons que les entretiens avec le DRFM et quatre (4) soumissionnaires corroborent aussi cette dernière hypothèse.

3- Présentation et analyse de données relatives à la non responsabilisation des agents

Les informations qui nous ont permis de faire l'analyse des données relatives à la non responsabilisation des agents de la CPMP sont exclusivement recueillies auprès des membres de la CPMP du MEF. Elles se rapportent à la question n°3 suivante : Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux la non responsabilisation des agents de la CPMP ?

Tableau 11: Répartition des données collectées sur la non responsabilisation des agents de la CPMP

Libellé	Effectif (CPMP)	Fréquence
la mauvaise gestion des ressources humaines	6	0,6
la non qualification professionnelle de ces agents	1	0,1
l'inexistence des services statutaires de la CPMP	3	0,3
Autres causes	-	-
Total	10	1

Source : Résultat de nos enquêtes

De l'analyse des données consignées dans le tableau 11, il résulte les observations suivantes :

- 6 personnes, soit 60% des enquêtés déclarent que à la non responsabilisation des agents de la CPMP est due à la mauvaise gestion des ressources humaines.
- 1 personne soit 10% des enquêtés pense que c'est le défaut de qualification professionnelle de ces agents qui explique le fait qu'ils ne sont pas responsabilisés.
- personnes soit 30% des enquêtés estiment que à la non responsabilisation des agents de la CPMP est due à l'inexistence des services statutaires de la CPMP.

4- Présentation et analyse de données relatives à l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision

L'analyse des données relatives à l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision a été faite à travers les informations recueillies de la question n°4 suivante, adressée aux membres de la CPMP et de la DNMP : Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux

l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision à la CPMP du MEF?

Tableau 12: Répartition des données collectées sur l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision

Libellé	Effectif des enquêtés		Fréquence	
	CPMP	DNMP	CPMP	DNMP
La faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés	5	8	0,5	0,4
L'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la cellule	2	2	0,2	0,1
le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics	3	10	0,3	0,5
Autres causes	-	-	-	-
Total	10	20	1	1

Source : Résultat de nos enquêtes

L'analyse des données consignées dans le tableau n°12 appelle des observations suivantes :

✓ **Au niveau de la CPMP :**

- 5 personnes, soit 50% des enquêtés pensent que c'est la faible implication dans le suivi de l'exécution des marchés qui explique l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision ;
- 2 personnes, soit 20% des enquêtés estiment que ce problème est dû à l'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la cellule.
- 3 personnes, soit 30% des enquêtés déclarent que c'est le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics qui justifie ce problème.

✓ **Au niveau de la DNMP :**

- 8 personnes, soit 40% des enquêtés pensent que c'est la faible implication dans le suivi de l'exécution des marchés qui explique l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision ;

- 2 personnes, soit 10% des enquêtés estiment que ce problème est dû à l'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la cellule.
- 10 personnes, soit 50% des enquêtés déclarent que c'est le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics qui justifie ce problème.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

A- Vérification des hypothèses

1- Degré de validation des hypothèses

Pour valider la ou les causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique, nous avons fixé comme seuil de décision que tout item qui aura un poids supérieur ou égal à 50% sera retenu. Nous ferons donc ressortir les hypothèses qui satisfont à ce critère et les validerons.

a - Hypothèse spécifique n°1

Il ressort, de l'analyse des données collectées lors de nos enquêtes, qu'une seule cause remplit le critère de validation. En effet, 5 personnes, soit 50% des enquêtés de la CPMP et 12 personnes, soit 60% des enquêtés au niveau de la DNMP soutiennent que c'est la négligence de la CPMP et de la DNMP qui explique l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics.

Ainsi, nous pouvons confirmer que l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics à la CPMP du MEF est due la négligence de la CPMP et de la DNMP.

L'hypothèse spécifique n°1 est donc entièrement vérifiée.

b - <u>Hypothèse spécifique n°2</u>

Les résultats de nos enquêtes ont révélé que le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services est dû :

- en partie au retard dans le règlement financier des marchés (soit 50% des enquêtés de la DNMP) ;

- et en partie à la conservation délibérée des dossiers par certains acteurs de la chaîne des marchés publics (soit 50% des enquêtés de la CPMP et 50% des enquêtés du contrôle financier, assertion corroborée par les entretiens avec le DRFM et certains soumissionnaires).

De ce qui précède, nous nous rendons compte que **l'hypothèse n°2** selon laquelle, le retard dans le règlement financier des marchés publics est à la base du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services, **est partiellement vérifiée.** Elle est complétée par une autre cause : **la conservation délibérée des dossiers par certains acteurs de la chaîne des marchés publics.**

c- <u>Hypothèse spécifique n°3</u>

Les données issues des enquêtes révèlent que la non responsabilisation des agents est due à la mauvaise gestion des ressources humaines, soit 60%.

Au vu de ces données, **l'hypothèse n°3** selon laquelle, la mauvaise gestion des ressources humaines est à la base de la non responsabilisation des agents, **se trouve entièrement vérifiée.**

d- <u>Hypothèse spécifique n°4</u>

Les données issues des enquêtes révèlent que l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision est vraiment due au défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics, (soit 50% des enquêtés de la DNMP) ;

Mais, au delà de cette hypothèse, une autre cause explique aussi valablement ce problème : il s'agit de la faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés (soit 50% des enquêtés de la CPMP).

Au vu de ces données et par rapport au seuil de décision prédéfini, **l'hypothèse n°4** selon laquelle le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics est à la base de l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision **se trouve partiellement vérifiée.**

2- Etablissement et synthèse du diagnostic

a- Elément du diagnostic n°1

L'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics à la CPMP du MEF est due à la négligence de la CPMP et de la DNMP.

b- Elément du diagnostic n°2

La conservation délibérée des dossiers par certains acteurs de la chaîne des marchés publics et le retard dans le règlement financier des marchés publics sont à la base du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services.

c- Elément du diagnostic n°3

La mauvaise utilisation des ressources humaines est à la base de la non responsabilisation des agents de la CPMP.

d- Elément du diagnostic n°4

Le défaut d'exercice du contrôle a posteriori et la faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics expliquent l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision.

CHAPITRE DEUXIEME

APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

La résolution du problème de l'inobservance des principes et composantes de la GAR dans le cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF, nous conduit inéluctablement à proposer des solutions, pour l'éradication des différentes causes qui sous-tendent les problèmes spécifiques identifiés (Section 1). Aussi, faudra-t-il envisager les conditions de mise en œuvre de ces solutions et faire les recommandations nécessaires (Section 2) pour faciliter l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF.

Section 1 : Approches de solutions

Dans cette section, il sera essentiellement question de proposer des solutions aux problèmes spécifiques en résolution**.**

Paragraphe 1 : Approches de solutions à l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics.

Nos recherches ont révélé que l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics à la CPMP du MEF est due à la négligence de la CPMP et de la DNMP. Pour éradiquer cette cause, il faudrait **sanctionner la non planification** des marchés par :

- le rejet systématique par la DGB, la DRFM (à l'étape de la réservation de crédits), les instances de contrôle a priori (CF et DNMP), d'approbation (Ministre de l'Economie et des Finances) et de paiement (Trésor public), de tout dossier de marché non inscrit préalablement dans un plan de passation ;
- la peine de nullité conformément à l'article 20, alinéa 5 de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

Sachant que les textes relatifs aux marchés publics ne sont pas souvent respectés, l'exigence du plan de passation à tous les niveaux du processus de passation comme une pièce principale sans laquelle, le dossier de marchés ne peut être étudié, va contraindre toute CPMP à l'élaborer à temps.

Aussi, faudrait-il que le plan de passation soit de type opérationnel pour qu'il permette de répondre aux questions: Qui fait quoi ? Quelle activité quand et en collaboration avec qui ? Avec quel matériel et à combien ? Pour quels résultats ? IFAD, « la planification stratégique et opérationnelle **»,** **(http://**www.capfida.mg/.../**Planification)**. Il doit revêtir un caractère obligatoire sur la base duquel tous les intrants relatifs aux marchés publics peuvent être utilisés et sans lequel aucune activité ne peut être possible au niveau de la CPMP. Sa réalisation doit se faire de façon concertée, avec toutes les structures ayant des projets de marchés, tout en axant suffisamment le dialogue sur les résultats escomptés comme le recommande la GAR. Il serait donc nécessaire, de stimuler la collaboration des structures avec la CPMP pour son élaboration en incluant dans le code des marchés publics, des dispositions relatives à l'obligation pour les structures devant passer un marché, de faire parvenir la liste de leurs projets par ordre de priorités et de dialoguer avec la CPMP sur les résultats attendus et les procédures à adopter.

Ainsi, le MEF élaborera systématiquement un plan opérationnel et annuel de passation des marchés publics à caractère participatif et responsabilisant en adéquation avec le principe n°2 de la GAR et sa composante n°1 (voir glossaire de notre étude). Toutes ces mesures vont faire dissiper la négligence de la CPMP et de la DNMP.

A titre indicatif, nous proposons le canevas type de plan opérationnel et annuel de passation des marchés publics ci-après :

Tableau n°13 : PLAN OPERATIONNEL ET ANNUEL DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS (Canevas Type)

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

N° (ordre de priorités)	Titre du projet de marché	Extrant attendu	Type de marché (F, T, S et PI)	Mode de passation	Source de financement				Montant prévisionnel	Imputation budgétaire	Période prévisionnelle d'élaboration et de transmission du DAO			Période prévisionnelle de lancement du DAO			Adjudication AO				Approbation et engagement			
				(AO, GG, CR, AOI)	BN	BA	FE	DON			4e t n-1	1er t n	2e t n	1er t n	2e t n	3e t n	1er t n	2e t n	3e t n	4e t n	1er t n	2e t n	3e t n	4e t n
					Total :																			

Signatures requises : ***PRMP*** ***DPP*** ***DRFM***

Légendes

BN : Budget national ; **BA** : Budget Autonome ; **FE** : Financement Extérieur

t : trimestre ; n : année

AO : Appel d'Offres ; **AOI** : Appel d'Offres International ; F : fournitures ; T : travaux ; S : services

GG : Gré à Gré ; **CR** : Consultation Restreinte ; **PI** : Prestations intellectuelles ;

Réalisé et soutenu par Oladé Sylvie Rosine DONTE

Source : nous -même

Tableau n°14 : ANNEXE AU PLAN OPERATIONNEL ET ANNUEL DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

:……..

N°du projet	Objectifs du projet	Résultats attendus	Indicateurs de perfor-mance	Responsable d'élaboration du DAO	Collabo-rateurs	Période d'élab. DAO	Respon-sable d'éval. offres	Période d'évaluation des offres & prés. rapports	Collabo -rateurs	Risques	Chargés de suivi de l'exécution	Chargés de réceptio n	Période d'obten-tion de l'extrant	Nombre d'extrants attendus	Chargés de suivi des résultats

Source : nous-même

NB : cette annexe n'est pas à publier ainsi que la colonne du montant prévisionnel du marché qui figure dans le plan opérationnel et annuel de passation des marchés publics

Signature du C/CPMP ou de la PRMP

Paragraphe2 : Approches de solutions au problème du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services

Le non respect des délais dans le processus d'acquisition étant dû au retard dans le règlement financier des marchés publics et à la conservation délibérée des dossiers par certains acteurs de la chaîne des marchés publics, il faudrait faire en sorte que :

- des intérêts moratoires soient appliquées aux maîtres d'ouvrages qui traîneraient à régler leurs factures ;
- les diverses causes du retard dans le règlement financier soient recensées et que les autorités politico-administratives y remédient ;
- une bonne gestion de trésorerie soit assurée par la mise en œuvre d'une bonne politique de recouvrement des recettes, tout en évitant d'engager les marchés sans être sûr de la disponibilité des fonds nécessaires à leur paiement ;
- des tableaux de bord accompagnent systématiquement la passation et le suivi de l'exécution des marchés publics pour permettre, de situer les responsabilités, d'avoir de l'information utile pour l'apprentissage et la prise de décision et sanctionner qui de droit. Cette sanction peut être des avertissements faits par l'autorité hiérarchique de l'acteur indélicat et son exclusion de la chaîne de passation des marchés publics en cas de récidive.
- Les critères de bonne gestion du cycle de passation des marchés définis par la Banque mondiale dans les documents **«Assessment of Agency's Capacity»** (http://go.worldbank.org/JQCKL2EKR0) et **«Procurement Capacity Assessment»** soient pris en compte dans le cycle des marchés publics du MEF. (http://siteresources.worldbank.org/PROCUREMENT/Resources/Assessment-all.pdf). Il s'agit de **la qualité générale et la rapidité** avec laquelle l'organisme ou l'institution s'occupe de chaque phase du cycle d'approvisionnement. Pour elle, l'examen

du cycle à l'aide de ces critères doit porter sur chacun des éléments clés suivants :

- la planification des achats ;
- la préparation des dossiers ;
- la gestion du processus de sollicitation d'offres et d'ouverture des plis ;
- l'évaluation des offres et l'attribution du marché, la préparation et la signature du contrat ;
- la gestion des contrats au cours de leur exécution, y compris les méthodes de règlement des différends ;
- et la manipulation générale du cycle d'approvisionnement.

Ainsi, le critère de rapidité (qui met aussi en évidence l'efficacité du processus), pourra être apprécié à la CPMP du MEF à partir des indicateurs de ''délai'' ci-après :

1- On dira qu'il y a **rapidité dans la gestion du cycle des marchés publics à la CPMP du MEF**, **si 100% des délais dans lesquels chaque composante du cycle a été mise en œuvre sont inférieurs ou égaux à ceux prévus par le CMPDSP.**
2- On dira qu'il y a **efficacité du processus si 100% des extrants prévus dans les cahiers de charges (en termes de quantité et de qualité, lors de la planification, dans les DAO et contrats) ont été obtenu.**

Quant à la qualité générale, elle va s'apprécier par rapport à un certain nombre d'indices. Il s'agira de **vérifier** par exemple, **si** tout en restant dans les délais impartis à chaque composante, **100% ou au moins 90% des indices** suivants ont été respectés : **le marché a été planifié avant d'être passé ; les principes généraux des marchés publics (transparence, libre concurrence, égalité de traitement des candidats, efficacité du processus) ont été respectés ; les spécifications techniques ont-elles suffisamment décrit l'extrant à obtenir dans le DAO ; l'extrant est-il conforme aux spécifications techniques**

définies ; l'extrant, tel qu'il a été décrit, est-il conforme aux normes recommandées par le CMPDSP ; etc.

Pour corroborer toutes ces mesures, nous proposons à titre indicatif, les tableaux n°15 et n°16 respectivement pour les délais de passation et ceux d'exécution des marchés publics afin de constituer un registre. Ces tableaux de bord peuvent servir de support pour mesurer **la rapidité et l'efficacité** du processus à l'aide des indicateurs que nous venons de définir Une copie du tableau de délai de passation doit accompagner le dossier sur tout son parcours.

Tableau n°15 : TABLEAU DE BORD DES DELAIS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS (Canevas Type)

MINISTERE DE l'ECONOMIE ET DES FINANCES

Titre du projet de marché	Elaboration DAO	Date transmission à la DNCMP	Date validation du DAO	Date publication du DAO	Délai de réception des plis	Date de réception des plis	date d'ouverture des plis	date d'évaluation des offres	Transmission du dossier au contrôle	Retour du dossier à la CPMP	Transmion du dossier à la PRMP	Signature du marché	approbation	Notification	Entrée en vigueur	attributaire	Ecart +/-	Observations

Source : nous-même

la procédure a été suspendue oui ☐ non ☐

Raisons…de..suspension ……

……..……

Autres Observations

Signature de la PRMP Signature du teneur/ la teneuse du tableau de bord

NB : Les tableaux de bord sont à la fois des outils de contrôle des procédures de marchés publics, un instrument de leur pilotage et d'aide à la décision. Donc, chaque marché public doit avoir son tableau de bord. Parallèlement, un registre peut être constitué à cet effet pour regrouper toutes ces fiches

Tableau n°16 : TABLEAU DE BORD DE SUIVI DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS (Canevas Type)

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

N° immatri-culation du marché	titre	Titulaire du mar-ché	Ex-trant atten-du	béné ficiai re	Mode de passa-tion	Source de finance ment	Mon-tant réel du marché	Date d'ap-pro-bation	Date d'entré e en vigueur	Date d'en régistre ment aux impôts	Délai d'exé-cution	Date de paiement d'avance de démarrag e	Début d'exé-cution	Date Attachem ent/ Validatio n à mi-parcours/ Livraison partielle	Date récep Provi soire	Date récep tion défin itive	Extra nt obte nu	Ecart de délai +/-	Ecart de réalis ation +/-	Date paie ment du déco mpte final	Délai réel de d'exéc ution

Source : nous-même

Le délai d'exécution a été respecté ? Oui ☐ non ☐ le marché a été suspendu ? Oui ☐ non ☐

Causes du non respect du délai
d'exécution :……
……
……

Personnes ayant réceptionné le marché (liste en annexe)

Autres observations

Signature de la PRMP Signature du teneur/ la teneuse du tableau de bord

NB : la colonne des attachements doit être subdivisée en autant de parties qu'il y aura d'attachements.

Paragraphe3 : Approches de solutions au problème de la non responsabilisation des agents

La cause principale de la non responsabilisation des agents de la CPMP est la mauvaise gestion des ressources humaines. Pour l'éradiquer, il faut :

- tout d'abord doter la CPMP en personnel qualifié dans le domaine des marchés publics ou à défaut, procéder à la formation du personnel existant ;
- ensuite, établir un contrat de performance avec chacun d'eux. Ces contrats définiront leur rôle dans le processus de passation des marchés publics, préciseront les délais dans lesquels ils doivent traiter les dossiers qui leur seront soumis, les performances qu'ils doivent atteindre, les indicateurs sur la base desquels ils seront évalués ;
- enfin, systématiser la reddition de compte des missions confiées à ces agents et les évaluer sur la base des indicateurs de performance précisés au départ dans le contrat. L'utilité de cette approche réside dans le fait que des rôles et responsabilités clairement définis favorisent l'imputabilité. Ainsi, conformément à la GAR qui recommande de fournir une approche de management public précisant les rôles des uns et des autres dans l'organisation du travail pour atteindre les cibles retenues, la CPMP du MEF pourra tirer un meilleur rendement de ses agents

A titre indicatif, nous proposons un contrat de performance type pour la responsabilisation des agents de la CPMP (voir annexe n°7).

Paragraphe4 : Approches de solutions au problème d'inexistence de cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision

Ce problème a pour causes principales le défaut d'exercice du contrôle a posteriori et la faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés passés. Pour éradiquer ces causes, nous proposons que le suivi de

l'exécution des marchés publics soit bien organisé au niveau de la CPMP, conformément aux dispositions du code des marchés publics. Cela permettra une meilleure implication de la CPMP (et de la DNMP) dans ce suivi, qui sera fait à l'aide des tableaux de bord. Ainsi, pourra-t-on se rendre compte, en temps utile, des erreurs d'exécution, les corriger, ajuster les prévisions et prendre toute décision nécessaire à la bonne exécution du contrat. Les tableaux de bord de suivi seront ainsi des sources d'informations sur les marchés et l'acheminement vers les résultats attendus (de chaque marché).

Il faut qu'à l'avenir, l'exercice du contrôle a posteriori soit systématique pour générer de l'information sur les extrants (résultats immédiats des marchés), mesurer leur efficacité et efficience à l'aide de certains principes de gestion des marchés publics tels que les cinq (5) Rights exposés par Girish Bhatnagar dans « **Developing a philosophy of life for public procurement**» et Mahatma Gandhi (2007) dans « **A common-sense approach to public procurement in government department and PSUs** ». Il s'agit de:

- **Right quality** (la qualité juste ou exacte) : l'extrant du marché est-il livré conformément à la qualité retenue aux spécifications techniques des cahiers de charges ? Commettre au besoin un expert pour agréer sa qualité ;
- **Right quantity** (la quantité juste) : l'extrant du marché est-il livré conformément à la quantité ou à l'étendue stipulée dans les cahiers de charges ?
- **Right price** (le meilleur prix) : les moyens engagés sont-ils à la mesure de l'extrant obtenu ? la combinaison du coût de la passation du marché (les intrants) et du prix de l'extrant met-elle en évidence une utilisation optimale des ressources ?
- **Right time** (le temps indiqué) : l'extrant a-t-il été livré dans les délais prescrits par les cahiers de charges ?
- **Right place** (le lieu indiqué) : l'extrant a-t-il été mis à la disposition du bénéficiaire au lieu approprié et indiqué dans le contrat ?

Par ailleurs, la tenue de la comptabilité matière permettra d'avoir des informations sur la gestion des extrants des marchés, d'exprimer de nouveaux besoins de façon rationnelle, d'orienter la prise de décision pour recommencer un autre cycle de gestion des marchés publics. Et, une rétroaction sur ces extrants à travers une enquête auprès de leurs utilisateurs, fournira au gestionnaire des marchés publics des éléments d'apprentissage et d'aide à la décision.

Toutes les informations issues de la passation, du suivi de l'exécution et du contrôle a posteriori vont permettre de constituer des bases de données électroniques, et qui seront disponibles au niveau de la CPMP, pour servir de leçons aux acteurs, leur permettre d'éviter de commettre des erreurs, de capitaliser des expériences, de perfectionner les méthodes positives et de rendre compte de façon fiable de toutes les actions. Faudrait-il aussi que ces bases de données soient périodiquement passées en revue dans un cadre de concertation au niveau de la CPMP pour permettre l'apprentissage et orienter la prise de décision.

Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Les solutions proposées ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles mêmes les problèmes spécifiques étudiés sans que certaines conditions soient mises en place. Cette section nous permettra d'élucider les conditions de mise en œuvre de chacune des solutions proposées à travers des recommandations à l'endroit de certains acteurs de la chaîne de passation des marchés publics et des législateurs.

Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics et du MEF

Pour la mise en œuvre de nos approches de solutions, la CPMP doit :

- s'approprier des principes et composantes de la GAR ;

- adresser à la fin du troisième trimestre de l'année n-1, une lettre à toutes les structures du ministère pour leur demander de faire parvenir à la CPMP, la liste de leurs projets de marchés par ordre de priorité (pour l'année n) et les inviter à dialoguer sur les résultats qu'ils attendent de ces projets ;

- demander le recrutement à son profit, des spécialistes en gestion des marchés publics et la formation du personnel existant ;

- mettre en place ses services statutaires ;

- disposer d'un manuel de procédures qui étaye le code des marchés publics et harmonise les pratiques ;

- décrire les postes et définir les profils des agents afin d'éviter des affectations inadéquates à la CPMP ;

- confectionner et utiliser des tableaux de bord sur les délais de passation et le suivi de l'exécution des marchés publics ;

- faire un effort pour agir dans les délais prescrits ;

- s'auto-évaluer périodiquement ;

- organiser la revue périodique des bases de données sur les marchés publics passés afin d'utiliser l'information pour l'apprentissage et la prise de décision.

Quant au MEF, il doit :

- proposer un avant-projet de loi qui rende obligatoire la collaboration des structures avec la CPMP pour l'élaboration du plan de passation opérationnel et annuel des marchés publics ;
- adresser une lettre de missions au CPMP, lui exigeant de la décliner en contrats de performance à ses collaborateurs ;
- établir un plan de formation spécial aux acteurs de la chaîne de passation des marchés publics du MEF et procéder à leurs recyclages périodiques.

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des parlementaires

Dans le cadre de la mise en œuvre des approches de solutions que nous avons proposées, nous recommandons à l'ARMP, acteur principal de la chaîne chargé du suivi-évaluation du système :

- d'organiser des séances de sensibilisations de tous les acteurs de la chaîne des marchés publics du MEF et de toutes les autres institutions de l'Etat et ses collectivités locales, au respect des délais, à la planification systématique des marchés et à l'utilité de la responsabilisation des acteurs ;
- d'intégrer clairement les principes, objectifs et composantes de la GAR à la réglementation des marchés publics ainsi que les ''Five Right'' (visés supra : page 68) pour disposer des indicateurs conformes aux normes internationales qui permettront de mesurer l'efficacité et l'efficience des extrants ;
- définir les indicateurs d'efficacité et d'efficience à partir desquels tout processus de marché public ainsi que ses résultats peuvent-être évalués dans notre pays ;
- faire développer des cadres de résultats au niveau de toutes les composantes du cycle des marchés publics et accroître la transparence des rapports sur les résultats de façon à orienter et à améliorer la prise de décision ;
- inciter la DNMP à évaluer périodiquement les résultats que la CPMP a atteints sur la base des indicateurs de performance prédéfinis et par l'entremise du contrôle a posteriori.

Quant aux parlementaires, nous leur recommandons de :

- voter des textes qui intègrent la GAR au cycle de gestion des marchés publics et précisent clairement les indicateurs d'efficacité et d'efficience sur la base desquels le processus peut être évolué ;
- de constituer régulièrement des commissions pour exercer le contrôle à posteriori des marchés publics.

TABLEAU N°17 : Synthèse de l'étude sur la contribution à l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics : cas de la CPMP du MEF

Niveau d'ana-lyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Elément du diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		**Inobservance des principes et composantes de la GAR dans le cycle de passation des marchés publics**	Contribuer à la gestion performante du cycle des marchés publics au niveau de la CPMP du MEF				
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics	Proposer des mesures incitatives pour l'élaboration systématique du plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics à caractère opérationnel	-l'entretien d'un climat d'opacité ; -le refus de collaboration de certaines structures du MEF; -la négligence de la CPMP et de la DNMP	La négligence de la CPMP et de la DNMP expliquent l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics	La négligence de la CPMP et de la DNMP expliquent l'inexistence d'un plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics	Sanctionner la non planification par le rejet systématique des dossiers de marché au CF et à la DNMP… Mettre en application l'article 20 du nouveau code des MP qui annule tout marché passé sans être planifié ; exiger le plan de passation ou son extrait dans les dossiers de marché avant leur étude ; faire une planification opérationnelle des marchés
	2	Non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services	Suggérer les conditions favorables au respect les délais de passation et d'exécution des marchés publics	-Le défaut de qualité des dossiers de marchés montés ; -la redondance des contrôles a priori ; -Le retard dans le règlement financier des marchés	Le retard dans le règlement financier des marchés publics est à la base du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services	la conservation délibérée des dossiers de marchés par certains acteurs et le retard dans le règlement financier des marchés publics expliquent le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services	Appliquer des intérêts moratoires aux maîtres d'ouvrages en cas de retard dans le paiement ; utiliser des tableaux de bord de délais et de suivi de l'exécution des marchés publics, sanctionner les acteurs indélicats qui conservent délibérément les dossiers de marchés, par des avertissements et des exclusions de la chaîne de passation.
	3	Non responsabilisation des agents	Proposer des mesures favorables à la responsabilisation des acteurs de la CPMP/ MEF	- La mauvaise utilisation des ressources humaines ; - la non qualification des agents ; -l'inexistence des services statutaires de la CPMP	La mauvaise utilisation des ressources humaines est à la base de la non responsabilisation de ses agents de la CPMP	La mauvaise utilisation des ressources humaines est à la base de la non responsabilisation des agents de la CPMP	Bien utiliser les ressources humaines ; intégrer dans les textes des MP, des dispositions relatives à la responsabilisation des agents ; recruter du personnel qualifié ou à défaut, former les agents; définir leur rôle, les postes et les profils ; établir des contrats de performance avec les agents leur assignant des obligations de résultats
	4	inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision	Suggérer les conditions idoines de mise en place d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision	-L'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la cellule ; -La faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés ; - le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics;	le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics explique l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision	le défaut d'exercice du contrôle a posteriori et la faible implication de la CPMP dans le suivi de l'exécution des marchés publics expliquent l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision	Bonne organisation du suivi de l'exécution des marchés publics ; exercice systématique du contrôle a posteriori des marchés passés ; rétroaction ; utilisation des informations générées par la pratique des procédures, le suivi de l'exécution et les contrôles pour constituer des bases de données en vue d'apprendre et d'orienter la décision

Source : nous-même

Conclusion

Les marchés publics constituent l'un des défis majeurs et un véritable enjeu de la gouvernance économique. Devenus de ce fait, une préoccupation mondiale pour une gestion transparente des deniers publics, ils sont de plus en plus considérés comme un instrument de politique publique et un levier pour impulser un développement économique, social et environnemental**. Tels sont des motifs qui ont milité en faveur de la mise en place d'un cadre juridique des marchés publics au Bénin ainsi que des reformes successives dans ce domaine. La logique de ''Programmation, Planification, Budgétisation et Suivi'' (PPBS) et la logique des résultats constituent désormais des exigences pour toutes sortes de dépenses publiques et surtout celles relatives aux marchés publics, dans le contexte de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats où notre pays s'est engagé depuis 2005. Si le budget est axé sur les résultats, il est nécessaire que, les marchés publics qui constituent le canal par lequel la plus grande partie des deniers publics sont consommés, aient aussi leur cycle de gestion axé sur les résultats.**

Mais, nous avons constaté, au terme de notre étude ayant pour centre d'intérêt la GAR et le cycle de gestion des marchés publics, que la CPMP du MEF, à l'heure de la GBAR, ne s'inscrit pas encore dans cette démarche. En effet, elle se concentre plus sur les activités que sur les résultats et applique peu les principes et composantes de la GAR dans le cycle des marchés publics, malgré que ces derniers sont bien conciliables avec ceux des marchés publics. Les principes de transparence, d'efficacité et d'efficience se trouvent de l'un comme de l'autre côté. Les composantes de la GAR et celles du cycle de gestion des marchés publics vont aussi de pair, même si elles ne sont pas appréhendées de la même manière.

Si cette situation perdure, elle restera préjudiciable à l'application de la GAR au cycle des marchés publics et, par conséquent, à sa gestion

performante car, il n'y aurait ni planification, ni responsabilisation des agents, ni rétroaction sur les marchés passés et l'information relative aux résultats ne peut être disponible pour l'apprentissage et la prise de décision. Ainsi, les capacités de gestion et d'absorption des crédits vont rester faibles et des mécanismes fiables pour atteindre les résultats escomptés et faire de reddition de comptes feront défaut. **Il urge donc de faire l'aggiornamento du cycle de gestion des marchés publics à la CPMP du MEF.**

Cet aggiornamento va consister à l'application de la GAR au cycle des marchés publics et permettra au MEF des gains significatifs en termes de rationalité, de transparence, d'accessibilité, de réduction de coût et des délais, d'efficacité et d'efficience du processus des marchés publics. Il permettra :

- **d'établir clairement un lien entre les ressources financières, et plus particulièrement le budget des marchés, à des résultats précis, mesurables en termes d'extrants ;**
- **de capitaliser des informations sur ces résultats pour apprendre et orienter la prise de décision, ce qui fera de la CPMP du MEF une référence pour toutes les autres institutions, en matière de gestion performante des marchés publics.**

Pour le budget général de l'Etat, l'application de la GAR au cycle des marchés publics sera un gage pour l'affectation et l'utilisation judicieuses des ressources publiques, afin qu'elles concourent efficacement, à la réalisation des objectifs du développement du Bénin.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

1. Christophe LAJOYE, (2008) « **Droit des marchés publics** », Galino, 287 pages.
2. ENAM – UAC (2007) : « **Référentiel des mémoires document adopté par le conseil des professeurs de L'ENAM** », (Atelier de validation du 20 octobre 2007).
3. GUEDEGBE S. 2007, « **Gouvernance en République du Bénin : droit et pratique des marchés publics de l'Etat** », HORID PRESS, 34 pages.
4. Thierry Beaugé, (2006) **« Dictionnaire de la commande publique** », AFNOR, 184 pages.

II-MEMOIRES

5- Cazassus Médard KOUYE **(**2009) « **Contribution à l'exécution efficiente des marchés de fournitures d'équipement médico-techniques au Ministère de la Santé : cas du PNCEFFS »** ENAM, cycle II AHUI, 59 pages ;

6- Cyrille Sègbédji AGNON, (2009) « **Contribution à la restauration de cellules de passation des marchés publics au Bénin : cas de la CPMP du MEF »** Mémoire de maîtrise professionnelle en Développement Local, 58 pages ;

7- Emmanuel Nguéyanouba**,** « **La gestion des programmes et projets axés sur les résultats: outils et mécanismes de mise en œuvre; expérience du bureau du PNUD au Tchad** », Université Catholique d'Afrique Centrale - Master 2 Développement et management des Projets, 72 pages**.**

III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.
- Ordonnance n°96- 04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics en République du Bénin.
- Loi n°2004- 18 du 27 août 2004 portant code des marchés publics en République du Bénin
- Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.
- Décret n°93-178 du 04 août 1993 portant attribution, organisation et fonctionnement du contrôle financier.
- Décret n°2004-563 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNMP.
- Décret n° 2004-564 du 1er octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de passation des marchés publics.
- Décret n° 2004-565 du 1er octobre 2004 portant fixation des seuils de passation et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.
- Décret 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Reforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.
- Décret N°2008-111 du 12 MARS 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances
- Décret n°2010-494 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- Décret n°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement, de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNCMP) ;

- Décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).
- Arrêté n° 0042/ME/DC/CC du 31 mars 1995 portant modalité d'application du décret n°93-178 du 04 août 1995 ;
- Arrêté n°1648/MFE/DC/SGM/CPMP du 21 décembre 2005 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Passation de Marchés Publics du Ministère de l'Economie et des Finances.
- manuel de procédure du Contrôle Financier ;
- Lettre n° 0033-c/MEF/DC/SGM/DGB portant Notification des Crédits, Gestion 2010 ;
- Plan opérationnel 2009-2011 de l'ARMP.

IV- Documents issus des modules de formations

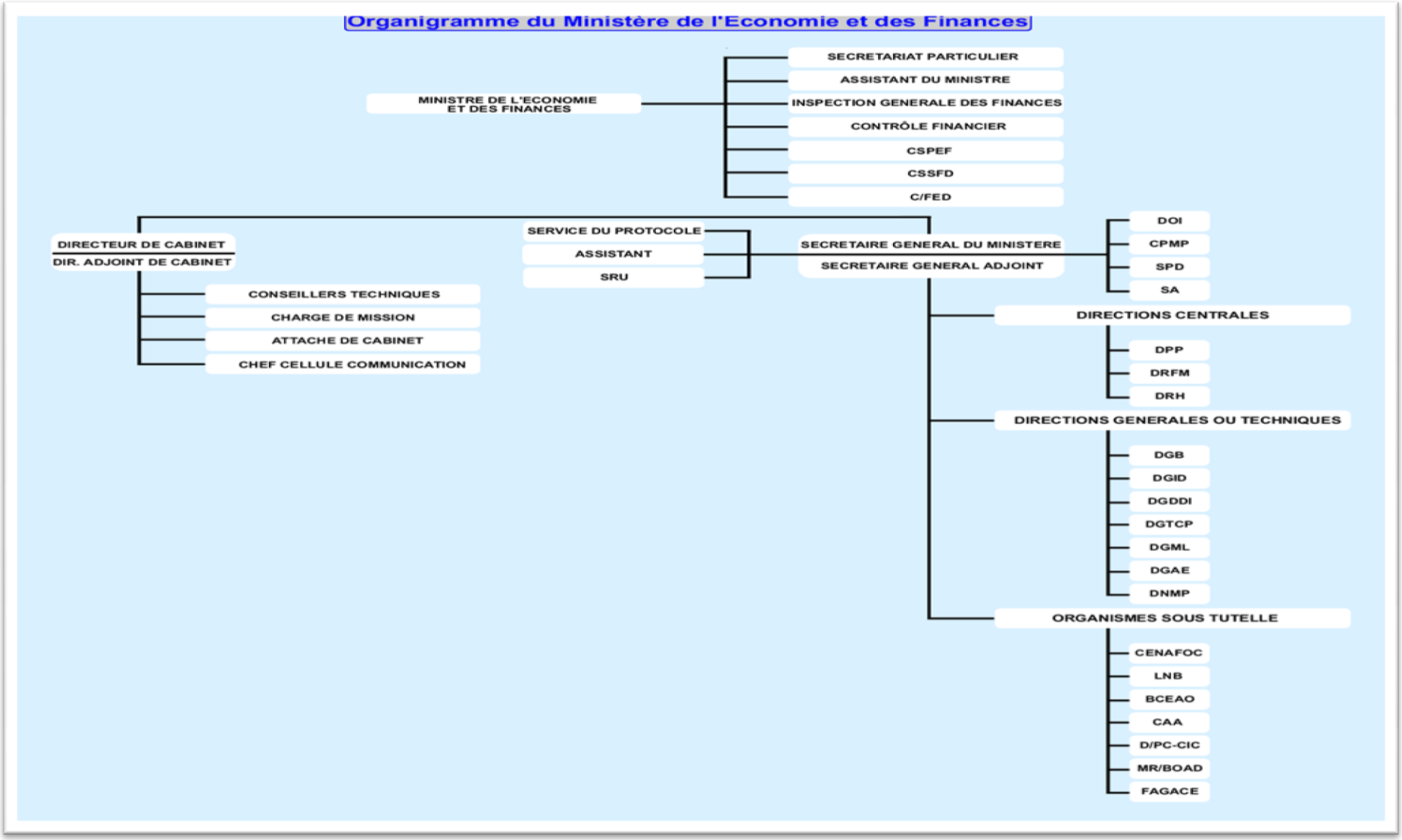
- Syllabus de l'Institut IDEA International sur la « Certification universitaire IV Contrôle financier et audit de performance dans le secteur public » Québec, Canada, 21 juillet au 8 août 2008.
- Syllabus de l'Institut IDEA International sur Certification en Gestion Axée sur les Résultats des programmes publics, Québec, Canada, 29 juin au 17 juillet 2009.

V- Documents tirés sur Internet

- ✓ ACDI, **« Cadre de gestion et de Responsabilisation Axé sur les Résultats »** (http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tools-outils/rmaf-cgrr/guide01-fra.asp.)
- ✓ Atelier Interactif d'information, Rabat, (Septembre –Octobre 2010) **« Introduction au principe de la Gestion Axée sur les Résultats** », (http://www.un.org.ma/IMG/pdf/08-)
- ✓ Conférence régionale (3 Avril 2008), Rabat, « **l'intégrité dans les marchés publics** » (http:// www.oecd.org/dataoecd/5/58/40426779)

- ✓ CoP Afrique (14 Juillet 2010), **«** la **budgétisation axée sur les résultats en Afrique de l'Ouest » (**http://cop-mfdr-africa-fr.ning.com***)*
- ✓ Joël ZODJIHOUE (1er février 2010), « **Exposé-débats sur le contenu de l'avant projet de la Loi Organique relative aux Lois de Finances dans le contexte de la gestion budgétaire axée sur les résultats** » (LOLF/GAR), (http://www.**finances**.bj/spip.php?article839*)*
- ✓ IFAD, **« la planification stratégique et opérationnelle », (http://**www.capfida.mg/.../**Planification)**
- ✓ Banque mondiale, **«Procurement Capacity Assessment »** (http://siteresources.worldbank.org/PROCUREMENT/Resources/Assessment-all.pdf)
- ✓ Girish Bhatnagar, « **Developing a philosophy of life for public procurement**» (http://www.ecr.railnet.gov.in/newsdoc/news_file/VIGILANCE/bulletin_English_%20final.pdf)
- ✓ Mahatma Gandhi, (2007) « **A common-sense approach to public procurement in government department and PSUs** » (http://www.mecl.gov.in/PDF/VigArticles.pdf).

ANNEXE N° 1


Organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances
MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
SECRETARIAT PARTICULIER
ASSISTANT DU MINISTRE
INSPECTION GENERALE DES FINANCES
CONTRÔLE FINANCIER
CSPEF
CSSFD
C/FED
DIRECTEUR DE CABINET
DIR. ADJOINT DE CABINET
CONSEILLERS TECHNIQUES
CHARGE DE MISSION
ATTACHE DE CABINET
CHEF CELLULE COMMUNICATION
SERVICE DU PROTOCOLE
ASSISTANT
SRU
SECRETAIRE GENERAL DU MINISTERE
SECRETAIRE GENERAL ADJOINT
DOI
CPMP
SPD
SA
DIRECTIONS CENTRALES
DPP
DRFM
DRH
DIRECTIONS GENERALES OU TECHNIQUES
DGB
DGID
DGDDI
DGTCP
DGML
DGAE
DNMP
ORGANISMES SOUS TUTELLE
CENAFOC
LNB
BCEAO
CAA
D/PC-CIC
MR/BOAD
FAGACE

ANNEXE N°2

TABLEAU N°1 OUVERTURE DES PLIS (vérification de la présence des pièces)

N° d'ordre	SOUMISSIONNAIRES	Cabinet N°1	Cabinet N°2	Cabinet N°3
	Date et heure de dépôt	Le 1er /10/10 à 8h 50 mn	Le 1er /10/10 à 8h 51 mn	Le 1er /10/10 à 8h 56 mn
	Pièces			
1	Attestation Originale des Impôts	F	F	F
2	L'original ou la copie légalisée de l'attestation de non faillite datée de moins de trois (03) mois	F	F	F
3	Attestation originale de la CNSS	F	F	F
4	Les états Financiers des années (2007, 2008 et 2009)	F	F	F
5	Les instructions aux soumissionnaires paraphées à chaque page, datée, signée et cachetée à la dernière page	F	F	F
7	La méthodologie à suivre	F	F	F
8	Un chronogramme de réalisation des différentes études daté signé et cacheté	F	F	F
9	L'original du relevé bancaire délivré par la banque domiciliataire du compte du soumissionnaire	F	F	F
10	Les curricula vitae et diplômes datés et signés de trois (03) consultants dont un chef clairement clarifié	F	F	F
11	Formulaire A et B	F	F	F
12	La photocopie du reçu d'achat	F	F	F

NB : ''F = Fourni'' et '' NF : Non fourni ''

Source : CPMP/ MEF, octobre 2010

ANNEXE N°3

TABLEAU N°2 Analyse des offres : Vérification de la validité et la conformité des pièces

N° d'ordre	SOUMISSIONNAIRES	Cabinet n°1	Cabinet N°2	Cabinet N°3
	Date et heure de dépôt	Le 1er /10/10 à 8h 50 mn	Le 1er /10/10 à 8h 51 mn	Le 1er /10/10 à 8h 56 mn
	Pièces	Validité	Validité	Validité
1	Attestation Originale des Impôts	CV	CV	CV
2	L'original ou la copie légalisée de l'attestation de non faillite datée de moins de trois (03) mois	CV	CV	CV
3	Attestation originale de la CNSS	CV	CV	CV
4	Les états Financiers des années (2007, 2008 et 2009)	CV	CV	CV
5	Les instructions aux soumissionnaires paraphées à chaque page, datée, signée et cachetée à la dernière page	CV	CV	CV
6	La compréhension du mandat	CV	CV	CV
7	La méthodologie à suivre	CV	CV	CV
8	Un chronogramme de réalisation des différentes études daté signé et cacheté	CV	CV	CV
9	L'original du relevé bancaire délivré par la banque domiciliataire du compte du soumissionnaire	CV	CV	CV
10	Les curricula vitae et diplômes datés et signés de trois (03) consultants dont un chef clairement clarifié	CV	CV	CV
11	Formulaire A et B	CV	CV	CV
12	La photocopie du reçu d'achat	CV	CV	CV
	OBSERVATIONS	RESTE EN LICE	RESTE EN LICE	RESTE EN LICE

CV : Conforme et Valide ; NCV : Non Conforme et/ou Non Valide ; Source : CPMP/ MEF, octobre 2010

ANNEXE N°4

TABLEAU N° 3 : Fiche d'évaluation technique des offres

DESIGNATIONS	BAREME (points)	SOUMISSIONNAIRE		
A- QUALIFICATIONS ET EXPERIENCES DU CABINET	**20**	**Cabinet n°1**	**Cabinet N°2**	**Cabinet N°3**
Trois (03) références techniques prouvées par des attestations de bonne fin d'exécution appuyées des procès-verbaux de réception, ou de contrats de marchés y relatifs	15	15	15	
Trois (03) références techniques non prouvées Trois (03) références techniques non prouvées	0			0
Cabinet d'ancienneté inférieure à cinq (05) ans (1 point par année)	5	5	5	5
B- QUALIFICATIONS ET EXPERIENCES ET ANCIENNETE DU PERSONNEL	**35**			
B-1 QUALIFICATIONS DU PERSONNEL	**15**			
Un Ingénieur de formation (minimum Bac + 5)	**5**	5	5	5
Un Spécialiste en gestion des entreprises et en gestion des ressources humaines (Bac + 5)	**5**	5	5	3
Un Statisticien ou un Planificateur (minimum Bac + 5)	5	5	5	5
B-2 EXPERIENCES DU PERSONNEL	**15**			
Un Ingénieur de formation (expériences conformes à celles requises dans les TDR- page 10 du DAO)	5	5	5	5
Un Spécialiste en gestion des entreprises ou en gestion des ressources humaines (expériences conformes à celles requises dans les TDR - page 10 du DAO	5	0	5	5
Un Statisticien ou un Planificateur (expériences conformes à celles requises dans les TDR - page 10 du DAO)	5	5	5	5
B-2 ANCIENNETE DU PERSONNEL	5			
Un Ingénieur de formation (ancienneté au moins 5 ans)	2	2	2	2
Un spécialiste en gestion des entreprises ou en gestion des ressources humaines (ancienneté au moins 5 ans)	2	2	2	2
Un statisticien ou un Planificateur (ancienneté au moins 3 ans)	1	1	1	1
C- DEMARCHE METHODOLOGIQUE	**10**			

Compréhension des termes de références et apports nouveaux	5	5	5	5
Adéquation de la méthodologie et du planning	3	3	3	3
Adéquation de la méthodologie et du TDR	2	2	2	2
Respect du planning prévisionnel de la mission du consultant	5	3	4	4
TOTAL NOTE TECHNIQUE	**63**	**69**	**52**	**63**
OBSERVATIONS		**RESTE EN LICE**	**RESTE EN LICE**	**ELIMINE**

NB: Seules les offres ayant réuni une note supérieure ou égale à 60 sur 70 sont retenues pour l'évaluation Financière.
Source CPMP/MEF Octobre 2010.

ANNEXE N°5

Tableau n°4 fiche d'analyse des offres financières (CNV = Conforme Non Valide, NV= Non Valide ; F = Fourni ; NF = Non Fourni ; CV = Conforme Valide ; V= Valide)

N°	PIECES	Cabinet n°1		Cabinet N°3	
	Heure de dépôt				
	nombre d'exemplaires				
		Présence	Validité	Présence	Validité
a	La soumission proprement dite suivant le modèle présenté dans le dossier, précisant le montant HT et TTC, le délai de validité de l'offre signée, datée et cachetée,	F	V	F	V
b	La caution de soumission comprise entre 2% et 3% du montant TTC de l'offre, délivrée par une banque agréée en République du Bénin, par le FONAGA ou par l'Africaine des Assurances,	F	V	F	V
b	La caution de soumission comprise entre 2% et 3% du montant TTC de l'offre, délivrée par une banque agréée en République du Bénin, par le FONAGA ou par l'Africaine des Assurances,	F	V	F	V
c	Le devis quantitatif et estimatif paraphé à chaque page et daté, signé et cacheté à la dernière page	F	V	F	V
d	La facture pro forma	F	V	F	V
	Observations	retenu	retenu	retenu	retenu

Note: L'absence, la non-conformité ou la non validité de l'une quelconque des pièces ci-dessus citées, est éliminatoire

Source : CPMP/ MEF, octobre 2010

ANNEXE N°6

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE ADRESSEE AUX MEMBRES DE LA CPMP

(Veuillez cocher les cases correspondantes à votre avis sur les questions posées)

Madame / Monsieur,

Dans le cadre de la rédaction de mon mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature dans la filière «Gestion des marchés publics», portant sur le thème : «**la problématique de la gestion des marchés publics axée sur les résultats : cas de la CPMP du MEF»**, je vous prie d'accorder quelques instants d'attention pour me fournir les informations ci-après :

1) Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux **l'inexistence d'un plan de passation annuel et prévisionnel des marchés publics à la CPMP du MEF**?
   a. refus de collaboration de certaines structures du MEF ☐
   b. la négligence de la CPMP et de la DNMP ☐
   c. l'entretien d'un climat d'opacité des marchés publics ☐

Autres causes :……
…….....
.....

2) Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux, **le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services** :
   - Le défaut de qualité des dossiers de marchés montés ☐
   - la redondance des contrôles a priori ; ☐
   - Le retard dans le règlement financier des marchés ? ☐

Autres causes :……
…….....

3) Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux **la non responsabilisation des agents de la CPMP** ?

   a) la mauvaise gestion des ressources humaines ☐
   b) la non qualification professionnelle de ces agents ☐
   c) l'inexistence des services statutaires de la CPMP. ☐

Autres causes :……
…….....
.....

4) Qu'est-ce qui justifie selon vous, **l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision au niveau de la CPMP du MEF** (A toutes fins utiles, il s'agit par exemples de :Un tableau de bord sur les délais de passation des marchés publics ; Un tableau de bord de suivi de l'exécution des marchés ;Un cadre de mesure de performance contenant des indicateurs prédéfinis ; La statistique des marchés publics passés ; un système électronique de gestion des données relatives aux marchés ; Un cadre de responsabilisation des agents et de mesure de rendement ; les données du contrôle a posteriori et des résultats)

a) le défaut d'exercice du contrôle a posteriori des marchés publics; ☐
b) La faible implication dans le suivi de l'exécution des marchés ☐
c) L'inexistence d'un service de la statistique au niveau de la cellule**?** ☐

Autres causes :…….
…….....
.....

QUESTIONNAIRE D'ENQUETE ADRESSEE AUX AGENTS DE LA DNMP

Il est composé des questions N°1, 2 et 4 ci- dessus posées à la CPMP.

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LES CONTROLEURS FINANCIERS

(Division des Marchés Publics et des Contrats)

Selon vous, laquelle des causes ci-après explique mieux, **le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services** :

- Le défaut de qualité des dossiers de marchés montés ☐
- la redondance des contrôles a priori ; ☐
- Le retard dans le règlement financier des marchés ? ☐

Autres causes :…….
…….....
.....

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LA DPP ET LA DRFM ET QUATRE SOUMISSIONNAIRES

1) Pensez-vous que les causes ci-après expliquent **l'inexistence d'un plan de passation annuel et prévisionnel des marchés publics à la CPMP du MEF**?

   a- refus de collaboration de certaines structures du MEF ☐
   b- la négligence de la CPMP et de la DNMP ☐
   c- l'entretien d'un climat d'opacité des marchés publics ? ☐

Autres causes :……
……
.....

2) Selon vous, laquelle des causes suivantes expliquent le non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et des services au niveau de votre ministère?

   a- Le défaut de qualité des dossiers de marchés montés ☐
   b- la redondance des contrôles a priori ; ☐
   c- Le retard dans le règlement financier des marchés ? ☐

Autres causes :……
……
.....

ANNEXE N°7

Contrat de performance type

Entre

Le C/CPMP ou la PRMP, M/Mme…..……d'une part

ET

Madame/Monsieur…….……,chargé de ……d'autre part.

Article 1er : Objet du contrat

Le présent contrat a pour objet la mise en œuvre de la composante…..du cycle des marchés publics/ les activités de…….relatives à la passation des marchés publics, conformément au plan opérationnel annuel de passation des marchés publics du MEF au titre de l'année N.

Article 2 : Mission de l'agent

Vous avez pour attribution de :

- Réaliser les actions, activités et tâches (à nommer) relatives aux projets de marchés et contenues dans le plan opérationnel et annuel ci-joint ;
- Faire le point mensuel de ces activités.

Article 3 : Objectif de la composante

……
……
……

Article 4 : Résultats attendus

……
……
……

Article 5 : **Indicateurs de performance**

Vous produirez au C/CPMP ou à la PRMP……
……à chaque fin du mois, au plus tard les 30 ou 31 le tableau de bord détaillé de la mise en œuvre des activités dont vous avez la charge.

Ce tableau de bord constituera à terme, le fondement de l'appréciation de votre capacité de management et de l'évaluation de votre performance.

Article 6 : **Motivations/sanctions**

Le barème d'encouragement est proportionnel au taux de respect des délais dans la réalisation des résultats attendus, conformément aux indicateurs ci-après :

- 71% à 90% de réalisation des activités de cette composante du cycle des marchés dans les délais correspondent à un encouragement ;
- 91% à 100% de réalisation des activités de cette composante du cycle des marchés dans les délais correspondent à……..

Vous serez félicité si le niveau de réalisation des indicateurs est supérieur à la valeur cible et recevrez un avertissement voire un blâme si le niveau est inférieur à 70%.

Cette mission pourrait vous être retirée et confiée à un autre agent en cas de négligence avérée de votre part dans son traitement.

Article 7 : **Dispositions diverses**

Le présent contrat d'objectifs peut faire l'objet de révision par le CPMP ou la PRMP en cas de nécessité de service.

Il prend effet pour compter de la date de sa signature par les deux parties et sera suivi d'une lettre d'acceptation de la part de l'agent, adressée à la PRMP ou au C/CPMP.

Cotonou, le……..

Ont signé :

La PRMP ou le CPMP **l'Agent**

PJ :- plan opérationnel de passation des marchés publics du MEF

- Tableau des délais de mise en œuvre des étapes de chaque procédure de passation des marchés.

TABLES DES MATIERES

Pages

Identification du jury……. i

Déclaration de l'auteur…….…… … ii

Dédicaces……... iii

Remerciements …… . iv

Liste des sigles et abréviations…….. v

Liste des tableaux…….. vi

Liste des schémas……...… vii

Glossaire de l'étude……..……. viii

Résumé……..……..... xiii

Sommaire……..……. xv

INTRODUCTION……...…… 1

CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE DE L'APPLICATION DE LA GAR AU CYCLE DE GESTION DES MARCHES PUBLICS …… 3

Section1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage…… 4

Paragraphe 1 : présentation générale du MEF et des structures d'accueil……. 4

A- Attributions et organisation générale du MEF ……..…...…… 4

B- Présentation des structures d'accueil de stage …….…… 5

Paragraphe2 : Etat des lieux ... …… 6

A- Les observations de stage à la CPMP…….…….. 6

1- L'organisation interne, les intrants et la responsabilisation des agents…… 6

2- Les activités, le cycle des marchés publics, les principes et composantes de la GAR..... 7

a- La planification……. 7

b- L'élaboration des DAO……. 8

c- La sélection …… 8

d- Le suivi de l'exécution……..... 14

e- La réception…….. 15

3- La rétroaction, le suivi des résultats, et l'évaluation……. 15

B- Observations de stage dans les autres structures d'accueil ……... ….. 17

1- A la DNMP ……..... 17

2- A la DPP……..…….. ….. 18

3- Au Contrôle Financier ……. 19

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'application de la GAR au cycle de gestion des marchés publics …… **20**

Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique……..... 21

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux et choix de la problématique … 21

1- Inventaire des forces, des faiblesses et regroupement des problèmes par centre d'intérêt…… ……...……... 21

a- Inventaires des atouts et forces...…….. 21

b- Inventaires des problèmes (faiblesses et menaces……..... 21

c- Regroupement des problèmes par centre d'intérêts ……. 22

2- Choix de la problématique et justification du sujet…….. 24

B- Spécification de la problématique …… 26

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique …… 27

A- Approches théoriques relatives à chaque problème spécifique…… 27

1- Approches génériques relatives au problème spécifique n°1……... 27

2- Approches génériques relatives au problème spécifique n°2……... 28

3- Approches génériques relatives au problème spécifique n°3…….. 28

4- Approches génériques relatives au problème spécifique n°4……... 29

B- Démarche de résolution de la problématique …….. 30

CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE …….. 31

Section 1 : Cadre théorique de l'étude…….…….. 32

Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de l'étude……. 32

A- Fixation des objectifs de l'étude……... 32

1- Objectif général..…….. 32

2- Objectifs spécifiques……. 32
a- Objectif spécifique n°1……..…….. 32
b- Objectif spécifique n°2 ……...……. 32
c- Objectif spécifique n°3……...…… . 32
d- Objectif spécifique n°4…….... 32
B- Causes et hypothèses relatives aux problèmes en résolution ……... 33
1- Causes supposées et hypothèses relatives au problème spécifique n°1…... 33
2- Causes supposées et hypothèses relatives au problème spécifique n°2….. 34
3- Causes supposées et hypothèses relatives au problème spécifique n°3….. 34
4- Causes supposées et hypothèses relatives au problème spécifique n°4…. 34
Tableau de bord de l'étude…… 36
C- Revue de littérature……... 37
1- Point des connaissances sur l'inexistence du plan de passation des marchés publics…… 37
2- Point des connaissances relatives au non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services…….. 38
3- Point des connaissances relatives à la non responsabilisation des agents de la CPMP…… 40
4- Point des connaissances relatives au l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision la prise …….. 41
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude…… 42
A- Approches théoriques adoptées…… 42
1- Choix d'outils d'analyse du problème d'inexistence du plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics ……. 43
a- Approche théorique retenue …… 43
b- Normes ou repère d'amélioration…… 43
2- Choix d'outils d'analyse du problème de non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services……... 43
a- Approche théorique retenue …… 43
b- Normes ou repère d'amélioration……. 43
3- Choix d'outils d'analyse du problème de la non responsabilisation des

agents…… 44
a- Approche théorique retenue ……. 44
b- Normes ou repère d'amélioration……. 44
4- Choix d'outils d'analyse du problème d'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision……. 44
a- Approche théorique retenue ……. 44
b- Normes ou repère d'amélioration……..…….. 44
5- Seuil de décision et de validation des hypothèses…..…… 45
B- Approches empiriques adoptées……... 45
1- Objectifs de la collecte des données……. 45
2- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon…… 46
3- Spécification des données à mobiliser et techniques de dépouillement….. 47
4- Conception du questionnaire d'enquête et d'un guide d'entretien……... 47
Section 2 : Collecte et analyse des données…….. 47
Paragraphe 1 : mobilisation, dépouillement et présentation des données……. 47
A- Préparation et réalisation de l'enquête…… 47
B- Difficultés rencontrées et limites des données…….. 48
C- Présentation et analyse des résultats de l'enquête…… 48
1- Présentation et analyse de données relatives à l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics…….. 48
2- Présentation et analyse de données relatives au non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services……... 50
3- Présentation et analyse de données relatives à la non responsabilisation des agents…….. 52
4- Présentation et analyse de données relatives à l'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision ……..…….. 53
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic …. 55
A- Vérification des hypothèses ……. 55
1- Degré de validation des hypothèses……. 55

a- Hypothèse spécifique n°1……. 55

b- Hypothèse spécifique n°2…….…….. 56

c- Hypothèse spécifique n°3……..…….. 56

d- Hypothèse spécifique n°4…….…... 56

2- Etablissement et synthèse du diagnostic…… 57

a- Elément du diagnostic n°1……... 57

b- Elément du diagnostic n°2…… 57

c- Elément du diagnostic n°3…… 57

d- Elément du diagnostic n°4…… 57

CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN OEUVRE …….. 58

Section 1 : Approches de solutions…… 59

Paragraphe 1 : Approches de solutions à l'inexistence de plan de passation prévisionnel et annuel des marchés publics**……..** 59

Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème du non respect des délais dans le processus d'acquisition des biens et services ……... 63

Paragraphe 3 : Approches de solutions au problème de non responsabilisation des agents……. 68

Paragraphe 4 : Approches de solutions au problème d'inexistence d'un cadre d'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décision…….. 68

Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions……. 70

Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics et du MEF……. 70

Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des parlementaires ……. 72

Tableau de synthèse de l'étude ……. 73

CONCLUSION…… 74

Références bibliographiques…….. 76

Annexes…….. 80