

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES
CENTRE DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
(CeDAT)

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
MASTER PROFESSIONNEL MARCHES PUBLICS ET
PARTENARIATS PUBLICS PRIVES**

THEME :

**LA DEMANDE DE COTATION DANS LA COMMANDE
PUBLIQUE AU BENIN**

Réalisé et présenté par:

Romuald HOUNZANDJI

Sous la Direction de:

Monsieur Igor Samson GUEDEGBE

Agrégé des facultés de droit

Année Académique 2014-2015

**LA FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE (FADESP)
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRES A SON AUTEUR.**

DEDICACE

A :

- mon épouse Antoinette SOGLOHOUN et à mes chers enfants Gaël, Gloria et Émeraude ;
- ma mère Ablavi MENSAH
- toute ma famille

REMERCIEMENTS

- Nos sincères remerciements :
- à Monsieur le Professeur Samson Igor GUEDEGBE, notre Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce mémoire;
- aux membres du jury qui ont bien voulu accorder leur temps pour apprécier et apporter leurs touches à ce travail et m'ont permis de produire un mémoire qui reflète mon futur grade d'administrateur ;
- aux autorités et personnels à divers niveaux qui ont bien voulu répondre à nos préoccupations lors de nos recherches ;
- à tous nos formateurs et à tout le personnel du CeDAT;
- à tous nos collègues auditeurs des MPPPP au CeDAT ;
- à nos lecteurs et à ceux qui apporteront leurs critiques et suggestions pour l'amélioration du présent travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

Art. Article

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

CAA : Caisse Autonome d'Amortissement

CCAG : Cahier des Clauses Administratives Générales

CCAP : Cahier des Clauses Administratives Particulières

CCTG : Cahier des Clauses Techniques Générales

CCTP : Cahier des Clauses Techniques Particulières

CeDAT : Centre du Droit Administratif et de l'Administration Territoriale

CMP : Code des Marchés Publics

CF : Contrôle Financier

CPMP : Cellule de Passation des Marchés Publics

CCMP : Cellule de Contrôle des Marchés Publics

DA : Directeur Administratif

DAO : Dossier d'Appel d'Offre

DCCE : Direction de Centralisation des Comptes de l'Etat

DCF : Délégué du Contrôleur Financier

DG-CAA : Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement

DGID : Direction Générale des Impôts et Domaines

DNCMP : Direction Nationale des Marchés Publics

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel ou Directeur des Ressources Financières et du Matériel

FED : Fonds Européen de Développement

IGE : Inspection Générale de l'Etat

IGF : Inspection Générale des Finances

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MOD : Maîtrise d'Ouvrage Délégué

N° : Numéro

OLC : Observatoire de Lutte contre la Corruption

ONG : Organisation Non Gouvernementale

P. : Page

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PV : Procès-Verbal

RFD : Receveur des Finances de la Dette

RGF : Recette Générale des Finances

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SIGMAP : Système Intégré de Gestion des Marchés Publics

TBE : Tableau de Bord de l'Etude

TSE : Tableau de Synthèse de l'Etude

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
1^{ERE} PARTIE : DES PRATIQUES DEVIANTES DE LA DEMANDE DE COTATION.....	7
CHAPITRE I : LES SOURCES DU NON RESPECT DE L'APPROCHE GLOBALE EN MATIERE DE DEMANDE DE COTATION	8
SECTION 1 : LE DEFAUT DE REGROUPEMENT DES COMMANDES DES ENTITES.	8
SECTION 2 : DE L'ASSIMILATION A UN MORCELLEMENT DE COMMANDES.....	14
CHAPITRE II : IMPACT DES PRATIQUES DEVIANTES.....	19
SECTION 1 : DES EFFETS SUR L'EFFICACITE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	19
SECTION 2 : DES EFFETS AU PLAN DE L'EFFICIENCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	24
2^{EME} PARTIE : APPROCHES DE SOLUTIONS.	29
CHAPITRE I : DES APPROCHES DE SOLUTIONS INNOVANTES	30
SECTION 1 : L'APPROCHE GLOBALISANTE DES MARCHES.....	30
SECTION 2 : LE CAS DES DEROGATIONS	36
CHAPITRE II : DES MESURES DE MISE EN ŒUVRE NECESSAIRES.....	42
SECTION 1 : UN SYSTEME DE CONTROLE APPROPRIE	42
SECTION 2 : DES ACTIONS DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION.	47
CONCLUSION GENERALE	53
BIBLIOGRAPHIE	55
ANNEXES.....	1
TABLES DES MATIERES	1

INTRODUCTION GENERALE

La commande publique – le fait pour un acteur public de faire appel à un tiers pour subvenir à ses besoins en biens, services ou travaux – est un phénomène souvent méconnu, réputé complexe et procédurier par ceux-là même qui le méconnaissent ou n’y ont pas recours. C’est pourtant un acte ordinaire pour les milliers de services de l’État, collectivités, établissements publics, organismes de droit public, sociétés d’économie mixte et organismes de sécurité sociale qui l’utilisent chaque jour ; et un marché gigantesque pour des milliers d’entreprises. En tant que tel, elle constitue l’un des moyens privilégiés de satisfaction et de sauvegarde de l’intérêt général en raison de la règle de l’appel à concurrence qui lui est consubstantielle.

En dépit de l’existence de cette règle, le régime juridique de la commande publique a de tout temps prévu des modes dérogatoires de passation des marchés en fonction de leur taille faisant ainsi intervenir les notions de seuil de passation, de seuil de dispense et autres. La spécificité fondamentale de ces modes de passation reste et demeure l’assouplissement du formalisme procédural auquel ils sont assujettis à la différence des procédures de passation de règle. Ce qui explique que leur cadre réglementaire soit distinct de celui applicable aux modes de passation de droit commun.

Au nombre de ces modes dérogatoires de passation, figure la demande de cotation qui est, par définition, une procédure simplifiée de consultation d’entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation de certains marchés en dessous du seuil déterminé par voie réglementaire. En effet, la demande de cotation, de par la simplicité procédurale qui lui est propre, fait l’objet de diverses vellétés tendant à mettre en péril l’approche globalisante liée à la commande publique. Autrement dit, au mépris de la règle de l’approche globale de l’achat public en raison de l’unicité de la personne publique, la demande de cotation est souvent source de morcellement voire de fractionnement des commandes. Au regard de ce qui précède, il sied de s’interroger sur les facteurs explicatifs du phénomène afin de pouvoir y remédier. Ce qui justifie notre intérêt pour le sujet.

D’un point de vue historique, le cadre réglementaire et institutionnel de la commande publique reste marqué par des réformes successives dont le moteur demeure l’efficacité du processus d’achat public en vue d’un développement économique et social harmonieux. Dans ce sillage, la plupart des textes qui se sont succédés n’ont pas manqué de mettre l’accent sur la nécessité de doter la procédure de demande de cotation d’un régime juridique distinct définissant les

règles et modalités de sa mise en œuvre. De façon concrète, il s'agissait de mettre en place un dispositif juridique à visée simplificatrice respectueux des fondements matriciels de l'approche globale des commandes.

A l'opposé de cet idéal, il est apparu, à la phase d'application, une incomplétude commune à la plupart de ces textes : l'objectif de simplification de la procédure n'allait pas toujours de pair avec l'impératif d'une massification de l'achat public. Ce qui est de nature à susciter la propension des acteurs pour ladite procédure source de multiples déviations. Au nombre de celles-ci, figure le morcellement des commandes décrit précédemment. L'un des facteurs explicatifs sous-jacents était le défaut d'encadrement du nombre de marchés à passer au moyen de cette procédure par l'autorité contractante au cours d'une année.

La nécessité de remédier aux insuffisances des textes antérieurs en vue de l'optimisation de l'efficacité de la commande publique a fait émerger la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin. Fruit d'une réforme d'envergure du système de la commande publique au plan national incité par les standards internationaux à mettre en concurrence différents opérateurs pour exécuter tous les services publics, ce nouveau texte, à l'opposé du précédent code, n'intègre que les marchés publics dans son champ d'application.

Malgré ce renouveau de l'état du droit, force est de constater que l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics ne s'est pas aussitôt suivie de la prise des décrets d'application. Ce qui tend à perpétuer les déviations décrites plus haut et ceci, à cause de la non-disponibilité du cadre réglementaire définissant les règles et modalités de recours à la demande de cotation. Une situation qui est préjudiciable à l'efficacité de la commande publique elle-même. Plus particulièrement, les exigences de la massification de l'achat public imposent l'obligation de mettre en concurrence différents opérateurs et celle de publicité. Or, force est de constater qu'une forte propension à la demande de cotation en matière de passation des marchés ne garantit pas souvent l'observance des principes précités.

Fort heureusement, la mise en vigueur des décrets d'application tant attendus est devenue une réalité courant l'année 2018 à un moment où la quasi-totalité des plans de passation de marchés étaient en cours d'exécution. De ce qui précède, un questionnement se dégage : faut-il se conformer immédiatement aux nouveaux textes d'application du code ou observer une période transitoire ? Le pouvoir réglementaire a fait l'option d'une application immédiate puisque la

date de prise d'effet est celle où le Conseil des Ministre a siégé, c'est-à-dire le 13 juin 2018. Dans le cas spécifique de la demande de cotation, son régime juridique se rapporte au décret n° 2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des marchés publics en République du Bénin.

Parce qu'elle est un enjeu pour la puissance publique, la commande publique procède de l'expression du besoin des personnes morales en charge de l'exécution d'un service public de se fournir auprès des entreprises ou même d'autres administrations publiques. Il s'agit donc d'une nécessité: les administrations publiques, l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, les associations parapubliques, les sociétés délégataires de service public, passent quotidiennement des commandes de fournitures, de services et de travaux au moyen de contrats pour accomplir les missions d'intérêt général.

Faisant l'objet d'une réglementation particulière sur laquelle porte des velléités contradictoires, propices à la confusion des finances publiques et des finances privées, ces contrats sont soumis, sauf exceptions, à une procédure obligatoire de mise en concurrence, variable en fonction des types de contrats, par laquelle les entreprises postulent officiellement auprès de l'administration publique acheteuse, qui à son tour doit attribuer le contrat à celle qui présente l'offre la plus économiquement avantageuse pour cette administration.

Le code des marchés publics actuellement en vigueur, à l'instar de ceux qui l'ont précédé, confère la prérogative à une autorité contractante chargée d'engager contractuellement l'administration. Autrement dit, les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet sont nuls et de nul effet.¹ Il en résulte que le processus d'acquisition au profit de l'administration, de la phase de passation à l'exécution des marchés en passant par la planification, est bien défini. De ce point de vue, l'appel à concurrence est la règle au sens du code des marchés publics. Ce qui sous-entend que dans le document de programmation, les marchés à passer par l'autorité contractante devront y figurer dans leur valeur globale : obligation faite à celle-ci de déterminer avec précision la nature et l'étendue de ses besoins avant tout appel à concurrence ou toute autre procédure adaptée.

Or, il est de notoriété publique, à la lecture des plans de passation des marchés, que les autorités contractantes font souvent recours aux procédures dérogatoires notamment la demande de cotation au mépris d'une approche globale de la commande publique. Une démarche qui

¹ Article 10 in fine du CMP

s'apparente au fractionnement de marchés. Car, il s'agit généralement de marchés portant des besoins de même nature à quelques différences près, dont la passation intervient presque dans la même période et qui auraient pu faire être regroupés et faire l'objet d'un appel à concurrence. Parlant de la demande de cotation, il s'agit d'une procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation de certains marchés en dessous d'un seuil déterminé par voie réglementaire. De ce point de vue, elle relève de la catégorie des procédures exceptionnelles dont l'usage reste bien réglementé.

Dans la réalité, les controverses et enjeux dont ladite procédure est souvent l'objet méritent que l'on s'y attarde. D'où le choix porté sur le sujet « La demande de cotation dans la commande publique au Bénin ».

En effet, au Bénin, c'est une série de réformes qui a abouti à une plus grande souplesse dans les marchés publics. Le cadre réglementaire sur la commande publique a subi plusieurs modifications pour se conformer aux directives communautaires ou simplifier les procédures d'acquisitions au profit de l'Etat et de ses démembrements dont la récente est la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin. Ce texte comporte aussi bien des innovations que des tares. Au nombre de celles-ci, figure, entre autres, l'absence de dispositions expresses sanctionnant le morcellement de commandes lors de l'élaboration des plans prévisionnels de passation des marchés. Ce qui semble être à l'origine des déviances liées au recours à la procédure de demande de cotation entraînant du coup le non-respect de la réglementation sur les regroupements de commandes.

La présente étude sera abordée du point de vue du nouveau code des marchés publics avec quelques retours réflexifs au texte antérieur jusqu'à la date de parution des décrets d'application de la nouvelle loi. Il s'agit de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin. Dans ce texte, comme ceux qui l'ont précédé, demeure une constance : la demande de cotation en tant que procédure simplifiée de passation, relève de la catégorie des modes dérogatoires de passation voire des procédures d'exception. Ce qui suppose que les acheteurs publics ne doivent y recourir que de façon exceptionnelle, la règle étant le regroupement des commandes pour en faire une procédure d'appel à concurrence au regard des dispositions du code des marchés publics².

² Article 25 et suivants de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017

Au Bénin, le concept de mise en concurrence est vaguement introduit dans les réformes du code des marchés publics de 1996 et de 2004 a eu diverses fortunes. Mais ce n'est qu'avec la réforme de 2009 que le principe devient effectif, sous l'influence des directives de l'UEMOA, qui précise que « *La nature et l'étendue des besoins sont déterminées avec précision par les autorités contractantes avant tout appel à la concurrence* ». ³Mais, le choix du mode de passation étant fonction du seuil des besoins à satisfaire, il n'est pas rare de constater de la part des autorités contractantes une tendance à inscrire au PPMP les besoins par entités administratives. Ce qui favorise la multiplication des procédures de demande de cotation laissant croire à un morcellement de commandes dans le but de soustraire les marchés à la mise en concurrence.

En dehors du problème de non-respect de la réglementation sur la massification des achats auxquels ces textes sont censés apporter une solution, quels en sont les conditions pour une application effective ?

De nos jours, la question des marchés publics figure au cœur des préoccupations de l'Etat ainsi que des partenaires au développement. Les efforts déployés pour aider le Bénin à faire face aux défis du progrès resteraient sans aucune portée réelle si l'application des procédures encadrant les dépenses publiques effectuées dans le cadre de la commande publique n'est pas effective. Ce sont là autant de raisons qui justifient le choix porté sur ce sujet. Notre étude se focalisera donc sur les approches de solutions en vue du respect de la réglementation sur les achats groupés pour éviter le morcellement de commandes. C'est là une orientation qui fait l'option d'occulter toutes les autres considérations d'ordre théorique.

Nul doute qu'elle nous offre l'opportunité de cerner la question dans toutes ses dimensions. De la sorte, les normes y afférentes seront passées en revue sans occulter le décryptage des institutions qui en sont les dépositaires.

En pratique, notre analyse si tant est qu'elle soit objective entre en droite ligne du vaste mouvement ininterrompu dans lequel se trouve engagé le droit des marchés publics au Bénin. Donc, par des observations critiques nécessaires à la formulation de motions d'amendement, notre réflexion se veut une contribution modeste à l'amélioration du système qui demeure une préoccupation sérieuse tant au niveau national que communautaire.

³ Ibid.

Pour mener à bien ces desseins, notre étude sera axée, d'une part, sur les pratiques déviantes de la demande de cotation (Partie I) et d'autre part sur les approches de solutions à l'aune du nouveau cadre réglementaire (partie II).

1^{ère} PARTIE : DES PRATIQUES DEVIANTES DE LA DEMANDE DE COTATION

Le droit de la commande publique est une réglementation concurrentielle, jumelle du droit de la concurrence habituellement réservé aux marchés économiques privés. A ce principe, s'ajoute l'approche globale des commandes qui doit prévaloir quel que soit le mode de passation. A l'opposé de cette règle, s'observent des pratiques déviantes en matière de demande de cotation dont il sied d'analyser les sources du non-respect (Chapitre I) en lien avec les facteurs explicatifs ainsi que les conséquences (Chapitre II).

CHAPITRE I : LES SOURCES DU NON RESPECT DE L'APPROCHE GLOBALE EN MATIERE DE DEMANDE DE COTATION

Le phénomène se manifeste par le défaut de regroupement des commandes des entités (Section I). Ce qui s'apparente à un morcellement de commandes (Section II).

SECTION I : Le défaut de regroupement des commandes des entités.

Il se manifeste à travers la présentation des besoins et des modes de passation qui y correspondent (Paragraphe I). Ce qui est source de floraison des procédures de demande de cotation (Paragraphe II).

Paragraphe 1 : Présentation des besoins et des modes de passation correspondants.

La passation et l'exécution des marchés requièrent des opérations préalables. Au nombre de celles-ci figurent l'inscription au PPMP des besoins (A) assortie de la détermination des modes de passation au vu des besoins par entités (B).

A. Inscription des besoins au PPMP.

Les dispositions de l'article 10 in fine du CMP prévoit que « *les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet sont nuls et de nul effet* ». Plus loin, l'article 25 du même texte précise que « *La nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence [...]* ». Une lecture croisée de ces deux dispositions suscite les observations ci-après :

Dans un premier temps, il convient de retenir de l'article 10 que la prérogative de contracter des marchés pour le compte de l'administration n'est conférée qu'à certaines personnes délégataires de la puissance publique que la désigne sous le vocable d'autorité contractante. Au sens du code des marchés publics, elle désigne la personne morale de droit public ou de droit privé visée à l'article 2 dudit texte, signataire d'un marché public. Au titre des personnes morales de droit public, on peut citer entre autres l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées, les établissements publics, les autres organismes, agences ou offices créés par l'Etat ou les entités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général et dont l'activité est financée majoritairement au moyen des fonds publics. Il en ressort donc que l'autorité contractante est investie du pouvoir d'assurer la coordination des besoins des

différents services qui lui sont rattachés. Ces derniers n'étant pas habilités à se procurer directement les biens dont ils ont besoin pour leur fonctionnement, sauf dérogations accordées par le code, en ce qui concerne les lycées et collèges d'enseignement, les circonscriptions scolaires, les hôpitaux, les entités des universités nationales du Bénin, les directions départementales, les structures déconcentrées et les institutions consulaires⁴, présenter au PPMP les besoins de chaque entité relevant de l'autorité contractante s'apparente à une entorse à la massification des achats.

D'un autre côté, en complément de la précédente disposition, l'article 25 met en exergue le caractère exhaustif de la détermination des besoins à inscrire au PPMP. Il s'ensuit donc que l'autorité contractante, dans la présentation de ses besoins au plan, est tenu de procéder à une évaluation globale et détaillée de ceux-ci en biens, travaux et services suivant le calendrier budgétaire.

Dans le contexte actuel, sous l'empire du nouveau code des marchés et conformément aux dispositions de ses textes d'application⁵ le plan prévisionnel de passation des marchés publics est élaboré selon un modèle standard adopté par l'ARMP. Lequel est censé servir de référentiel à l'inscription des besoins au PPMP.

Or, il se fait que l'entrée en vigueur du code des marchés n'a pas été aussitôt suivie de la parution des décrets d'application en vue de la mise en œuvre des différentes prescriptions notamment celles afférentes à l'obligation de regroupement des commandes. La date d'effet desdits textes étant pour la plupart fixée au 13 juin 2018, en plein milieu d'exercice budgétaire, il ne semble pas matériellement et utilement possible de rendre effective l'application de ceux-ci.

Certes, la réglementation encadre les procédures d'élaboration des plans de passation des marchés publics et par extension l'inscription des marchés découlant des besoins par catégorie de services et de travaux. Mais, l'absence d'un modèle standard de plan favorise le défaut de regroupement des commandes au regard du choix des modes de passation des marchés.

⁴ Article 8 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018.

⁵ Article 4 du décret n°2018-231 du 13 juin 2018.

B. Des modes de passation basés sur des besoins par entités

Après l'inscription des besoins au plan prévisionnel de passation des marchés, la PRMP de l'autorité contractante a l'obligation d'en fixer les modes de passation. Pour ce faire, entre en ligne de compte l'évaluation des besoins (1) et le calcul des seuils (2).

1. Evaluation des besoins

Le choix du mode de passation des marchés est, a priori, fonction de la détermination des quantités nécessaires, des coûts estimés en lien avec les prévisions budgétaires y compris la durée d'exécution totale du marché⁶. Il en résulte donc que la PRMP de l'autorité contractante doit prendre en compte les éléments suivants : le coût estimé des quantités nécessaires, la prévision budgétaire et la durée d'exécution du marché.

Pour faciliter la tâche à l'autorité contractante, le législateur a eu recours à la notion de seuils de passation. En effet, « les seuils de passation sont des montants prévisionnels hors taxes fixés par voie réglementaire à partir desquels tout marché public est soumis aux procédures de la présente loi, hormis la procédure de sollicitation de prix ». ⁷ Il s'ensuit donc que la fixation desdits seuils relève de la prérogative du pouvoir réglementaire.

Pour l'essentiel, qu'il s'agisse des marchés soumis aux procédures propres au code des marchés publics ou de ceux relevant de la procédure de sollicitation de prix voire de la demande de cotation, il doit être procédé à une évaluation sincère et exhaustive des besoins en termes de coût. Ce qui permet d'obtenir le montant correspondant à chaque catégorie homogène est comparé aux seuils : selon qu'on est en présence d'un marché de fournitures, de services ou de travaux

Cependant, dans la réalité, il n'est notoire de constater un foisonnement de procédures de demande de cotation sous une même autorité contractante et au cours d'une période identique. Une pratique qui, semble-t-il, est constitutive de morcellement voire du défaut de regroupement des commandes. Une déviance susceptible d'être corrigée par l'observance des règles de calcul des seuils.

⁶ Article 2 alinéa 4 du décret n° 2018-232 du 13 juin 2018

⁷ Article 4 de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017

2. Calcul des seuils

Un éventail de règles encadre l'appréciation du montant du marché et donc de la détermination des seuils. Le calcul s'effectue en fonction des critères ci-après : la nature de la prestation concernée, la définition des besoins de l'autorité contractante, la durée du marché et sa structure.

Les dispositions de l'article 8 in fine du CMP distingue : les marchés publics de travaux, les marchés publics de fournitures, les marchés publics de services et prestations intellectuelles, les marchés mixtes et les marchés comportant des lots.

Il résulte de cette disposition que lorsqu'il est fonction d'un seuil, le choix de la procédure applicable, est déterminé dans les conditions suivantes, quel que soit le nombre de prestataires auxquels il est fait appel.

En ce qui concerne les travaux, est prise en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération de travaux portant sur un ou plusieurs ouvrages. Il y a opération de travaux lorsque le maître d'ouvrage prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique, économique ou comptable. La délimitation d'une catégorie homogène de travaux ne saurait avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu des dispositions du code.

S'agissant des fournitures et des services, est prise en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit, en raison de leurs caractéristiques propres, soit, parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

Pour les marchés mixtes, l'évaluation du seuil est fonction de la procédure d'acquisition retenue. A cet effet, lorsque la procédure comprend des travaux et des fournitures, son choix est fonction de la part relative en volume de travaux ou de fournitures la plus importante. Lorsque la procédure comprend des catégories de travaux ou de fournitures et des catégories de prestations intellectuelles, son choix est fonction de l'impact prédominant d'une catégorie par rapport à l'autre sur le résultat final

Pour les marchés comportant des lots, est retenue la valeur, estimée de la totalité des lots. La procédure de passation de chaque lot est celle qui s'applique au marché pris dans son ensemble.

Par rapport au droit antérieur fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix et de dispense en République du Bénin, il faut noter que le texte actuel⁸, quoique perfectible, marque une avancée notable de l'état du droit de la commande publique. Si, de façon générale, le montant des seuils de passation a été revu à la hausse, il est à retenir qu'en ce qui concerne les sollicitations de prix notamment la demande de cotation, le calcul des seuils intègre la valeur totale des travaux, fournitures ou services se rapportant à une opération dans une période de temps et un périmètre limités⁹. Autrement dit, il s'agit là de dispositions de nature à enrayer les déviations dont ce mode de passation est l'objet dans un passé récent

Ainsi, par exemple, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 26 septembre 1994, Préfet d'Eure-et-Loir, a considéré que la passation de quatre (4) marchés pour la réalisation de trottoirs en 4 endroits différents d'une même commune, constituait un découpage arbitraire, et correspondait en réalité à une seule et même opération.

Il ne s'agit pas d'interdire à la PRMP de réaliser des travaux en passant plusieurs marchés distincts, et de lui imposer un marché unique. L'objectif est d'empêcher le fractionnement abusif ou le défaut de regroupement dans le but d'échapper aux règles du Code, en fixant le montant à prendre en compte pour le comparer aux seuils. La PRMP peut donc décider de passer 4 marchés distincts, à condition d'appliquer à chacun la procédure qui s'appliquerait à un marché unique regroupant les 4 parties découpées

Paragraphe 2 : Floraison des procédures de demande de cotation.

Elle s'explique par une absence de regroupement des commandes due à une validation erronée de l'inscription des besoins au PPMP (A) résultant d'une procédure peu encadrée en amont (B).

A. De la validation erronée de l'inscription des besoins au PPMP.

La détermination des besoins de l'autorité contractante et leur inscription au plan prévisionnel de passation des marchés publics doit s'accompagner d'une approbation par les organes compétents¹⁰ avant toute publication. Dans le cas de la validation des PPMP, elle relève de la compétence du Chef de la Cellule de Contrôle de Marchés Publics (CCMP) constituée auprès de chaque autorité contractante. A ce titre, il est de la responsabilité de la CCMP de vérifier le

⁸ Décret n° 2018-232 du 13 juin 2018

⁹ Décret n°2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des marchés publics en République du Bénin.

¹⁰ Article 23 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin.

franchissement des seuils. Il s'agit pour lui de veiller au respect de la réglementation par l'autorité adjudicatrice relativement au choix de la procédure de passation en cohérence avec le niveau auquel les besoins sont définis.

A l'inverse, en l'absence d'un tel contrôle et/ou d'une validation erronée de l'inscription des besoins, l'autorité contractante peut octroyer des marchés par des procédures autres que celles de la mise en concurrence. Ce qui n'assure pas aux candidats potentiels la possibilité d'intervenir sur le marché pertinent que constitue le futur contrat. En témoigne la multiplicité des procédures de demande de cotation au sein d'une même autorité contractante pour le compte d'une même période. Ce qui, sans doute, est une illustration parfaite de la validation erronée de l'inscription des besoins au PPMP.

En somme, de ce qui précède, nous pouvons retenir que la CCMP, de par sa position et ses attributions, a l'obligation d'assurer la veille en enrayant toute velléité de fractionnement de commandes au moyen des demandes de cotation. Mais encore faudrait-il que ladite procédure soit plus encadrée en amont.

B. Une procédure faiblement encadrée

A l'instar des législations antérieures régissant la commande publique au Bénin, la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics admet la demande de cotation au rang des procédures simplifiées de passation. Comme l'indique sa qualification, il s'agit d'une procédure à laquelle ne doit faire recours l'autorité contractante que dans des circonstances exceptionnelles. D'ailleurs, la définition que donne même le code des marchés publics de la demande de cotation en dit long. Elle constitue une procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation de certains marchés en dessous d'un seuil déterminé par voie réglementaire¹¹. En tant que tel, la procédure devait faire l'objet d'une utilisation marginale. Certes, avant l'avènement de l'actuel code des marchés publics, il y a eu d'autres textes réglementaires qui ont fixé des seuils en dessous desquels certains marchés peuvent être passés par demande de cotation. Il va sans dire qu'il existe bel et bien une réglementation en matière de procédure de demande de cotation.

Mais le talon d'Achille commun à l'ensemble de ces textes est que la procédure était peu encadrée au regard du principe de regroupement des commandes dans le temps et l'espace. Le temps, ici, s'entend de la période d'exécution du budget sur laquelle s'aligne le PPMP. Et l'espace correspond à l'autorité

¹¹ Article 4 du CMP

contractante y compris ses services rattachés. Etant entendu que ceux-ci, excepté des cas marginaux, ne sont pas habilités à passer par eux-mêmes des marchés pour satisfaire leurs besoins, l'ensemble de ces derniers doivent faire l'objet d'un regroupement aboutissant à une évaluation globale fonction du choix du mode de passation.

Au-delà d'un tel constat, en l'occurrence celui du faible encadrement de la procédure mis en exergue, l'attitude du pouvoir réglementaire pourrait sembler avoir une autre portée. En effet, au plan de la sociologie juridique, le rapport symétrique entre l'effet voulu et l'effet réel d'une règle de droit n'est pas toujours automatique. Ceci renvoie à l'écart entre le droit et l'application qu'en font les individus qui reste imprégné de juridisme. La conception juridique classique a tendance à relier mécaniquement le droit à son application, sous-estimant la diversité et la richesse des relations que les individus entretiennent avec le droit. En définitive, comme le remarque G. VEDEL, « le droit dit "ce qu'il faut faire", il ne peut pas dire "ce qu'on en fera" ». Cette assertion appliquée au sujet de notre étude, nous pouvons dire que le pouvoir réglementaire s'est peut-être trompé de bonne foi en ne limitant pas au mieux le recours à la procédure de demande de cotation. Ce qui explique les déviations lorsqu'il s'est agi d'appliquer la réglementation y afférente.

Au total, il convient de retenir que sous l'ancien texte la procédure de demande de cotation était peu encadrée. Une situation à laquelle sont censés remédier les textes d'application de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2018 portant code des marchés publics en République du Bénin.

SECTION 2 : De l'assimilation à un morcellement de commandes

D'évidence le foisonnement des demandes de cotation au sein d'une même autorité contractante au cours d'une même période, et ce au mépris de la règle de l'appel à concurrence, provient d'une comptabilisation distincte des besoins propres à chaque service (Paragraphe 1) pour la détermination de la procédure à mettre en œuvre. Ce qui est une entorse à la règle de l'unicité de la PRMP (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : De la comptabilisation distincte des besoins propres à chaque service.

Nous allons, ici, mettre l'accent sur une pluralité de demandes de cotation (A).et la passation de différents marchés portant sur une même famille d'articles (B).

A. De la pluralité des demandes de cotation

Généralement, l'autorité contractante est constituée de plusieurs services qui, lors de l'élaboration du plan prévisionnel de passation des marchés expriment leurs besoins. Ceux-ci font l'objet d'un

arbitrage en fonction des crédits ouverts pour le compte de chacun des services. Il s'ensuit donc que les services au sein de l'autorité contractante disposent d'une marge de manœuvre dans l'expression des besoins nécessaires à leur fonctionnement.

Cependant, à y voir de près, la possibilité offerte aux services rattachés d'exprimer leurs besoins sur la base des crédits qui leur sont alloués s'apparente à une liberté relative. Car, les services de l'autorité contractante ne sont pas habilités à mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Seule la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) mandatée par l'autorité contractante est habilitée à le faire. Il s'en déduit que le niveau de prise en compte des besoins se situe normalement au niveau de l'autorité contractante et par extension de la PRMP.

En effet, bien que l'article 25 du CMP dispose que « *la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence [...]* », le même article rappelle par ailleurs que « *Cette disposition ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu de la présente loi* ».

Il en résulte que le choix de tout niveau inférieur d'agrégation n'est pas, au sens du code, admis. Par cette formulation, se trouve ainsi consacré le caractère impératif d'une prise en compte globale des achats (sans scission possible). Dès lors, les besoins sont définis au niveau des institutions de l'Etat, des départements ministériels, des collectivités territoriales ou des établissements dont le niveau d'appréciation des seuils de passation reste celui de leurs autorités contractantes respectives. L'observance des règles liées à cet impératif devait logiquement aboutir à l'usage d'un nombre limité de demandes de cotation.

A l'inverse, à l'opérationnel, le constat est tout autre. Concrètement, en procédant à une cartographie des commandes au regard de la plupart des PPMP, il se révèle une kyrielle de demandes de cotation conséquence de la non évaluation globale des besoins au sein de l'autorité contractante. Fort heureusement, les textes d'application de la nouvelle loi rendus disponibles notamment le décret fixant les seuils de passation semblent désormais s'inscrire dans une dynamique de corriger le tir en faisant de l'évaluation globale des commandes au cours de l'année un impératif auquel doit se conformer l'ensemble des acteurs de la chaîne de passation.

Au total, de ce qui précède, il apparaît que le défaut d'une évaluation globale des besoins au niveau du pouvoir adjudicateur ou de l'autorité contractante est à l'origine de la pluralité des demandes de cotation.

B. De la signature de marchés distincts portant sur des articles de familles identiques.

Comme il est démontré dans les paragraphes précédents, l'ineffectivité du respect de la réglementation sur la massification des achats conduit à une multiplication de commandes au moyen de demande de cotation. Pour diverses raisons, les conditions de mise en œuvre de celle-ci semblent s'écarter des exigences réglementaires en termes de procédures. Ce qui déteint sur la qualité même de la dépense publique. Or, la commande publique poursuit plusieurs objectifs au nombre desquels figure la qualité. En effet, pris dans un sens général, elle désigne l'ensemble des critères de valeur qui permet de classer une chose par ordre de mérite à un niveau supérieur, inférieur ou moyen relativement aux choses de même genre.

Dès lors, se pose la question de savoir comment atteindre cet objectif à travers la masse de travaux, de fournitures ou de services que draine l'achat public au moyen des sollicitations de prix.

En définitive, l'absence d'une réglementation claire et précise sur les sollicitations de prix constitue un frein à l'attribution judicieuse des commandes à l'issue de la mise en œuvre de la procédure. Une telle situation a forcément des répercussions sur la qualité des achats effectués. Par exemple, si nous prenons le cas d'une procédure dans laquelle l'attribution du marché est faite sur fond de favoritisme ou de collusion, il est clair que les résultats ne seront pas identiques à ceux d'une procédure régulière. Dans ces conditions, il n'est pas rare de relever des cas de commandes de mauvaise qualité hypothéquant même leur durabilité ou des sollicitations de prix conduisant à l'attribution de marchés à un opérateur économique qui ne répond pas ou mal aux besoins de la personne publique. Ce qui constitue une entrave à la priorité donnée aux impératifs de coût et de qualité dans la sauvegarde des intérêts de l'administration.

Paragraphe 2 : Une entorse à l'unicité de la PRMP.

Si l'achat public par des procédures simplifiées de sollicitation de prix a l'avantage de limiter les coûts de procédure et de faciliter l'accès à la commande publique à un grand nombre d'entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), il ne rime pas toujours avec l'efficacité. En d'autres termes, l'ineffectivité de la réglementation sur les achats groupés est aux antipodes de l'efficacité de la commande publique. Elle se traduit par le manque de rationalisation des besoins (A) et le renchérissement des coûts d'achat (B).

A. Du manque de rationalisation des besoins

Suivant les dispositions de l'article 10 du CMP, « l'autorité contractante mandate une personne responsable du marché chargé de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics ». Plus loin, le même article rappelle que « les marchés conclus par une personne non habilitée à cet effet sont nuls et de nul effet ». De la lecture croisée de ces dispositions, il ressort que les services relevant d'une même entité n'ont pas qualité à conduire des opérations de passation et d'exécution de marchés. Celles-ci ne sont conférées qu'à une personne responsable des marchés publics (PRMP), mandataire de l'autorité contractante dans les opérations de passation et d'exécution des marchés. En tant que tel, la PRMP se voit investie dans la mission de déterminer avec précision la nature et l'étendue des besoins qui ne sont rien d'autres que ceux des entités relevant de l'autorité contractante. C'est le sens des dispositions de l'article 25 du CMP. Car, au bout du rouleau le plan prévisionnel de passation des marchés est la résultante des besoins de plusieurs entités sous la bannière de la PRMP dans le but de réaliser des achats groupés. Ce qui, du coup, aboutit à la rationalisation des besoins et par ricochet limite le nombre de contrats à passer par la PRMP.

En revanche, l'inscription au PPMP de l'autorité contractante des besoins par entité avec des modes dérogatoires de passation telle que la demande de cotation reste symptomatique de l'ineffectivité de la réglementation sur les regroupements de commandes. Il en découle donc un manque de rationalisation des besoins de la part de l'autorité contractante.

B. Du renchérissement des coûts d'achat

Les achats au profit de l'administration doivent s'inscrire dans une démarche de globalité. Et c'est l'esprit du législateur à travers les dispositions de l'article 25 du CMP. En effet, suivant cet article l'autorité contractante est tenue de déterminer la nature et l'étendue de ses besoins avant tout appel à concurrence et les marchés publics qui en seront issus ne doivent avoir pour objet exclusif que de répondre à ces besoins. Il s'agit là d'un impératif qui s'impose à elle et d'une faculté. Le respect de cet impératif conduit la PRMP, à travers l'autorité contractante, à n'inscrire au plan prévisionnel de passation ses marchés que dans leur valeur globale, celle-ci résultant de l'agrégat des besoins de même nature de toutes ses entités. Tout ceci procède de la mise en œuvre de la réglementation sur le regroupement des commandes avec divers bénéfices au profit de la personne publique. Parmi ces bénéfices, nous avons d'un côté ceux administratifs et de l'autre ceux financiers. Mais pour des raisons d'ordre pratique, nous allons beaucoup plus

nous intéresser aux bénéfices financiers. Car, ils représentent le produit des économies d'échelle que favorisent les achats groupés.

Par contre, dans un contexte marqué par l'ineffectivité de la réglementation sur les achats groupés, où les plans de passation présentent les marchés à passer par entité d'une même autorité contractante, il s'ensuit un renchérissement des coûts d'acquisition. Car, l'adaptation des modes de passation aux besoins de chaque service opérationnel conduit souvent aux procédures simplifiées. Toutes choses qui ne favorisent guère les achats groupés et par ricochet l'optimisation des gains.

CHAPITRE II : IMPACT DES PRATIQUES DEVIANTES.

La commande publique poursuit essentiellement deux (02) objectifs au rang desquels figurent l'efficacité et l'efficience. Dans ce chapitre, nous allons nous intéresser, d'une part aux effets des déviations liées à la demande de cotation quant à l'efficacité de la commande publique (Section 1) et d'autre part du point de son efficience (Section 2).

SECTION 1 : DES EFFETS SUR L'EFFICACITE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Par définition, l'efficacité est la capacité d'arriver à ses buts. Au regard des dispositions législatives et réglementaires, les effets pervers des déviations liées à la pratique de la demande de cotation vont porter sur une planification insuffisante préjudiciable à la commande publique (Paragraphe 1) et un affaiblissement du respect des principes fondamentaux. D'un côté, celles qui se rapportent aux organes de passation et à la perméabilité des organes de contrôle. (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Augmentation du nombre des marchés sans formalisme.

Pour l'essentiel, à ce niveau, il y a lieu de relever un dévoiement des règles prévues par le code des marchés publics (A). Ce qui fait le lit à certaines dérives : pratiques de corruption et de favoritisme (B).

A. Le dévoiement des règles du code

D'un point de vue procédural, un marché public est composé de trois principales étapes : passation du marché, attribution du marché et exécution du marché. Les deux premières étapes sont extrêmement encadrées. Elles sont marquées par un très grand nombre d'obligations : obligation de déterminer la nature et l'étendue du besoin à satisfaire, obligation d'établir un contrat écrit, obligation de déterminer ce qu'on appelle des *spécifications techniques* c'est-à-dire des conditions dans la manière d'exécuter le marché. À ces obligations s'ajoutent pour chaque type de marché ou de procédure des règles et obligations spécifiques. Pour connaître les règles applicables, il faut donc avoir en tête les différents types de marchés et de procédures. Or, ces derniers obéissent à un système juridique d'une très grande complexité (c'est sûrement l'aspect le plus difficile de la commande publique). En principe, en effet, la notion juridique de marché public est consubstantielle à l'obligation de publicité et de mise en concurrence.

Toutefois, ces obligations sont assorties de nombreuses exceptions, qui représentent une part très importante (plus de la moitié) de la totalité des marchés publics. Pour faire très simple, c'est le plus souvent le montant de la dépense qui détermine le niveau de formalisme procédural et de réglementation des marchés. Notamment, depuis 2017, il existe en droit béninois un seuil en dessous duquel l'autorité contractante a la possibilité de recourir aux procédures de sollicitation de prix.¹² Au nombre de celles-ci figure la demande de cotation, objet de notre étude. Aux marchés devant faire l'objet d'une telle procédure, il est prévu des seuils fixés par voie réglementaire. Rappelons que pour ces marchés spécifiques, les pouvoirs adjudicateurs ont la liberté de définir eux-mêmes les modalités de passation en s'adaptant aux circonstances tout en assurant le respect des principes de la commande publique. Ce qui renvoie à l'idée d'assouplissement du formalisme lié à la demande de cotation.

A cette idée originelle se trouve joint l'objectif de simplification, de flexibilité et de plus grande responsabilité de l'autorité contractante dans la passation des marchés. Or, dans cette marge de manœuvre qui lui est laissée, la tentation est fréquente, pour bon nombre d'entre elles (les autorités contractantes) de pratiquer ce qu'on peut qualifier de "fétichisme procédural". Celui-ci consiste à s'estimer en règles au motif que les exigences procédurales des textes sont satisfaites. L'autre tendance, plus préoccupante, consiste à mésinterpréter des dispositions du CMP par méconnaissance du droit ou, pire, à dévoyer les sciemment dans le but de s'affranchir de certaines contraintes.

Au total, l'assouplissement de formalisme propre à la demande de cotation explique le dévoiement des règles y afférentes. Ce qui ne met pas le système à l'abri des risques d'une planification insuffisante.

B. Une planification insuffisante préjudiciable à l'approche globale des commandes.

On se rappelle, l'approche globale fait partie de l'une des exigences du code préalablement à toute passation de marché. En exigeant chaque début d'année aux autorités contractantes de concevoir et de publier l'avis général de passation des marchés et le plan de passation des marchés, le pouvoir réglementaire a le mérite de promouvoir la transparence et l'égal accès des candidats à l'information. Cette exigence se heurte à des difficultés provenant de l'absence de maîtrise de la mise en place des crédits budgétaires, qui déteint négativement sur l'exécution

¹² Article 33 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017

de la commande publique. En effet, la notification des crédits disponibles et la mise en place des crédits prennent souvent du temps et constituent une réelle contrainte sur la procédure de passation des marchés. En général la mise en place des crédits budgétaires intervient par tranche alors qu'il est fait obligation à l'autorité contractante de s'assurer de la disponibilité du financement avant le lancement de quelque procédure de passation. Tout ceci a des répercussions néfastes sur la programmation des marchés conduisant souvent à une sous-évaluation des besoins. Cet état de chose est contraire à l'objectif d'efficacité recherchée du fait du décalage entre la planification de la commande et sa matérialité.

A cela s'ajoute l'absence de maîtrise du calendrier budgétaire et des différentes phases de son exécution. En effet, il est arrivé ces dernières années qu'en cours d'exécution de la commande publique, que les crédits budgétaires destinés au paiement des prestations soient purement et simplement supprimés du fait des difficultés de trésorerie ou de mobilisation de ressources. Cette situation en dit long sur les insuffisances dans la planification et l'absence de coordination entre le ministère en charge des finances et les ministères dépensiers. La plupart des ordonnateurs n'ont pas une réelle prise sur le budget qu'ils sont censés exécuter tout au long de l'année, car ne disposant pas souvent d'informations précises sur les crédits disponibles. Dès lors, une bonne coordination entre le calendrier budgétaire et celui de passation des marchés pourrait constituer un gage de planification suffisante. Ce qui, en aval, mettrait le système de commande publique à l'abri des déviations liées à la demande de cotation.

Paragraphe 2 : Une faible prégnance des principes généraux de la commande publique

Les marchés en deçà des seuils d'appel à concurrence notamment la demande de cotation, du point de vue des principes généraux de la commande publique, bénéficient d'une influence atténuée des principes de la commande publique (A). Ce qui remet en cause un des objectifs principaux de la commande publique : celui de la protection des deniers publics : celui de protection des deniers publics (B).

A. Une soumission limitée aux principes de la commande publique.

Les procédures formalisées du Code des marchés publics ne s'appliquent qu'aux contrats dont la montant atteint un seuil communément appelé seuil de passation. Pour les marchés d'un montant inférieur aux seuils d'application de ces procédures, notamment la demande de cotation, sont mises en place des procédures allégées pour limiter les coûts engendrés par les

procédures d'appel d'offres. Mais ces dispositifs ont la particularité de ne pas assurer le respect des principes de la commande publique.

Dans la législation béninoise, ces marchés sont passés suivant une procédure de mise en concurrence régie par le décret n°2018-227 du 13 juin 2018 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix. D'ailleurs, en ce qui les concerne on parle toujours de marché public à l'instar de ceux dont les procédures de passation sont définies dans le code. Peu importe que ces marchés portent sur des fournitures, services ou travaux, ils sont, à peine de nullité, soumis à l'obligation d'inscription préalable au plan prévisionnel de passation quel que soit leur montant. Ce qui justifie le fait qu'ils soient tous érigés au rang de marchés publics.

Au-delà du fait que, pour les marchés dont les seuils sont les plus bas, la réglementation prévoit une atténuation de l'encadrement, une tendance à l'accroissement des atteintes aux principes de transparence, de liberté d'accès et d'égalité de traitement est plus que manifeste. La demande de cotation n'échappe guère à cette réalité. Dès lors, toutes choses étant égales par ailleurs, on comprend aisément que les dérives liées à la demande conduisant au défaut de regroupement des commandes augmentent les atteintes aux principes de la commande publique.

Hormis les atteintes aux principes de la commande publique qu'induit le défaut de regroupement des commandes, la protection des deniers publics est aussi mise en péril.

B. De la mise en péril des deniers publics

La difficulté majeure que soulève l'encadrement de la demande de cotation est qu'elle présente un décalage entre la souplesse des procédures et l'importance relative des sommes en jeu. La liberté laissée aux administrations étant trop importante par rapport aux sommes en jeu et les contrôles dans les procédures d'appel d'offres s'étant renforcés, ces procédures allégées à l'exemple de la demande de cotation sont devenues le domaine de prédilection des irrégularités. En d'autres termes, les cas d'irrégularités se sont massivement déplacés vers les demandes de cotation.

Au Cameroun, la fraude liée à la passation des marchés en dessous de 5 millions a même son nom, «*la règle du 4.9*». Elle désigne une pratique consistant, pour les administrations, à

saucissonner les prestations de telle sorte que le montant des marchés qu'elles passent tourne autour de 4,9 millions de francs CFA¹³.

La seconde difficulté que soulève l'encadrement des marchés en deçà des seuils peut être présentée sous une forme interrogative: les principes de la commande publique et surtout celui de transparence ne devraient-ils pas être respectés dès le premier franc dépensé? Qu'advient-il des marchés dont le seuil n'atteint pas celui de passation d'une demande de renseignements et de prix? La réponse du pouvoir réglementaire est de les soumettre à un encadrement dérisoire. C'est le cas de la demande de cotation au Bénin sous l'empire du nouveau code des marchés publics. Soumise à un formalisme minimal¹⁴, cette procédure peut être conclue sur la base d'au moins trois (03) offres.

Suivant la réglementation, « *la procédure de demande de cotation s'applique aux marchés dont les montants prévisionnels hors taxes sont inférieurs à dix millions (10.000.000) de francs CFA et supérieur ou égal à deux (02) millions (2.000.000) de francs CFA* »¹⁵. est utilisée par exemple pour les contrats de travaux et de prestations intellectuelles d'un montant estimatif inférieur à 5 millions de francs CFA (TTC) et pour les contrats de fournitures et de services d'un montant estimé inférieur à 3 millions de francs CFA¹⁶. Contrats non écrits, réglés sur mémoire ou facture, il est légitime de se poser la question de savoir s'il s'agit de contrat public. La même question se pose concernant les contrats d'un montant inférieur à 10 millions de F. CFA en Côte d'Ivoire, qui peuvent « *être exécutées par la simple comparaison obligatoire CFA d'au moins trois factures, sans qu'il soit besoin de mettre en œuvre une formalité procédurale quelconque* ». A première vue, un tel dispositif a l'avantage d'offrir la possibilité à l'autorité contractante de pouvoir satisfaire des besoins portant sur des biens non récurrents dont il est difficile de déterminer la consistance en début d'année.

¹³ Voir CS/Chambre des Comptes, *Rapport annuel*, 2011, Publié sur le site de la Chambre des comptes: <http://www.chambredescomptes.net/images/stories/CDCdocs/annualreport2011.pdf>. (consulté en septembre 2014), pp. 78-81. La Chambre des comptes relève dans le Rapport d'observations sur les comptes de la Société d'Édition et de Presse du Cameroun (SOPECAM) pour les exercices 2004 et 2005 que la SOPECAM a commandé auprès des mêmes prestataires, à la même période, des objets de même nature sur plusieurs factures fractionnées dont le total dépasse 5 000 000 FCFA. Par exemple achat de prestations de service d'entretien, auprès du même fournisseur. Cet achat qui devait faire l'objet d'un marché de 34 108 929 Fcfa a été fractionné en 9 marchés par la Direction Générale de la SOPECAM entraînant la soustraction des commandes de la compétence de la commission de passation des marchés. pp. 78-81

¹⁴ L'article 13 in fine du décret n° 2018-227 du 13 juin 2018, « En ce qui concerne la passation des marchés par la procédure de demande de cotation, les formalités de publication d'un avis d'appel public à candidature de marché public ne sont pas obligatoires ».

¹⁵ Article 3 du décret op. cit.

¹⁶ Sénégal: Arrêté n° 00107 du 07 janvier 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article 78 du code des marchés publics

En revanche, l'attitude consistant à dispenser la demande de cotation de certaines formalités notamment l'obligation de publicité alors que l'inobservation même mineure, concernant les procédures formalisées, des mentions relatives à la publicité est très lourdement sanctionnée par l'annulation de la procédure de passation du marché devant le juge administratif nous semble non homogène. S'il n'est nullement question de contester les modalités de mise en œuvre de chacune de ces procédures, on peut néanmoins s'interroger sur leur finalité respective. Pour autant, les conséquences d'une pratique déviante de la demande de cotation sont néfastes. En témoigne la mise en péril des deniers publics

Force est de constater que les réformes du droit de la commande publique sont loin d'être achevées quant à la question de la limitation des abus inhérents aux procédures applicables aux marchés en deçà des seuils de recours aux procédures formalisées. Aussi, les dérives liées à la demande de cotation influencent-elles l'efficacité de la commande publique.

SECTION 2 : DES EFFETS AU PLAN DE L'EFFICACITÉ DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'impact du défaut de regroupement des commandes découlant des dérives liées à la demande de cotation peut s'analyser à l'absence de rationalisation des moyens (Paragraphe 1) et une gestion non efficace des services (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Absence de rationalisation des moyens

La non centralisation des achats au moyen d'un recours fréquent aux procédures de demande de cotation est symptomatique de l'absence de rationalisation des moyens. Le caractère dispendieux des marchés (A) et la fréquence des procédures (B) en sont les effets.

A. Le caractère dispendieux des marchés

En règle générale, tout processus d'achat par la puissance publique doit se faire au moyen des procédures formalisées. Cette tendance a survécu malgré les réformes successives que la réglementation sur la commande publique a subies. L'une des implications de cette constance est que les contrats de commande publique sont, sauf exception, soumis à l'obligation de mise en concurrence, variable en fonction des types de contrats. Ce qui assure le rapport qualité/coût aux acquisitions pour le compte de l'administration.

Toutefois, parallèlement aux procédures de règle auxquelles s'appliquent les dispositions du CMP ; il est admis des procédures dérogatoires aux marchés dont le montant hors taxe est

dessous des seuils de passation soumises à une réglementation spécifique. Au nombre de celles-ci, la demande de cotation semble être la plus usitée. Cet état de chose fragilise davantage la commande publique et contribue à créer des dérogations préjudiciables à son efficacité. Par rapport cela, il se révèle qu'au mépris des règles de la mise en concurrence, des marchés, au moyen d'une sous-évaluation de leur montant, sont soustraits des procédures qui leur sont applicables au regard du code des marchés publics. Toute chose qui conduit à renchérir le coût des achats qui en sont issus.

En effet, au-delà des raisons pouvant justifier la propension des pouvoirs adjudicateurs à recourir à la demande de cotation, il y a lieu de noter qu'en raison de son caractère de procédure non formalisée, celle-ci bénéficie d'un encadrement peu sommaire du point de vue de la préparation et du lancement. Or, le jeu concurrentiel relativement à la commande publique se doit d'être préservé. À l'aune de l'analyse des analyses de la nouvelle microéconomie qui intègre la théorie de jeux, le défaut de coordination en cas de concurrence imparfaite comme celui de la demande de cotation aboutit à une augmentation artificielle des prix et par ricochet la gabegie.

Il y a lieu, en définitive, de retenir que les déviations consécutives à la demande de cotation aboutissent à des surcoûts au préjudice de l'administration et ceci, du fait de la fréquence des procédures.

B. De la fréquence des procédures

Une des caractéristiques essentielle de la commande publique est l'appel à concurrence demeure la règle. Ce qui fait de la détermination des besoins la première étape de tout processus d'achat. À ce niveau, l'autorité contractante est tenue d'exprimer de façon exhaustive ses besoins. Cette phase est primordiale dans la mesure où elle conditionne le choix du contrat et le déroulement de son mode de conclusion. En effet, la définition sincère et raisonnable des besoins est indissociablement liée à la détermination de la procédure applicable. L'évaluation des caractéristiques du contrat futur, dont son montant et son objet, détermine si une procédure de publicité et de mise en concurrence est obligatoire et détermine la forme de la procédure à suivre. À ce titre, l'article 25 du CMP précise « *L'étendue et la nature des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à la concurrence [...]. Cette disposition ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux qui leur sont normalement applicables en vertu de la présente loi* ». Tout ceci laisse penser à une approche globale des marchés comme leitmotiv de la commande publique. Par conséquent, la

détermination préalable et précise de l'étendue des besoins à satisfaire est une véritable exigence juridique et économique conditionnant la régularité des procédures de publicité et de mise en concurrence. De ce point de vue, une saine application des exigences précitées ne devait pas conduire à la récurrence des procédures autres que celles formalisées dont la demande de cotation dans le processus d'achat de la personne publique. En principe, le niveau de prise en compte des besoins se situe normalement au niveau de la personne publique elle-même. Ce qui, logiquement, amènerait chaque service ou entité de l'Etat à conduire sa politique d'achat. Mais le droit positif de la commande publique au Bénin a défini le niveau d'appréciation des besoins à celui des institutions, ministères, collectivités territoriales ou établissements publics. Ce qui confère aux responsables de ces structures la qualité d'autorité contractante. Or, il n'est pas rare d'assister à des niveaux inférieurs d'appréciation des besoins. Les services rattachés à l'autorité contractante étant pour la plupart de petites tailles avec des budgets relativement modestes, une telle situation aboutit à la fréquence des marchés en deçà des seuils de passation.

Par conséquent, le défaut de regroupement des commandes génère une pléthore de demandes de cotation qui n'est pas sans impact sur la gestion des services.

Paragraphe 2 : Gestion non efficiente des services

Accroître la qualité des services publics est, en général, un objectif le plus largement partagé de par le monde auquel contribue la commande publique. Là-dessus, les signes d'une gestion non efficiente des services peuvent s'analyser en une absence d'adéquation entre les moyens disponibles (A) et les objectifs poursuivis (B).

A. De l'inadéquation des moyens

Un des fondements du service public est la satisfaction de l'intérêt général au moyen de la commande publique. Relativement à cette dernière, rappelons que, comme il est démontré plus haut, la propension des pouvoirs adjudicateurs à recourir à la procédure de demande de cotation produit des surcoûts sur les services offerts. Visiblement au-delà du fait ces dérives occasionnent la multiplication des procédures, elles ne permettent pas à la puissance publique de bénéficier des économies d'échelles à l'instar des procédures formalisées.

Hormis cette situation, le rapport qualité/coût s'en trouve négativement et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, la demande de cotation relève de la catégorie des procédures peu formalistes et bénéficiant d'un encadrement sommaire du point de vue de la préparation et de la conduite de la procédure. A titre d'exemple, non seulement la mise en place d'une commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres n'est pas requise et la procédure est

conduite sous la seule responsabilité de la PRMP ou le responsable de la structure¹⁷. Un tel dispositif est de nature à entraver une expression de besoin fonctionnelle susceptible de favoriser l'innovation attendue des services opérationnels en charge de l'analyse de la valeur technique du marché.

D'autre part, il est fait obligation à l'autorité contractante, au sens du code des marchés publics, d'inscrire les marchés à passer quel qu'en soit le montant dans un plan prévisionnel ou révisé à peine de nullité.¹⁸ Il s'agit là d'un premier niveau de transparence que la réglementation impose invariablement à l'ensemble des contrats de marchés. Par contre, les dispositions du décret fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix dispensent la demande de cotation des formalités de publication d'un avis d'appel public à candidature de marché public.¹⁹ Ce qui ne permet pas à une frange importante d'opérateurs économiques d'être au courant de la passation d'un marché. Par conséquent, un tel dispositif est loin de garantir la transparence et l'ouverture recherchée de la commande publique.

A priori, l'esprit du pouvoir réglementaire en disposant ainsi s'explique par le caractère exceptionnel de la demande de cotation, car faisant l'objet d'un usage non récurrent, inhabituel voire unique.

Or, la pratique tend à faire d'elle une procédure de règle au regard des déviations qui la caractérisent. Ce qui, du coup, conduit à l'attribution de marchés à des entreprises qui répondent peu ou mal aux besoins de la personne publique. L'effet induit de ce phénomène est la défaillance du service public due aux moyens inadaptés issus d'un défaut de regroupement de commandes.

B. De la non atteinte des objectifs poursuivis

Les normes répressives ont, en règle générale, la particularité de produire un effet dissuasif de par l'influence qu'elles exercent sur les sujets de droit. Selon le cas, l'effectivité ou l'efficacité d'une norme désigne soit l'application de la règle par les sujets par crainte de sanctions, soit l'exécution des sanctions en cas de violation de la règle.

Dans le cas du non-respect de la règle sur les regroupements de commandes, il ne semble pas y avoir de cohérence entre l'intention du législateur (promouvoir les achats groupés) et la norme

¹⁷ Article 9 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix

¹⁸ Article 13 du décret op. cit.

¹⁹

impérative y relative susceptible d'encadrer les comportements des acteurs. Il en résulte donc que la règle fournie manque de mode d'emploi.

Même s'il est difficile d'évaluer objectivement les résultats effectifs d'un texte, on pourra tout au moins juger son efficacité au nombre d'infractions constatées et réprimées. Ce qui renvoie à l'effet dissuasif d'une norme juridique.

Se référant à nos développements précédents, il est démontré que l'ineffectivité du respect de la réglementation sur les achats groupés est due à la non opérationnalisation du dispositif répressif prévu dans ce sens. Ce qui, par ricochet, induit des effets sous-jacents quant à la récurrence des actes répréhensibles synonymes de violation de la réglementation.

Au total, de ce qui précède, nous retenir que l'ineffectivité du respect de la réglementation sur les achats groupés est due au manque d'effet dissuasif de certaines normes répressives en la matière.

2^{ème} PARTIE : APPROCHES DE SOLUTIONS.

Du constat de pratiques déviantes liées au recours à la demande de cotation se dégage un éventail de diagnostics. Ceux-ci nécessitent des approches de solutions en vue d'une efficacité des procédures de passation de la commande publique. Pour ce faire, les approches de solutions innovantes (Chapitre I) contenues dans la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin ainsi que ses textes d'application seront mises en exergue. A chacune de ces solutions innovantes seront proposées les mesures de mise en œuvre (Chapitre II).

CHAPITRE I : DES APPROCHES DE SOLUTIONS INNOVANTES

Dans le but de limiter à défaut d'enrayer totalement les dérives liées à l'utilisation des procédures de demande de cotation, une nouvelle réglementation²⁰ fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix a vu le jour. Les prémices d'une telle initiative réglementaire repose sur une vision dualiste qui concilie une approche globalisante des marchés (Section 1) et les cas de dérogation (Section 2) d'autre part.

SECTION 1 : L'APPROCHE GLOBALISANTE DES MARCHES

Il s'agit ici de mettre l'accent sur les fondements d'une telle approche (Paragraphe 1) et ses modalités de mise en œuvre (Paragraphe 2)

Paragraphe 1 : Fondements

L'essentiel des mesures envisagées pour remédier aux déviations découlant du recours à la procédure de demande de cotation peut se résumer à une limitation du seuil de déclenchement des procédures à l'autorité contractante (A) et au renforcement du mécanisme de computation des seuils (B).

A. La limitation du seuil de déclenchement des procédures à l'autorité contractante

Sous l'empire de la réglementation antérieure sur les marchés publics, était admis, en dessous des seuils de passation des marchés, le recours à des procédures de demande de cotation. Seulement, en complément à ce texte devait être pris un décret qui en principe est destiné à définir les règles et modalités de ces procédures. En d'autres termes, ledit décret était appelé à clarifier les conditions de mise en œuvre de la demande de cotation. Malheureusement, en lieu et place de ce texte a été pris le décret fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics. L'application de ce texte donne lieu à diverses interprétations de la part des pouvoirs adjudicateurs. Et l'une des manifestations de celles-ci constitue les déviations liées à la demande de cotation, objet de notre étude.

²⁰ Décrets n°2018-227 et n°2018-232 du 13 juin 2018.

En effet, l'ultime réforme du système des marchés publics consacrée par l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics et de ses décrets d'application viserait, entre autres, à débarrasser la demande de cotation des entraves qui empêche la commande publique à jouer pleinement son rôle économique. Ainsi, se fondant sur le fait que les dérives dont il s'agit prennent leur source depuis la phase de définition des besoins, la solution qu'apporte la nouvelle réglementation est la limitation du périmètre de définition des besoins au niveau de l'autorité contractante. Celle-ci sous-entendue comme les ministères et institutions de l'Etat, les préfectures, communes, établissements publics, etc.

Dès lors, le niveau de centralisation des besoins est celui de l'autorité contractante dans la mesure où elle est l'organe habilité à mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Les effets attachés à une telle option est que, en termes d'organisation, l'autorité contractante se trouve dans une position hiérarchique et fonctionnelle qui lui confère légitimité et crédibilité. Ainsi, contrairement à la pratique antérieure qui consiste à se fonder sur l'évaluation besoins telle que issue des services opérationnels pour le choix des procédures de passation, le niveau de déclenchement de celles-ci reste celui l'autorité contractante. Laquelle se retrouve, par le truchement de l'innovation apportée à la réglementation, dans une fonction de coordination des besoins des services rattachés. Ladite mesure ne prive point les entités sous l'autorité contractante de la liberté de définir leurs besoins. Cela participe, d'ailleurs, d'une souplesse de gestion dont l'essence repose sur l'impératif d'une gestion efficiente des services.

L'idée que ceux-ci même sous l'empire de l'ancien texte sont dépourvus de la personnalité juridique de conduire les opérations de passation encore moins d'exécution des marchés publics militait déjà en faveur d'une telle approche. Mais seulement, il manquait la précision selon laquelle le seuil de déclenchement de la procédure de demande de cotation est celui de l'autorité contractante. Il s'agit là d'une équivoque que vient lever la nouvelle réglementation.

En somme, de ce qui précède, nous pouvons retenir que, pour juguler les déviances dont est l'objet la demande de cotation de la part des pouvoirs adjudicateurs, la solution proposée reste la limitation du niveau de déclenchement des procédures à celui de la PRMP et par ricochet de l'autorité contractante. Une solution qui est en cohérence la primauté de la règle de l'appel à concurrence en matière de commande publique. Ce qui, à n'en point douter, permettrait d'éviter la passation des marchés fractionnés voire des demandes de cotation préjudiciables à l'efficacité de la commande publique. Encore faudrait-il que cette mesure puisse être assortie d'un mécanisme approprié de computation des seuils.

B. Le renforcement du mécanisme de computation des seuils.

Ce volet prend essentiellement en compte le seuil financier des marchés. Il se fonde sur la nécessaire globalisation des commandes (1) assortie de la dimension temporelle (2).

1. La nécessaire globalisation des commandes

Rappelons que, suivant l'ancien texte régissant les marchés en dessous des seuils de passation, les montants variaient selon les types de marchés en termes d'objet. En d'autres termes, pour les marchés de travaux, de fournitures ou de services, étaient prévus différents montants. En effet, quelle que soit la version du Code des Marchés Publics qui soit en vigueur, la question des seuils se pose inmanquablement. Mais, l'existence de différents seuils selon les types de marchés et selon leurs objets en ce qui concerne la demande de cotation n'était pas en cohérence avec l'exigence d'appel à concurrence qu'impose la commande publique. En témoignent le défaut de regroupement de commandes conséquence des dérives tant décriées.

Avec le nouveau texte, un seuil financier unique est prévu pour les marchés en dessous des seuils de passation. De façon spécifique, en ce qui concerne la demande de cotation, « *les procédures y afférentes s'appliquent aux marchés dont les montants prévisionnels hors taxes sont inférieurs à dix millions (10.000.000) francs CFA et supérieur ou égal à deux millions (2.000.000) francs CFA* ». ²¹ Il résulte de cette disposition qu'au sein d'une même autorité, le montant total des marchés à passer selon l'objet par la procédure de demande de cotation doit être pris en compte. Ce qui sous-entend que la même autorité contractante ne peut comptabiliser au-delà de trois (03) procédures de demande de cotation à son PPMP excepté les cas de dérogation prévus par la réglementation.

Par ailleurs, le pouvoir réglementaire apporte des précisions quant au calcul de la valeur des marchés pour les besoins de l'application des seuils prévus. Celui-ci renvoie à la notion d'opération dans le cas des marchés de travaux et à celle d'unité fonctionnelle en ce qui concerne les marchés de fournitures ou de services. A noter que ladite approche serait incomplète si elle n'intègre pas la dimension temporelle.

2. La dimension temporelle

²¹ Article 3 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018

La dimension temporelle fait partie intégrante de l'achat public en raison du lien étroit entre la commande publique et le budget de l'Etat. L'un étant tributaire de l'autre, la dimension temporelle entre en ligne de compte pour la détermination des seuils et par-delà le choix du mode de passation applicable. Dans le cas des seuils de sollicitation de prix, pour la détermination de la valeur globale se rapportant à une même opération ou de celle d'un marché de fournitures ou de services, la réglementation précise de se projeter dans une période de temps et un périmètre limités. Notons que, pour les marchés de travaux, est prise en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération : celle-ci étant caractérisée par son unité fonctionnelle, technique ou économique. De la sorte, une opération est un ensemble de travaux qui, selon leur objet, les procédés techniques utilisés ou leur mode de fonctionnement, ne peuvent être dissociés et que le maître d'ouvrage a décidé d'exécuter dans une même période de temps et dans un espace géographique déterminé. Ainsi, relèvent d'une même opération, les travaux identiques relevant d'un même budget, votés simultanément, et exécutés dans la même période. A titre d'exemple, la réfection des trottoirs d'une ville ou des toitures des écoles d'une seule commune relève d'une même opération. Mais considérer qu'il y aurait autant d'opérations que de rues doit être assimilé à un fractionnement ou au morcellement de commandes.

Quant aux marchés de fournitures ou de services, la valeur d'un marché de fournitures ou de services prend en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. Les familles homogènes des besoins s'apprécient comme des ensembles de prestations nécessaires à l'élaboration d'un projet et ayant un caractère cohérent. Ainsi, une paire de ciseaux peut s'apparenter aux fournitures de bureau pour une collectivité locale, mais plutôt comme du matériel chirurgical pour un établissement hospitalier. Il s'agira donc pour la PRMP de constituer les "familles de fournitures" comme par exemple : acquisition de matériel roulant au profit du Ministère de l'Industrie au titre de 2018 : qu'il s'agisse des engins à deux ou à quatre roues, c'est la valeur globale qu'il faut considérer, quitte à constituer des lots lors du montage des DAO ; Acquisition du matériel informatique au profit du PAC au titre de l'année x : il faut computer le montant total de ces matériels pour passer un marché par appel d'offres ouvert et non les acheter séparément pour éviter la mise en concurrence.

Paragraphe 2 : Cadre institutionnel de mise en œuvre de la demande de cotation et rôle des principaux organes

Elles vont essentiellement se décliner en deux (02) : d'une part de la phase de planification à l'exécution via la passation (A) et d'autre part le dispositif de contrôle (B).

A. Les organes de passation

D'un point de vue procédural, un marché public est composé de trois macros étapes : la passation, l'attribution et l'exécution du marché. A celles-ci, s'ajoute une autre non moins importante qui se trouve en amont. Il s'agit de l'étape de la planification.

A l'instar des marchés à procédures formalisées, les marchés à passer par une procédure de demande de cotation sont soumis à une obligation d'inscription préalable au plan prévisionnel ou révisé de passation des marchés publics sous l'actuel texte. Là-dessus, une telle disposition, loin d'être une nouveauté par rapport au texte antérieur n'est que la reconduction de l'ancienne rédaction. Etape indissociable du reste du processus d'achat, la planification des marchés publics reste marquée par un certain nombre d'obligations, au nombre desquelles figure l'obligation de déterminer la nature et l'étendue du besoin à satisfaire. A cet effet, la demande de cotation s'applique aux marchés dont le montant prévisionnel hors taxes est inférieur à dix millions (10.000.000) de francs CFA et supérieur ou égal à deux millions (2.000.000) de francs CFA. Ce seuil, qui s'applique à l'ensemble des à l'ensemble des autorités contractantes, est identique pour toutes les natures de prestations.

Parlant de l'organe habilité à conduire la procédure de la phase de planification à celle de l'exécution du marché, la réglementation a conféré cette prérogative à l'autorité contractante. Il s'agit là d'un niveau centralisé le plus juridiquement incontestable et économiquement pertinent conformément au seuil de déclenchement des procédures tel que défini par le CMP. Notons que, hormis les autorités contractantes énumérées par le CMP, les préfetures, les directions départementales, les autres structures déconcentrées ainsi que les entités administratives qui leur sont rattachées, les entités des universités nationales du Bénin sont habilitées à passer les demandes de cotation.²² A l'exemple des marchés à procédures formalisées, c'est la personne responsable des marchés publics de l'autorité contractante qui conduit les procédures de demande de cotation.

²² Article 4 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018.

A l'étape de la passation, un minimum de trois (03) plis est requis. Lorsque cette condition n'est pas réunie, la procédure est relancée jusqu'à l'obtention de trois (03) devis. L'ouverture publique des plis n'est pas obligatoire encore moins l'analyse des offres par le comité de passation. Cette dernière est faite par deux personnes au moins qui prononcent dans un délai n'excédant pas cinq (5) jours ouvrables, l'attribution au soumissionnaire dont l'offre est conforme pour l'essentiel aux prescriptions techniques du dossier.

Enfin, les contrats découlant de demandes de cotation ne requièrent pas d'approbation formelle mais sont signés par la PRMP ou le responsable de la structure en ce qui concerne les entités déconcentrées ne disposant pas formellement de PRMP.

Les paiements effectués au titre de tout marché de sollicitation de prix, s'opèrent suivant les règles et procédures d'exécution des dépenses publique de l'Etat. Cette étape qui, dans le meilleur des cas, marque la fin de l'exécution du contrat est généralement précédée d'une constatation de services organisée par une commission de réception régulièrement constituée. De ce qui précède, il apparaît que la mise en œuvre de la demande de cotation reflète une simplification procédurale qui ne la dispense pas pour autant d'un dispositif de contrôle

B. Les organes de contrôle

Le fait que la demande de cotation relève de la catégorie de la catégorie des procédures simplifiées devait présager de sa soumission à un régime spécifique par rapport aux procédures formalisées de droit des marchés publics. De ce point de vue, le pouvoir réglementaire a prévu un mécanisme de contrôle allégé voire hiérarchisé à la demande de cotation, de la planification à l'exécution via la passation.

Pour l'essentiel, la demande de cotation à l'exemple des autres contrats de commande publique reste assujettie à deux types de contrôle. A ce titre, il y a d'une part le contrôle a priori et d'autre part le contrôle a posteriori.

Pour ce qui est du contrôle a priori, la demande de cotation n'est soumise qu'à l'obligation d'inscription au PPMP de l'autorité contractante du ou des marchés qui devront en faire l'objet. Ce qui suppose qu'avant l'apposition de l'avis conforme du Chef de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics sur ledit document l'accomplissement des vérifications requises conformément à la réglementation. C'est dire que le contrôle a priori de la demande de cotation est beaucoup plus prégnant à la phase de l'approbation du PPMP. Bien évidemment cela va de soi, étant donné que l'une des attributions de la CCMP est de procéder à la validation du plan de passation des marchés de l'autorité contractante avant sa publication et ce, quel que soit le

montant du marché ou le budget afférent.

Le contrôle a posteriori de la procédure de demande de cotation est assuré par la CCMP. A ce titre, la réglementation a prévu que « *les dossiers de sollicitation des prix, notamment l'avis de consultation, les dossiers de demande de renseignements et de prix ou de demande de cotation, les offres, les résultats de la sélection, le procès-verbal de réception, les pièces comptables, doivent être tenus et conservés par la PRMP à toute fin de réquisition aux fins de contrôle pour les sollicitations* ». ²³

Elles s'apparentent à celles retenues dans le cadre de la solution au problème des organes de passation. A ce titre, l'Etat doit s'efforcer de rendre disponible le texte devant désormais régir l'exercice des missions de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics et ce, en application du nouveau cadre institutionnel des marchés publics au Bénin. Ce qui passe par l'adoption en conseil des ministres du décret y afférent par le pouvoir réglementaire. Ce faisant, la CCMP va cesser d'être sous le joug de l'autorité contractante. Une telle démarche aura l'avantage de donner un sens à sa mission d'approbation des PPMP. Toute chose qui permettrait, en aval, d'assurer l'effectivité du respect de la réglementation sur les regroupements de commandes.

SECTION 2 : LE CAS DES DEROGATIONS

Parallèlement aux solutions innovantes contenues dans la réglementation applicable à la demande de cotation, le pouvoir réglementaire a trouvé opportun d'y introduire des atténuations pour certaines raisons. L'examen de l'étendue et de la portée de ces dérogations (paragraphe 1) permettra d'aborder les modalités de mise en œuvre (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'étendue et la portée des dérogations

Elles passent par l'octroi de la qualité de PRMP aux structures rattachées de certaines autorités contractantes (A). Ce qui met de côté la règle de la nécessaire globalisation des commandes (B).

A. De l'ouverture du champ de la procédure de demande de cotation aux entités autres que les autorités contractantes

D'une manière générale, le droit positif de la commande publique au Bénin a prévu que le niveau de prise en compte des besoins se situe normalement au niveau de la personne publique elle-même, voire de l'autorité. Nul doute que l'approche globale de l'achat public l'emporte sur toutes autres considérations. Mais à côté de ce dispositif, il est prévu des aménagements

²³ Article 14 du décret n°2018-227 du 13 juin 2018

consistant à offrir la possibilité à des entités dépourvues de la qualité d'autorité contractante au sens de l'article 2 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017. Il s'agit des :

- préfectures
- directions départementales
- autres structures déconcentrées ainsi que les entités administratives qui leur sont rattachées entités des universités nationales du Bénin.

A y voir de près, il s'agit en majorité des structures relativement proches de la population ou des administrés du point de la nature des services offerts. Ce qui en dit long sur les raisons sous-jacentes de cette dérogation. Celles-ci restent beaucoup moins sous-tendues par un objectif de rentabilité que la finalité principale de performance consubstantielle à la satisfaction de l'intérêt général correspondant à la responsabilité d'un service public face aux citoyens.

En effet, en ouvrant le champ des procédures de sollicitation de prix notamment la demande de cotation à des entités autres que les autorités contractantes au sens de l'article 2 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin, le pouvoir réglementaire semble reconnaître les limites de la massification et de la standardisation des besoins. De plus, les champs d'intervention spécifiques et les stratégies d'action des entités concernées exigent de la part du pouvoir réglementaire la mise à disposition d'une boîte à outils en termes de procédures de commande publique. Ceci y va du caractère dynamique du service public et du large éventail des moyens pour y répondre. Ainsi, l'intérêt de ces dérogations réside dans les contraintes internes propres aux entités de rattachement de l'autorité contractante. L'urgence n'étant pas souvent compatible avec la recherche de performance économique commune aux procédures formalisées, l'ouverture du champ de la demande de cotation aux entités, pour les besoins nouveaux de moindre importance, est donc salutaire.

En somme, il convient de retenir que, outre la PRMP de l'autorité contractante, la procédure de demande de cotation peut être conduite par le responsable de la structure habilitée par dérogation dont il sied d'analyser les implications possibles.

B. Les implications possibles sur la pratique

Pour rappel, la demande de cotation s'applique aux marchés dont le montant prévisionnel hors taxes est inférieur à dix millions (10.000.000) et supérieur à deux millions (2.000.000) de francs CFA. Ce seuil, tout en étant identique pour toutes les autorités contractantes, doit être pris en compte pour une période limitée à un an. Ce qui renvoie à l'idée d'approche globale des commandes et à celle du seuil de déclenchement des procédures. En règle générale suivant le

cadre réglementaire de la commande publique en vigueur, c'est l'évaluation des besoins au niveau de l'autorité contractante qui détermine le choix de la procédure de passation adaptée. En ce qui concerne l'application des seuils, il est apporté la précision que le calcul de la valeur d'un marché prend en compte la valeur globale des travaux, des fournitures ou services dans une période de temps qui reste réductible à celle de l'exécution du budget de l'Etat.

Or, par dérogation des entités autres que l'autorité contractante sont habilitées à conduire la procédure de demande de cotation. Au nombre de ces entités, figurent les lycées et collèges d'enseignement, les circonscriptions scolaires, les hôpitaux, les entités des universités nationales du Bénin, les directions départementales, les structures déconcentrées et les institutions consulaires. Dès lors, il se pose la question de savoir le niveau auquel les besoins seront évalués en vue du déclenchement de ladite procédure. Un tel questionnement est digne d'intérêt dans la mesure où le cadre réglementaire de la demande de cotation est resté muet sur cet aspect.

Devant ce silence du texte, l'hypothèse la plus plausible serait que le seuil de déclenchement de la procédure est celui des entités concernées étant donné que leurs responsables s'identifient à la PRMP de par la prérogative qui leur est conférée. Du coup, les marchés inscrits au PPMP, à passer par demande de cotation font l'objet d'une comptabilisation distincte de ceux de leur autorité contractante de rattachement.

Par ailleurs, l'autre cas de figure qui pourrait se présenter en pratique serait que les marchés à passer par ladite procédure seront agrégés au niveau de l'autorité contractante. De sorte que les responsables des entités rattachés n'auront qu'une délégation de pouvoir pour conduire la procédure à leur guise, sous le contrôle bien entendu des organes appropriés. Ce qui conduirait à réduire les marges de manœuvres de ces entités en termes de l'étendue des besoins à satisfaire au moyen de demande de cotation au cours de la période d'exécution du budget.

Comme on peut le constater, l'absence de précision quant au seuil d'évaluation des besoins, en ce qui concerne l'ouverture du champ d'intervention de la demande de cotation aux entités de certaines autorités contractantes, donne lieu à diverses interprétations. Lesquelles sont susceptibles d'impacter négativement la procédure en tant que composante de la commande publique.

Sur ce sujet, qui n'est pas l'angle d'analyse de notre étude, force est de reconnaître que le pouvoir réglementaire aura tout de même eu le mérite de prévoir de tels aménagements à l'endroit des entités autres que l'autorité contractante en leur permettant de conduire elles-

mêmes la procédure de demande de cotation. Ce qui, sans doute, répond à une logique de déconcentration et de continuité du service public.

Paragraphe 2 : Des modalités de mise en œuvre

A ce niveau, il s'agit d'aborder, au travers des structures habilitées par dérogation, la mise en œuvre de la demande de cotation par l'organe de passation (A) et par l'organe de contrôle (B).

A. Des modalités de passation

Dans le cas de la dérogation accordée aux entités rattachées à l'autorité, les responsables de celles-ci sont investies des mêmes prérogatives que celles de la PRMP quant à la passation de marchés par demande de cotation. Toute la procédure est conduite sous la responsabilité de ceux-ci. En cela, la première condition à laquelle ces responsables doivent se conformer est l'inscription préalable des marchés susceptibles d'être passés par cette procédure au PPMP. Cette exigence découle des dispositions de l'article 23 du CMP. Il en résulte que les marchés des structures habilitées par dérogation se trouvant dans la limite de demande de cotation doivent avoir été préalablement inscrits aux plans prévisionnels ou révisés, à peine de nullité.

Hormis cette condition, les formalités requises de la PRMP de l'autorité contractante demeurent également applicables aux responsables habilités par dérogation dans le cadre de la passation des marchés par demande de cotation. Au nombre de ces formalités figurent : la disponibilité du budget devant supporter le paiement de la dépense avant le lancement de la procédure ; l'obligation d'obtention d'au moins trois (03) devis ou offres avant la conclusion du marché ; la tenue des offres, résultats de sélection, procès-verbal de réception, pièces comptables à toute réquisition aux fins de contrôle.

De ce qui précède, on peut retenir pour l'essentiel que la passation de marchés par demande de cotation dont bénéficient les structures habilitées par dérogation reste empreinte d'une simplification procédurale. Un dispositif qui, somme toute, n'est pas différent de celui dont jouissent les autorités contractantes.

Au demeurant, il est souhaitable, au regard de ce qui précède, que s'instaure la rigueur quant au champ de couverture des missions de l'ARMP. Cela y va de l'effectivité du respect de la réglementation sur la coordination des achats voire du regroupement des commandes sous une même autorité contractante.

B. Des modalités de contrôle

En général, les marchés publics sont assujettis à deux (02) de contrôle : le contrôle a priori et le contrôle a posteriori. En ce qui concerne la demande de cotation, elle n'est véritablement soumise qu'à un contrôle a posteriori. Ceci est la résultante des dispositions de l'article 12 du décret n° 2018-232 du 13 juin 2018. En effet, « les marchés qui n'ont pas fait l'objet de contrôle a priori sont soumis au contrôle a posteriori avant la fin de l'exercice budgétaire ».

Etant donné que le contrôle a posteriori en ce qui concerne la demande de cotation relève de la compétence de la CCMP constituée auprès de l'autorité contractante, cela va de soi qu'il en est de même des structures habilitées par dérogation. Certes, toute la procédure de demande de cotation est conduite sous la seule responsabilité du responsable de la structure tel que décrit ci-dessus. Ce qui sous-entend que celui-ci exerce les fonctions de PRMP. Mais la réglementation semble ne pas apporter de précision sur ce point. Il s'agit là d'une équivoque que vient, fort heureusement, lever le critère de rattachement des structures déconcentrées à la personne publique de tutelle, c'est-à-dire l'autorité contractante. Ce qui, d'ailleurs, justifie leur assujettissement à la CCMP de celle-ci relativement au contrôle a posteriori des marchés passés par demande de cotation. A ce titre, le responsable de la structure habilité par dérogation a l'obligation de conserver et de faire tenir à toute réquisition aux fins de contrôle pour les sollicitations,²⁴ les dossiers de demande de cotation, les offres, les résultats de sélection, le procès-verbal de réception, les pièces comptables

En effet, suivant la règle de l'inscription préalable au PPMP des marchés publics, la mise en œuvre du contrôle a posteriori sur les marchés ayant fait l'objet de demande de cotation porte sur l'ensemble des commandes au cours de la période de l'exercice budgétaire dont le montant hors taxes correspond au seuil fixé par la réglementation. En d'autres termes, le seuil de déclenchement de la procédure se situe au niveau des structures concernées.

Au total, comme on peut le constater, l'ouverture champ de la procédure de demande de cotation aux structures habilitées par dérogation reste affranchie du contrôle a priori à l'instar de celle des autorités contractantes au sens de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017. Une telle disposition réglementaire semble être en cohérence avec la simplification procédurale qui caractérise la demande de cotation. Ce qui milite en faveur d'une hiérarchisation des mécanismes de contrôle en fonction des seuils de passation de marchés.

²⁴ Article 14 du décret n° 2018-227 du 13 juin 2018

CHAPITRE II : DES MESURES DE MISE EN ŒUVRE NECESSAIRES

Les approches de solutions innovantes décrites plus haut relativement à la procédure de demande de cotation seraient inopérantes en l'absence de mesures idoines de mise en œuvre. Celles-ci reposent d'une part sur un système de contrôle approprié (Section 1) et d'autre part sur des actions de sensibilisation et de formation (Section 2).

SECTION 1 : UN SYSTEME DE CONTROLE APPROPRIE

L'opérationnalisation d'un système de contrôle approprié implique des actions à envisager aussi bien à l'égard des organes de passation (Paragraphe 1) que de ceux de contrôle (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Modernisation des procédures et outils.

Compte tenu de la spécificité du problème en étude, lesdites faiblesses seront abordées aussi bien sous l'angle des autorités contractantes (A) que sous celui des organes de contrôle (B).

A. Dynamisation du dispositif de contrôle interne au sein de la PRMP.

Une telle approche procède d'une démarche proactive qui consiste à instaurer un réflexe de responsabilisation au niveau des services composant la PRMP. Ce qui permettra, en amont, de limiter le nombre de marchés passés par demande de cotation susceptibles de faire l'objet d'annulation pour cause d'irrégularités de la procédure. Au sens de la réglementation sur la commande publique, la passation des marchés publics par la procédure de demande de cotation reste dérogatoire d'un contrôle a priori. Ainsi, toute la procédure de la passation à l'exécution via la planification est conduite sous la supervision de la PRMP, mis à part le cas des responsables de certaines structures sont habilités à assumer les mêmes fonctions en ce qui concerne la demande de cotation. A ce titre, pour Catherine PREBISSY-SCHNALL, l'efficacité de la commande publique implique l'existence d'une responsabilité de « bien acheter », et ce « quelle que soit la procédure de passation mise en œuvre ».

Bien acheter en matière de procédure de demande de cotation impose donc à la PRMP de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires applicables à la procédure de demande de cotation. Du point de vue organisationnel, la PRMP est appuyée un Secrétariat Permanent et assistée d'une Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) dans le cadre de l'exercice de sa mission. Mais, dans le cas spécifique de la demande de cotation, la mise d'une

commission d'une commission d'ouverture des prix et d'évaluation des offres n'est pas requise. La procédure est conduite sous la seule responsabilité de la PRMP ou le responsable de la structure dans le cas des dérogations.

L'exemption de la procédure de demande de cotation du contrôle a priori implique que le contrôle de légalité qu'assurent les organes compétents sur les marchés en général reste sans effet. Ce qui exige de la part de la PRMP, dans sa mission de pilotage de la chaîne de passation des marchés de dynamiser son dispositif de contrôle interne. Plusieurs raisons militent en faveur de cette approche.

D'une part, en termes de la sauvegarde de l'image même de la PRMP, il ne serait pas intéressant pour elle de voir déclaré nul et de nul effet un marché passé par elle en raison d'un motif d'illégalité, à l'occasion du contrôle a posteriori de celui-ci. Indépendamment de ceci, l'administration aurait eu à bénéficier des prestations du titulaire dudit marché, sans faute de la part de celui-ci. Ce qui renvoie à la question du contentieux indemnitaire du fait de la nullité d'un marché sans faute de la part de son titulaire, laquelle n'est pas l'objet de notre étude.

D'autre part, au-delà de la faculté de résiliation unilatérale d'un marché dont dispose la PRMP, même en l'absence d'une faute du titulaire, il y a lieu d'envisager le sort des frais qui auraient été engagés par lui dans le cadre de l'exécution du marché. A ce sujet, en l'absence de décisions juridictionnelles au plan national, la jurisprudence française semble avoir déjà tranché la question en reconnaissant un « droit de repentir » à l'administration par le seul remboursement au titulaire du marché résilié des frais engagés par lui, à l'exclusion de toute indemnisation de sa perte de bénéfice.²⁵ En effet, contre un jugement du tribunal administratif de Cayenne qui a rejeté la demande de la Société SOGEPARC, tendant à la condamnation de la ville de Cayenne à lui payer une somme de 3.761.000 F (573.360,75 euros) en réparation du préjudice à lui causé du fait de la non-exécution du marché du 8 août 1994 lui confiant l'exploitation du stationnement payant sur la voirie communale, ladite société a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Bordeaux. Laquelle dans son arrêt a déclaré que la société n'est pas fondée à demander la réparation du préjudice que lui a causé la non-exécution dudit marché.

On relativisera néanmoins la portée de cette décision, qui n'est pas nécessairement transposable à des cas dans lesquels la PRMP ou le responsable de la structure aurait eu à faire preuve de négligence lors de la conclusion du marché.

²⁵ C. A. A. de Bordeaux, 21 novembre 2002, Société SOGEPARC.

En somme, de ce qui précède, il convient de retenir qu'une efficacité de la commande publique au moyen de la demande de cotation requiert l'existence d'une responsabilité de bien acheter nécessitant à son tour une dynamisation du contrôle interne de la PRMP.

B. L'élaboration d'une nomenclature des PME/PMI

Bien que soumis à un régime dérogatoire du code des marchés publics, la demande de cotation ne reste pas moins assujettie aux principes généraux de la commande publique à savoir : la transparence des procédures, l'égalité d'accès et de traitement des soumissionnaires à la commande publique.

Or, par essence la demande de cotation, à la différence des procédures formalisées, reste caractérisée par une simplification procédurale qui ne semble pas toujours faire bon ménage avec les principes de la commande publique. Ainsi, du fait que, au sens de la réglementation, la procédure est conduite sous la seule responsabilité de la PRMP ou du responsable de la structure dans le cas de la dérogation, semble quelque peu atténuer le respect de ces principes notamment celui de transparence. Certes, pour la passation des marchés par demande de cotation, un minimum de trois (03) plis est exigé, Mais, seules les entreprises que la PRMP a décidé de consulter peuvent y prendre part. Toute chose qui atteste de ce que les principes de transparence et de mise en concurrence sont sujets à des atteintes susceptibles d'entraver l'optimisation de l'équilibre entre le coût et la qualité technique des commandes réalisées dans le cadre de cette procédure.

Face à un tel risque, il est impératif de mettre en place un mécanisme favorisant le déroulement de la procédure conformément aux exigences de transparence et de mise en concurrence. Pour ce faire, l'ARMP se doit d'élaborer une nomenclature des entreprises par secteur d'activités à l'instar de ce qui se déjà en ce qui concerne la liste des entreprises exclues de la commande publique. Dans cet exercice, il sera tenu compte de l'évolution qualitative en termes de capacité technique des PME/PMI aptes à participer à la commande publique. Une mesure qui pourrait, en amont, limiter la propension de la PRMP à pratiquer le favoritisme au mépris des principes de transparence et de mise en concurrence étant donné que la réglementation lui confère la latitude la procédure à sa guise. Aussi, permet-elle aux opérateurs de vérifier leur capacité à répondre à l'ensemble des besoins tels qu'ils sont définis dans le marché en fonction des expériences capitalisées.

En aval, ce système constitue un levier sur lequel peuvent s'appuyer les pouvoirs adjudicateurs pour obtenir des achats performants en termes de coût et de qualité par le jeu de la concurrence et de l'innovation technologique.

De ce qui précède, nous pouvons retenir que, pour contrecarrer les velléités de favoritisme et d'atteinte aux principes de transparence et de mise en concurrence, la conception d'une nomenclature des PME/PMI éligibles à la commande publique constitue la parade. Mais encore faudrait-il veiller à une mise à jour périodique de ladite nomenclature en vue de permettre l'intégration de nouveaux opérateurs.

Paragraphe 2 : Mise en place d'un dispositif électronique de contrôle

Pour une mise en œuvre efficiente de la demande de cotation conformément à l'esprit du pouvoir réglementaire, un dispositif électronique de contrôle s'avère indispensable. Ce qui passe par un suivi électronique de la passation des marchés par demande de cotation (A) assorti des conditions de mise en œuvre (B).

A. Suivi électronique de la passation des marchés par demande de cotation

Certes, suivant la réglementation, les marchés passés par l'autorité contractante quel qu'en soit le montant, doivent avoir été préalablement inscrits dans ces plans prévisionnels ou révisés, à peine de nullité.²⁶ Rappelons que le montant prévisionnel hors taxes de ces marchés doivent être inférieur à dix millions (10 000 000) de francs CFA et supérieur ou égal à deux millions (2 000 000) de francs CFA. Sachant que la réglementation fixant les seuils de sollicitation de prix a bien spécifié le seuil du montant des marchés soumis à la demande de cotation, le suivi quant au respect d'une telle disposition peut, a priori, sembler aisé.

Or, au nom du principe de l'unicité de la PRMP par autorité contractante et par ricochet de celui de regroupement de commandes, ce seuil de montant est unique par nature de marchés à passer par l'autorité contractante au cours de la période d'exercice budgétaire. Autrement dit, le seuil fixé est identique pour chaque nature de marchés tels que les travaux, fournitures et services au sein d'une même autorité contractante. Dès lors, se pose la problématique d'un suivi de la passation des marchés par demande de cotation en vue d'éviter toutes dérives constitutives de fractionnement ou de morcellement de commandes. C'est la raison pour laquelle nous suggérons la mise en d'un mécanisme de suivi électronique en ce qui concerne la passation des

²⁶ Article 23, alinéa 4 de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017.

marchés par demande de cotation. Ainsi, une telle approche peut tirer son fondement des dispositions de l'article 26 du CMP. En effet, aux termes des dispositions de cet article, « l'autorité contractante est tenue de s'assurer de la mise en place et de la disponibilité du financement avant l'appel à concurrence [...]. Le lancement d'une procédure de passation d'un marché public doit se conformer aux réglementations en matière de finances publiques ».

Il en résulte les observations ci-après :

De façon pratique, la disposition offre l'avantage de favoriser l'adaptation des champs juridique et économique au contexte de suivi électronique de la passation des marchés par demande de cotation au regard du lien étroit entre la commande publique et les finances publiques.

L'effectivité de l'application d'un tel dispositif contribuerait sans doute à sécuriser l'ensemble du processus au regard non seulement de la simplification procédurale propre à la demande de cotation et de la trop grande latitude laissée à la PRMP de pouvoir conduire la procédure à sa guise. Ce qui ne ferait que booster l'amélioration de la transparence et de l'éthique grâce à la prévention des pratiques illicites au moyen de la réduction de l'intervention humaine dans l'acte d'achat. L'objectif à terme étant de parvenir au développement d'une administration électronique, des conditions de mise en œuvre adéquates sont nécessaires en vue de son implémentation.

B. Des conditions de mise en œuvre adéquates

Pour une mise en œuvre effective du suivi électronique de la passation des marchés par demande de cotation, l'ARMP a un rôle de premier plan à jouer. Au nombre de ses attributions, elle est chargée, entre autres dans sa mission de régulation, « de faire au Président de la République toutes propositions ou suggestions de nature à améliorer ou renforcer l'efficacité du système de la commande publique ».²⁷

Au regard de cette prérogative à elle conférée par la réglementation, il revient donc à l'ARMP de faire des propositions dans ce sens à son autorité de tutelle qu'est le Président de la République. Une telle démarche doit prendre en compte les structures associées intervenant aussi bien dans la chaîne des dépenses publiques que dans la commande publique. Au nombre de celles-ci, nous avons certains services techniques à caractère national du ministère en charge des finances tels que la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), la

²⁷ Article 4 du décret n° 2018-223 du 13 juin 2018.

Direction Générale du Budget (DGB) et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

De façon pratique, il est à envisager, en premier lieu, une synergie entre le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) et le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMAP) de sorte à faciliter le suivi électronique des opérations dans le cadre de la commande publique en général et celui des marchés par demande de cotation en particulier afin d'éviter le fractionnement des commandes.

En second lieu, il serait indiqué d'adopter une approche graduelle et progressive dans la phase d'opérationnalisation proprement dite. Ce qui consistera à limiter, au début, l'expérimentation dudit projet à quelques structures pilotes. De ce fait, une évaluation périodique assortie de mesures correctives permettra d'étendre l'expérience à l'ensemble de l'administration.

En définitive, la mise en réseau des plates-formes SIGFIP et SIGMAP facilite en amont un suivi électronique de la passation des marchés par demande de cotation. Ce qui constitue un gage d'efficacité du système de passation par la limitation des cas d'irrégularités lors du contrôle a posteriori.

SECTION 2 : DES ACTIONS DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION.

La commande publique, en raison de sa dimension pluridisciplinaire, est révélatrice de l'idée selon laquelle l'achat public, acte juridique par essence, est aussi bien un acte économique que politique. Une telle réalité en lien avec un contexte de réforme du régime juridique des marchés publics requiert l'intensification des actions de formation (Paragraphe 1) et la multiplication des initiatives de sensibilisation à l'endroit de l'ensemble des acteurs du système de la commande publique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'intensification des actions de formation

Elle se décline à travers l'appropriation du nouveau cadre réglementaire (A) et la formation des acteurs (B).

A. L'appropriation du nouveau cadre réglementaire

L'appropriation du droit de la commande publique constitue un impératif pour l'efficacité l'ensemble du système de passation des marchés publics. De ce point de vue, l'ARMP est investie, au sens de la réglementation, de la prérogative d'assurer la formation, les appuis

techniques, la sensibilisation et l'information des opérateurs économiques et des institutions concernées par la commande publique sur le cadre réglementaire et institutionnel.²⁸ A ce titre, suivant son organigramme l'institution dispose en son sein d'une direction de la formation et des appuis techniques dont les missions sont tout aussi diverses que variées.

Déférant à ses obligations en la matière, la DFAT a initié une série de modules de formation à l'endroit des acteurs de la chaîne de passation. L'objectif général qui s'en dégage est de faire connaître à ces derniers le cadre juridique et institutionnel des marchés publics en République du Bénin. Dans le cas spécifique de la demande de cotation, ladite formation aura eu le mérite de faire acquérir aux différents acteurs les modalités de mise en œuvre de la procédure pour éviter qu'elle ne débouche sur des dérives telles que le fractionnement ou le morcellement de commandes.

Dans le même sillage, les actions de la DFAT doivent aussi être orientées vers les responsables de structures déconcentrées et autres entités habilitées par dérogation à passer des marchés par dérogation au même titre que la PRMP. L'une des principales raisons en est que ceux-ci ne disposent pas a priori du profil de PRMP préalablement à leur habilitation. Face au nouveau contexte de réformes du système de la commande publique marqué par la mise en vigueur d'une nouvelle réglementation des marchés publics, le développement des formations modulaires axées sur des thématiques variées susceptibles de faciliter une bonne application de la demande de cotation.

De ce qui précède, il convient de retenir que l'ARMP, dans sa mission de régulation de l'ensemble du système de la commande publique au Bénin, se doit de développer des modules de formation en vue de l'appropriation par l'ensemble des acteurs du nouveau cadre réglementaire de passation des marchés par demande de cotation.

B. La formation des acteurs

Le nouveau cadre réglementaire de la commande publique tend à faire évoluer le secteur vers une plus grande professionnalisation. En témoigne la description d'un profil requis de la PRMP contrairement au texte antérieur qui donnait la latitude aux responsables des structures de procéder à sa désignation par voie réglementaire.

²⁸ Article 4 du décret n° 2018-223 du 13 juin 2018.

Le système de la commande publique étant en pleine construction, il se pose un problème d'insuffisance de personnels spécialisés, mieux formés et en mesure de répondre aux enjeux à traiter afin de gagner en efficacité. D'ailleurs, le législateur lui-même en est conscient en limitant la nomination de spécialistes en marchés publics au poste de PRMP à des structures bien précises. D'où l'opportunité de développer des programmes de formation à l'endroit des acteurs de la commande publique.

Pour ce faire, la Direction de la Formation et de l'Appui Technique (DFAT) de l'ARMP aura une lourde mission à jouer dans ce sens. En termes de formation, elle peut être vue sous deux angles : la formation initiale et la formation continue.

D'une manière générale, la formation initiale est par définition la formation de base, celle qui assure à l'individu son insertion professionnelle. En tant que telle, elle sert doter l'individu de connaissances et compétences nécessaires afin de les préparer à l'exercice d'un métier. Vue sous l'angle de la commande publique, elle est censée permettre d'identifier au moyen du recrutement le profil de l'agent requis pour la pratique du métier. Dès lors, devrait s'établir un partenariat entre l'institution et les autres structures compétentes de l'Etat en relation avec les centres et écoles de formation pour l'élaboration de référentiel métier et des curricula de formation en phase avec la vision de professionnalisation de la fonction achat. Mais, préalablement à cela, un état des lieux de l'existant aura été nécessaire pour identifier l'écart à combler en personnels nouveaux.

S'agissant de la formation continue, elle est celle qui se déroule en même temps que les activités professionnelles de l'agent dans le but de ne pas interrompre la carrière professionnelle de celui-ci. De ce point de vue, transposée sur le terrain de la commande publique la notion aura pour objectif de :

- Faire imprégner les personnels associés à l'acte de commande publique des nouveaux concepts et outils en la matière pour que ces derniers les appliquent directement et immédiatement dans leur vie professionnelle et en retirer le profit le plus vite possible par leur efficacité ;
- Actualiser les pratiques et méthodes de travail dans le domaine des marchés publics pour que les apprenants qui ne sont rien d'autre que les acteurs puissent profiter de nouvelles innovations ou des techniques modernes dans leurs tâches ;
- Les (les acteurs) motiver à travailler de façon plus efficace par l'utilisation des méthodes les plus modernes, les plus appropriées à leur travail.

Au regard de ce qui précède, l'effectivité de la mise en service du centre de formation²⁹ de la Direction de la Formation et de l'Assistance Technique pourrait être d'une grande utilité pour l'atteinte de ces objectifs. Pour l'heure, le constat est qu'il y a des contraintes liées à la mise en place de différents organes en raison du caractère récent de mise en vigueur des nouveaux textes.

En somme, comme on peut le constater, les attentes du monde des marchés publics envers la formation continue aussi bien que celle initiale sont grandes et constituent même un adjuvant non négligeable pour l'efficacité du secteur.

Paragraphe 2 : La multiplication des initiatives de sensibilisation.

Dans un contexte de mise en vigueur des nouveaux textes en matière de commande publique, des initiatives de sensibilisation s'avèrent indispensables. Celles-ci passent par une bonne stratégie de communication (A) et la mise en place d'outils adaptés (B).

A. Une bonne stratégie de communication

En règle générale, toute mutation qui affecte les réalités sociales requiert une période d'adaptation pour son internalisation par son public cible. Le nouveau cadre réglementaire et institutionnel des marchés publics ne déroge guère à cette règle. Ce qui exige de la part des instances spécialisées dans le domaine de la commande publique des stratégies appropriées en vue de l'adaptation des acteurs aux nouvelles dispositions.

Dans le cas spécifique de la passation des marchés par demande de cotation, la stratégie à mettre en place par l'ARMP empruntera plusieurs axes. Au nombre de ceux-ci, nous avons en premier lieu la vulgarisation quant à l'application immédiate des règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix notamment la demande de cotation. En effet, les décrets d'application de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin sont intervenus à une période où la quasi-totalité des PPMP sont déjà en exécution. Or, la plupart de ces décrets d'application prennent effet à compter de leur date de signature qui correspond au 13 juin 2018. Dès lors, une bonne stratégie de communication de type appui-conseils s'avère indispensable de la part de l'ARMP pour s'assurer de l'effectivité de l'application, par l'ensemble des acteurs du système, des nouvelles dispositions réglementaires quant à la passation des marchés par demande de cotation. Ce qui permettra de lever les goulots d'étranglement relativement à l'application des nouvelles dispositions par

²⁹ Article 37 in fine du décret n° 2018-223 du 13 juin 2018.

endroits. Il y va de l'harmonisation des pratiques au sein même du système.

Aussi, ladite approche dans une perspective utilitariste devra-t-elle s'employer à promouvoir et à assurer la mise en œuvre par l'ensemble des acteurs du système des dispositifs éthiques et déontologiques, gage d'un enracinement des bonnes pratiques.

En conclusion, assurer l'effectivité de la mise en œuvre des nouvelles dispositions réglementaires en matière de procédure de demande de cotation exige une stratégie de communication appropriée subordonnée à la réceptivité des acteurs face aux nouvelles dispositions réglementaires. Autrement, l'efficacité du système sera un vœu pieux.

B. Mise en place d'outils de marchés publics

Des objectifs d'efficacité et de performance sont au cœur de la commande publique dont la réalisation dépend en grande partie de l'application effective de la réglementation par l'ensemble des acteurs du système. Dès lors, l'atteinte de ces objectifs originels devra être précédée de la mise des outils de marchés publics. Là-dessus, le modèle de plan de passation des marchés publics figure au de ces outils essentiels. Le modèle de ce plan standard est adopté par l'ARMP³⁰. La règle étant la massification des commandes en matière de commande publique, ce n'est que, sur la base du modèle de PPMP et bien entendu après appropriation par les acteurs notamment les PRMP, l'ARMP pourra s'assurer de la saine application de la réglementation et des procédures relatives à la commande publique³¹.

A la suite du modèle de PPMP, nous avons les documents-types de mise en concurrence et les guides de procédures. S'agissant de la première catégorie, le décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des marchés publics en République du Bénin en son article 1^{er} met à la disposition de l'ensemble des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics une série de documents standards. Rappelons que ces derniers ne poursuivent qu'un seul et unique but : celui de la sécurisation des procédures de passation de marchés.

Quant à la seconde catégorie, c'est-à-dire les guides de procédures, il s'agit essentiellement des manuels de procédures à mettre à la disposition des différents intervenants du système de passation des marchés publics en général.

³⁰ Article 4 du décret n° 2018-231 du 13 juin 2018.

³¹ Article 4 du décret n° 2018-223 du 13 juin 2018.

Dans le cas spécifique des procédures de sollicitation de prix notamment de la demande de cotation, l'ensemble de ces outils constituent de précieux instruments de travail mis à la disposition des acteurs en vue d'une efficacité du système. Ceci paraît d'autant plus important dans la mesure où, en ce qui concerne ce mode de passation, des responsables de structures déconcentrées et assimilés sont habilités, mis à part les PRMP. De ce point de vue, le pouvoir réglementaire aura eu le mérite de mettre en place ces outils de marchés publics en raison de ce que le processus de professionnalisation de la commande publique est en pleine construction dans notre pays. Il s'agit là d'une démarche tendant à éviter une hétérogénéité des pratiques vu que l'univers des acteurs est constitué des professionnels et des profanes.

Au total, la mise en place des outils de marchés publics apparaît aujourd'hui comme un « chemin réaliste » entre le constat actuel de nouveauté du cadre réglementaire et institutionnel et l'impératif de l'efficacité du système de la commande publique. Car, comme le dit si bien G. VEDEL, « le droit dit ce qu'il faut faire, il ne peut pas dire ce qu'on en fera ». Ce qui justifie le fait que des orientations soient définies sur la base de l'expérience des praticiens en vue d'assurer une efficacité certaine du respect de la réglementation.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de notre étude, il convient de retenir que l'appel à concurrence demeure le mode de passation de règle suivant la réglementation sur la commande publique en vigueur dans notre pays. Accessoirement, des procédures exceptionnelles telles que la demande de cotation sont prévues dont l'utilisation bénéficie d'un encadrement juridique. Malgré les réformes successives du système des marchés publics mues par une quête constante de la performance et de l'efficacité, ce principe est toujours réaffirmé.

Le respect des principes fondamentaux de la commande publique, notamment le libre accès des fournisseurs à la commande publique, l'égalité de traitement des soumissionnaires et la transparence des procédures sont le leitmotiv du processus d'acquisition. En effet, le système des marchés publics se fonde sur une approche globale des commandes au profit de l'administration, tant au niveau organisationnel, procédural qu'institutionnel.

L'adoption d'une telle approche devait, en principe, apporté plus de sécurité juridique et de prévisibilité à l'ensemble du système, aussi bien dans ses aspects relatifs au contrôle que ceux liés à la passation. Parlant justement de la passation, la conduite des opérations y afférentes via l'exécution est du ressort d'un seul organe au sein des administrations ou des organismes. Il s'agit de la Personne Responsable des Marchés Publics qui se charge d'agrèger ou de centraliser les besoins des services relevant de l'administration concernée. Ce qui fait de la centralisation des achats la règle. Vu le lien étroit entre l'évaluation des besoins et le choix du mode de passation, le respect de ladite approche devait à l'utilisation marginale de la demande de cotation relevant des modes dérogatoires de passation.

Or, il n'est pas rare de constater que la demande de cotation fait l'objet d'un usage récurrent qui tend vers la déviance. Toute chose qui est symptomatique d'une pratique contraire à la norme qui, pour diverses raisons, bride encore le potentiel de performance porté par ces réformes. Ce qui renvoie principalement à la problématique du non-respect de la réglementation sur les regroupements de commandes voire la centralisation des achats.

Nous l'avons vu, la fréquence du choix de la demande de cotation comme mode de passation, dans le plan de passation des marchés publics, est pour une large part l'illustration parfaite des maux qui gangrènent l'ensemble du système et dont la récurrence est le fait aussi bien des causes objectives liées à l'organisation et au fonctionnement du système que des causes subjectives liées au comportements des acteurs.

La conséquence de cette situation est que, en dépit de multiples réformes, le système de la commande publique semble vivre en marge de la réglementation par le non-respect de certaines dispositions notamment la centralisation des achats, obérant du coup la contribution des marchés publics à l'économie nationale.

Il est donc nécessaire d'y remédier, en introduisant davantage d'éléments de souplesse et de flexibilité pouvant assurer l'effectivité du respect de la réglementation y afférente.

Mais au préalable, il est urgent de s'assurer que la réglementation des marchés publics existante est appliquée par tous les acteurs concernés, chacun jouant son rôle dans la limite de ses attributions. Comme corollaire, il est indispensable que la réglementation s'applique à tous les acteurs de la même façon, notamment pour ce qui est des contrôles et des sanctions.

Reste maintenant à réaliser ces engagements, en mettant effectivement et rigoureusement en œuvre la panoplie de solutions offertes par le dispositif des marchés publics présenté plus haut, ainsi que les propositions formulées pour en améliorer l'effectivité du respect.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

- LAJOYE Christophe, *Droit des Marchés Publics*, 3ème édition, Paris, 2008.
- LEGOUGE Dominique, *Le guide de la qualité des achats publics*, édition d'organisation, 2ème édition, Paris, 1998.
- Berger-levrault, *Guide pratique des marchés publics*, 2000.
- BENABENT Alain, *Droit des obligations*, 13^{ème} édition, Lextenso Montchrestien, 2012.
- ANDRE de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Droit Administratif* 1999
- SALAMI Ibrahim David, *Droit Administratif*, Cotonou : éditions CeDAT, 2015.
- GERARD Cornu, *Vocabulaire juridique*, 8^{ème} édition Association Henri Capitant, Paris 2007.
- LORIAU Christophe, *Marchés des collectivités territoriales : questions réponses*, 6^{ème} édition, 2010
- Michon Jérôme, *Les marchés publics en 100 questions ; Guides pratiques à l'usage des acheteurs et des prestataires*, 4^{ème} édition Le Moniteur, Paris 2012.
- DU MARAIS Bertrand, *Droit public de la régulation économique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, Amphithéâtre, 2004.
- GUILLOU Yves-René, BINOT Jean-Marc, LEGRAND Yves-Marie, *L'achat public local*, Paris, Editions LGDJ-EJA, Politiques locales, 2005.
- LLORENS François, SOLER-COUTEAUX Pierre, *Code des marchés publics 2010 commenté*, Litec, 2010

II. Mémoires ou Thèses

- ADADJA P. *Contribution à la modernisation du système de passation des Marchés Publics au Bénin*, ENAM/AFT, cycle2, 2007 ;
- AGUEGUE N.P., *Contribution à la gestion performante des Marchés Publics au Bénin*, ENAM/AFT, cycle2, 2007 ;
- SAMBIENI TONGA A., *Contribution pour une gestion efficace de l'exécution des marchés publics en République du Bénin*, ENAM/AFT, cycle1, 2008.
- Ulrich Rychmir B ADOUNSIBA, *les procédures de recouvrement des impôts d'Etat en République du Bénin : bilan et perspectives*, ENAM/AI, cycle2, 2010
- Georges PEQUIGNOT, *Théorie générale du contrat administratif*, Pedone, 1945, p.260 ; cité par Alain MENEMIS et Laurent RICHER, dans « Dialogue et négociation dans la procédure de dialogue compétitif », CP-ACCP, n° 45, juin 2005, pp. 33 à 36

III- Articles

- Dider ADDA, « L'évolution des procédures de discussion », CP-ACCP, n° 58, septembre 2006, pp. 88 à 97
- Frédéric ALLAIRE, « Dépasser le droit des marchés publics », AJDA 2009, p. 1696
- J. BENOIT, Le délit de favoritisme, Encyclopédie des collectivités territoriales Dalloz, folio n° 12090, n° 208
- Stéphane BRACONNIER, « Droit des marchés publics : l'âge de la maturité. - À propos des décrets n° 2008-1334 du 17 décembre 2008, n° 2008-1355, n° 2008-1356 du 19 décembre 2008, et n° 2008-1550 du 31 décembre 2008 », CMP, n° 2, février 2009, étude 9

- Daniel BUSSY, Jean-Marc PEYRICAL, « Dialogue, négociation et échange avec les entreprises : esquisse d'une méthodologie », CP-ACCP, n° 84, janvier 2009, pp. 44 à 46
- Arnaud CABANES, - « La négociation dans le Code des marchés publics », CP-ACCP, n° 45, juin 2005, pp.18 à 21 - « Marchés négociés », JurisClasseur Contrats et Marchés Publics, fascicule 63-10, n° 8, 04- 2007
- Rachel CATTIER, « Le régime des marchés relevant des articles 28 et 30 du code des marchés publics », CP-ACCP, n° 84, janvier 2009, pp. 52 à 55
- Aurélien COLSON, Alain POKAR LEMPEREUR, « Contractualisation et technique de négociation : l'indispensable formation », CP-ACCP, n° 45, juin 2005, pp. 41 à 42
- Sophie D'AUZON, « La peur de la négociation, un fantasme ? », dans « Marchés des entités adjudicatrices : la procédure négociée permet de lever toutes les ambiguïtés », Le Moniteur, 17 septembre 2010, pp. 106
- Blaise EGLIE-RICHTERS, Jonathan HENOCHSBERG, « Concessions de travaux publics des collectivités territoriales : la procédure de passation en pratique, Contrats-Marchés publ. n° 3, mars 2011, étude 4
- Olivier FEVROT, « Passation des marchés publics », JurisClasseur Administratif, fascicule n° 635, cote 01,2010
- Gilles FINKELSTEIN, « Marchés négociés et délit de favoritisme : les risques », CP-ACCP, n° 84, janvier 2009, pp. 66 à 68
- Jean-Mathieu GLATT, Yves-René GUILLOU, « Négociation, discussion, échange : des leviers pour l'efficacité de la commande publique », CP-ACCP, n° 84, janvier 2009, pp. 38 à 43

IV. Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 2017-04 du 19 octobre 2009 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- Décrets d'application du code des marchés publics ;
- Loi organique 86-021 du 26 Septembre 1986 relatives aux lois des finances ;
- Loi 2004-18 du 27 Août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 Janvier 1996 portant code des Marchés Publics applicable en République du Bénin ;
- Loi 2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrages publics en République du Bénin ;
- Ordonnance 96-04 du 31 Janvier 1996 portant code des Marchés Publics applicable en République du Bénin.
- La lettre présidentielle n°759-C/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 - Décret 99-311 du 22 Juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des Marchés Publics ;
- Décret 2001-039 du 15 Février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Décret 2003-095 du 20 mars 2003 portant maîtrise d'œuvres confiées par des maîtres d'ouvrages publics ;
- Décret n°2018-230 du 13 juin 2018 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ;
- Décret n°2018-223 du 13 juin 2018 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de l'ARMP ;
- Décret n°2018-224 du 13 juin 2018 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la DNCMP ;

- Décret n°2018-225 du 13 juin 2018 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la CCMP ;
- Décret n°2018-226 du 13 juin 2018 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la PRMP ;
- Décret n°2018-227 du 13 juin 2018 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix ;
- Décret n°2018-228 du 13 juin 2018 fixant les délais impartis aux organes de passation de contrôle et d'approbation des Marchés Publics ;
- Décret n°2018-231 du 13 juin 2018 portant procédures d'élaboration des PPMP ;
- Décret n°2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des Marchés Publics ;
- Décret n°2018-233 du 13 juin 2018 fixant les procédures et modalités de passation des Marchés Publics relatifs aux besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ;
- Décret n°2017-041 du 25 janvier 2017, portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Décret 2003 - 096 du 20 mars 2003 portant conditions d'exercice des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de conduite d'opération ;
- Directive n°04/2005/cm/UEMOA du 09 décembre 2005 relative à la procédure de passation des marchés publics
- Directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'union économique et monétaire ouest africaine
- Directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JOUE n° L 134 du 30 avril 2004, p. 0114-0240
- Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics » ; Com. CE, communication 2006/C 179/02 : JOUE n° C 179, 1^{er} août 2006, p. 2

V. Cours

- Cours de déontologie administrative de Mr HOUSSOU Jérôme
- Cours d'exécution et de suivi des marchés publics de Mr Wilfried BANKOLE
- Cours de la pratique de la passation des contrats publics du Dr. Ludovic GUEDJE.
- Cours de l'exécution des contrats publics du Dr. Abdoulaye GOUNOU.
- Cours du financement de projets publics de Mr. Abdoulaye GOUNOU.
- Cours de théorie des contrats administratifs du Pr. Dodzi KOKOROKO
- Cours de droit de la commande publique du Dr. François HOUNAKE.

VI- Jurisprudences

** Jurisprudence administrative*

- CE, 28 juillet 2000, n° 202792, M. Jacquier
- CE, 25 juillet 2001, n° 229666, Commune de Gravelines
- CE, avis, 29 juillet 2002, n° 246921, Sté MAJ Blanchisseries de Pantin
- CE, 14 mars 2003, n° 251610, Société Air Lib
- CE, 23 novembre 2005, n° 267494, SARL Axialogic
- CE, 11 août 2009, n° 325465, n° 325498, Société Val'Horizon

- CAA Bordeaux, 14 février 2006, n° 04BX02064, n° 04BX02085 et n° 05BX00690, Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable du Confolentais, Sté d'aménagement urbain et rural (SAUR France) et Sté aquitaine de gestion urbaine et rurale (AGUR)
- CAA Paris, 13 mars 2007, n° 04PA02781, Société Automobiles Peugeot
- CAA Marseille, 2 octobre 2008 n° 07MA000016, M. François Deslaugiers
- CAA Nantes, 12 novembre 2010, n° 09NT03108, SARL Levanoy Parcs et Jardins
- TA Toulouse, ord. 23 novembre 2010, n° 1004555, Société FM Projet
- TA Cergy-Pontoise, 2 décembre 2010, n° 07-07713, SA Autos Polyservices Remorquages (APR)
- TA Montreuil, ordonnance, 24 mars 2011, n° 1102016, Société Bouygues Télécom
- TA Lille, 5 avril 2011, n° 1003008 et 1003238, Préfet du Nord

*** *Jurisprudence judiciaire***

- Cass. crim., 24 mai 1994, Bull. crim. 1994, n° 203 ; et plus récemment : Cass. crim., 14 janvier 2004, n° 03-83396
- Cass. crim., 30 avril 2003, n° 02-83.285
- Cass. crim., 23 mai 2007, n° 06-87898 : JurisData n° 2007-039877
- Cass. crim., 25 juin 2008, n° 07-88373 : JurisData n° 2008-044926
- CA Bordeaux, 17 mars 1997 : JurisData n° 1997-043248

*** *Jurisprudence de l'Union européenne***

- CJCE, ord., 3 déc. 2001, Bent Moustén Vestergaard, aff. C-59/00 : Contrats-Marchés publ. 2002, comm. 207, note F. Llorens
- CJCE, 14 octobre 2004, aff. C-340/02, Commission contre France

VII. Autres documents

- BEAUGE T., *Dictionnaire de la commande publique*, 2006
- GUINIKOUKOU Félicienne. « Recommandations pour un système de passation des marchés publics plus transparents et plus efficaces pour une compétition saine et accrue » Atelier national sur le système de passation des marchés publics au Bénin, Cotonou, les 4, 5 et 6 novembre 2002
- Observatoire de Lutte contre la Corruption (2007) : « Livre blanc sur l'état de la corruption au Bénin », 130 pages ;
- Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (mars 2007) ;
- Lettre de notification des crédits gestion 2010 ;
- Mr MONTEIRO Célestin exposé sur le thème « Problématique du recouvrement des impôts et taxes : Expérience du Bénin »,
- Atelier national sur le système de passation des Marchés Publics à Cotonou les 4,5 et 6 novembre 2002.
- Passeport du Contrôle Financier (novembre 2014) ;
- Dodzi KOKOROKO(2014) : « Les Grands Thèmes du Droit Administratif ».

ANNEXES

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	1
1^{ERE} PARTIE : DES PRATIQUES DEVIANTES DE LA DEMANDE DE COTATION.....	7
CHAPITRE I : LES SOURCES DU NON RESPECT DE L'APPROCHE GLOBALE EN MATIERE DE DEMANDE DE COTATION	8
SECTION I : LE DEFAUT DE REGROUPEMENT DES COMMANDES DES ENTITES.	8
Paragraphe 1 : Présentation des besoins et des modes de passation correspondants.	8
A. Inscription des besoins au PPMP.....	8
B. Des modes de passation basés sur des besoins par entités	10
<i>Paragraphe 2 : Floraison des procédures de demande de cotation.</i>	<i>12</i>
A. De la validation erronée de l'inscription des besoins au PPMP.	12
B. Une procédure faiblement encadrée.....	13
SECTION 2 : DE L'ASSIMILATION A UN MORCELLEMENT DE COMMANDES.....	14
<i>Paragraphe 1 : De la comptabilisation distincte des besoins propres à chaque service.</i>	<i>14</i>
A. De la pluralité des demandes de cotation	14
B. De la signature de marchés distincts portant sur des articles de familles identiques.	16
<i>Paragraphe 2 : Une entorse à l'unicité de la PRMP.</i>	<i>16</i>
A. Du manque de rationalisation des besoins.....	17
B. Du renchérissement des coûts d'achat.....	17
CHAPITRE II : IMPACT DES PRATIQUES DEVIANTES.....	19
SECTION 1 : DES EFFETS SUR L'EFFICACITE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	19
<i>Paragraphe 1 : Augmentation du nombre des marchés sans formalisme.....</i>	<i>19</i>
A. Le dévoiement des règles du code.....	19
B. Une planification insuffisante préjudiciable à l'approche globale des commandes.	20
<i>Paragraphe 2 : Une faible prégnance des principes généraux de la commande publique.....</i>	<i>21</i>
A. Une soumission limitée aux principes de la commande publique.	21
B. De la mise en péril des deniers publics.....	22
SECTION 2 : DES EFFETS AU PLAN DE L'EFFICIENCE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	24
<i>Paragraphe 1 : Absence de rationalisation des moyens.....</i>	<i>24</i>
A. Le caractère dispendieux des marchés	24
B. De la fréquence des procédures	25
<i>Paragraphe 2 : Gestion non efficiente des services</i>	<i>26</i>
A. De l'inadéquation des moyens.....	26
B. De la non atteinte des objectifs poursuivis.....	27
2^{EME} PARTIE : APPROCHES DE SOLUTIONS.	29
CHAPITRE I : DES APPROCHES DE SOLUTIONS INNOVANTES	30

SECTION 1 : L'APPROCHE GLOBALISANTE DES MARCHES.....	30
<i>Paragraphe 1 : Fondements</i>	30
A. La limitation du seuil de déclenchement des procédures à l'autorité contractante.....	30
B. Le renforcement du mécanisme de computation des seuils.	32
<i>Paragraphe 2 : Cadre institutionnel de mise en œuvre de la demande de cotation et rôle des principaux organes</i>	34
A. Les organes de passation	34
B. Les organes de contrôle.....	35
SECTION 2 : LE CAS DES DEROGATIONS	36
<i>Paragraphe 1 : L'étendue et portée des dérogations</i>	36
A. De l'ouverture du champ de la procédure de demande de cotation aux entités autres que les autorités contractantes	36
B. Les implications possibles sur la pratique.....	37
<i>Paragraphe 2 : Des modalités de mise en œuvre</i>	39
A. Des modalités de passation	39
B. Des modalités de contrôle	40
CHAPITRE II : DES MESURES DE MISE EN ŒUVRE NECESSAIRES.....	42
SECTION 1 : UN SYSTEME DE CONTROLE APPROPRIE	42
<i>Paragraphe 1 : Modernisation des procédures et outils</i>	42
A. Dynamisation du dispositif de contrôle interne au sein de la PRMP	42
B. L'élaboration d'une nomenclature des PME/PMI.....	44
<i>Paragraphe 2 : Mise en place d'un dispositif électronique de contrôle</i>	45
A. Suivi électronique de la passation des marchés par demande de cotation	45
B. Des conditions de mise en œuvre adéquates	46
SECTION 2 : DES ACTIONS DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION.	47
<i>Paragraphe 1 : L'intensification des actions de formation</i>	47
A. L'appropriation du nouveau cadre réglementaire	47
B. La formation des acteurs	48
<i>Paragraphe 2 : La multiplication des initiatives de sensibilisation.</i>	50
A. Une bonne stratégie de communication	50
B. Mise en place d'outils de marchés publics.....	51
CONCLUSION GENERALE	53
BIBLIOGRAPHIE	55
ANNEXES.....	1
TABLES DES MATIERES	1