



**UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI**



**(UAC)**

**FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES  
(FADESP)**

**3<sup>ème</sup> PROMOTION DU MASTER : Marché Public et Partenariat  
Public et Privé**

**(MPPPP)**

**MEMOIRE DE MASTER**

**Contribution à l'amélioration de la Planification des  
marchés publics au Ministère du Plan et du  
Développement**

Réalisé et soutenu par :

**Virgile Romuald VIGAN**

**DIRECTEUR DE MEMOIRE**

**Monsieur Ludovic GUEDJE, Docteur en  
Droit, Maître Assistant des Facultés de droit  
(CAMES) FADESP-UAC Directeur de la  
Formation et des Appuis Techniques à  
l'ARMP du Bénin**

**PROMOTION : 2015 – 2016**

**Décembre 2016**

## **JURY D'ÉVALUATION DU MEMOIRE, LE**

**Président (e) :**

**Vice-Présidente (e) :**

**Membre :**

## **AVERTISSEMENT**

LA FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES  
N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI  
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE  
MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE  
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR

## **IN MEMORIUM**

- En mémoire de mon feu père VIGAN Raphaël Hyacinthe et de ma feuve mère FAGNON Cécile épouse VIGAN ; je n'oublierai jamais vos efforts et sacrifices pour notre éducation.

## **REMERCIEMENTS**

- Très émus pour l'effort et l'assistance non moins importante des uns et des autres dans l'accomplissement de ce travail, nous exprimons ici nos profondes gratitudees :
- A mon épouse Clémence N'TCHA et à nos enfants Cirus VIGAN, Ursulle VIGAN, Orphée VIGAN, merci pour tous vos soutiens.
- A Monsieur Ludovic GUEDJE, Docteur en Droit, Maître Assistant des Facultés de droit (CAMES) FADESP-UAC
- Directeur de la Formation et des Appuis Techniques à l'ARMP du Bénin ;
- A tout le personnel enseignant du Master Marché Public et Partenariats Publics Privés ayant contribué à notre formation.
- A tous ceux qui ont contribué de près et de loin à la réalisation de ce document de recherche de fin de formation Master MPPPP.

## LISTE DES SIGLES

MPD	Ministère du Plan et du Développement
DC	Directeur de Cabinet
SGM	Secrétaire Général du Ministère
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PPMP	Plan de Passation des Marchés Publics
D.A.O.	Dossier d'appel d'offres
PTA	Plan de Travail Annuel
DNCMP	Direction National de Contrôle des Marchés Publics
ARMP	Autorité de Régularisation des Marchés Publics
CPMP	Commission de Passation des Marchés Publics
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
GIZ	L'Agence de Coopération Internationale Allemande pour le Développement.
DANIDA	Direction de la Coopération du Royaume de Danemark
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africain
DRH	Direction des Ressources Humaines
SA	Secrétariat Administratif
ST/PRMP	Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics
MEFPD	Ministère de l'Economie des Finances et des Programmes de Dénationalisation
PAR	Problème A Résoudre
PT	Perspective Théorique
PG	Problème Général
PS	Problème Spécifique

## LISTE DES TABLEAUX

N°	Titre	Pages
Tableau n°1°	Problème à résoudre Possible	28
Tableau n°2	Tableau de Bord de l'Etude	43
Tableau n°3 :	Tableau de synthèse de l'étude	67
Tableau n°4 :	Causes explicatives du Problème spécifique n°1	75
Tableau n°5	Causes explicatives du Problème spécifique n°2	75
Tableau n°6 :	Causes explicatives du Problème spécifique n°3	75

## LISTE DES FIGURES

N°	Titre	Pages
Figure n°1 :	Causes de la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique	57
Figure n°2	Causes de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics	58
Figure n°3	Causes de l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes	60

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**AFFERMAGE** : Contrat par lequel une personne morale de droit public (autorité affermant) charge une autre personne morale (fermier) de l'exploitation sous sa responsabilité d'un service public ou d'ouvrages qui lui sont remis et verse en contrepartie des redevances à la personne morale de droit public contractante.

**Allotissement** : décomposition d'un marché en plusieurs lots pour des raisons économiques, financières ou techniques. Chaque lot est une unité autonome qui est attribuée séparément.

**Appel d'offre** : mode et procédure de passation des marchés publics par lesquels l'administration choisit librement son cocontractant après une mise en concurrence préalable des candidats.

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

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

**Autorité délégante** : Personne morale de droit public qui confie l'exécution d'une mission de service public à une personne morale de droit public ou privé.

**Avis à manifestation d'intérêt** : Sollicitation technique émanant de l'autorité contractante et qui décrit de façon sommaire, les prestations à fournir et indique les qualifications et les expériences des candidats ou de leur personnel d'encadrement.

**Candidats**: Personne physique ou morale qui manifeste un intérêt à participer à une procédure de passation de marchés publics.

**Cocontractant** : Toute personne physique ou morale partie au contrat, en charge de l'exécution des prestations prévues dans un marché public.

**Commission de passation des marchés publics** : Toute commission constituée par une autorité contractante pour procéder à l'ouverture et à l'évaluation des offres. Elle recommande, dans ses conclusions, l'attribution ou non du marché.

**Demande de cotation** : procédure simplifiée de consultation d'entreprises, des fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation de certains marchés en dessous d'un seuil déterminé par voie réglementaire.

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

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

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

**Marché de clientèle** : Contrat par lequel l'autorité contractante s'engage à confier, pour une période limitée et qui ne saurait excéder une année renouvelable une fois, l'exécution de tout ou partie de certaines catégories de prestations de services définies par la réglementation en vigueur, suivant des commandes faites au fur et à mesure des besoins.

**Délégation de service public** : contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service. Elle comprend les régies avancées, la concession ou l'affermage.

## RÉSUMÉ

Les titulaires d'une mission de service public disposent, de plusieurs modalités d'action : la régie, la création de structures dédiées ou le recours au secteur privé par la voie contractuelle. Ainsi, sont nouées des relations contractuelles fréquentes avec des entreprises et des groupes d'entreprises chargés de fournir aux collectivités publiques et aux citoyens des biens, des services et travaux ou de gérer des services publics. Deux formes de relations sont juridiquement connues : les marchés publics et les délégations de services publics. Dans le cas des marchés publics, la procédure qui conduit au choix du prestataire privé ou de l'attributaire définitif est complexe et commence par la planification des marchés publics qui aboutit à l'élaboration du Plan de Passation des Marchés Publics. Cette phase importante du processus de passation fait ressortir, des insuffisances et afin de remédier à cela, nous avons choisi comme de mémoire : « Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD) ».

Dans la recherche de solutions à ce problème, nous nous sommes fixés un objectif général et des objectifs spécifiques. Nous avons par la suite énuméré les résultats attendus dans le cadre de notre recherche et enfin fixé nos hypothèses de recherche. A la fin de notre étude, nous avons constaté que la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics. L'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est due à l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics et enfin l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation.

A partir de ces conclusions, nous avons énuméré des approches de solutions par rapport à chaque problème spécifique et identifiés des mesures d'accompagnement.

Ainsi par rapport au problème spécifique n°1, nous avons proposé, que les autorités du Ministère du Plan et du Développement doivent mettre un accent particulier sur la formation à travers un plan de formation qui associe tous les acteurs lors de son élaboration. Ainsi, des formations surtout qualifiantes seront proposées aux cadres en fonction des postes occupés. Sensibiliser les acteurs sur l'importance de la passation des marchés publics pour le développement d'une nation et du Ministère du Plan.

En ce qui concerne les solutions aux problèmes n°2, nous avons suggéré que le Ministère doit inscrire cette activité comme priorité et allouer les ressources conséquentes pour sa réalisation dans le Plan de Travail Annuel (PTA). Recruter un cabinet pour sa réalisation expresse. Il sera mis en place un comité technique pour le suivi et la validation des différentes étapes du processus. Une fois le manuel réalisé, il faut procéder à sa vulgarisation afin de permettre son appropriation par les cadres du Ministère.

Enfin par rapport au problème n°3, nous avons proposé qu'il faille accélérer l'adoption en Conseil des Ministres, du décret des dossiers types de demande de cotation. Cette situation va permettre de procéder à une large mise en concurrence des candidats sur appels d'offres et par conséquent, le respect des principes de la liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures s'imposent à tous les autorités contractantes pour tous les types de marchés.

## **SOMMAIRE**

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DE LA PLANIFICATION DES MARCHES PUBLICS AU MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT .....	12
SECTION 1 : CADRE GENERAL DE REALISATION DE L'ETUDE AU MINISTERE DE PLAN ET DU DEVELOPPEMENT ET OBSERVATIONS DE STAGE AU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE .....	13
Paragraphe 1 : Cadre général de l'étude au Ministère du Plan et du Développement .....	13
SECTION 2 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	30
CHAPITRE 2 : Choix et mise en œuvre du cadre théorique et méthodologie de l'étude pour une planification des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement .....	42
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE DE L'ETUDE .....	43
SECTION 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et approches de solutions .....	59
CONCLUSION .....	73
Références bibliographiques .....	76
ANNEXES : .....	80

**Contribution à l'amélioration de la  
planification des marchés publics au Ministère  
du Plan et du Développement (MPD)**

## INTRODUCTION

L'article 4 du code des marchés publics dispose « que la passation des marchés publics est dominée par trois principes : « la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Applicables à tous les marchés, ils s'imposent aux autorités contractantes dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et des délégations de services publics, quel qu'en soit le montant ».

Ces trois principes servent deux objectifs, l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics, eux même servis par trois outils juridiques que sont la définition préalable des besoins<sup>1</sup>, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence<sup>2</sup> et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse<sup>3</sup>. Le non-respect de ces principes constitue une cause d'illégalité pouvant entraîner la nullité du marché.

Toutefois, la passation d'un marché est précédée d'une phase importante durant laquelle la collectivité ou l'autorité contractante doit effectuer un certain nombre de choix<sup>3</sup>. La préparation de la procédure apparaît plus importante que la procédure elle-même et revêt une importance capitale. Elle débute par la définition des besoins et lorsqu'elle est bien précise, garantit la bonne compréhension et la bonne exécution du marché. Cette étape permet alors à l'autorité contractante ou à la collectivité d'opter pour un type de marché ou cerner la procédure imposée par le code en fonction du montant du marché. L'appel d'offre ouvert est la règle<sup>4</sup>.

Il peut être ouvert ou restreint ou concours<sup>5</sup> (article 33 alinéa 1<sup>er</sup>). Sauf en matière de prestation intellectuelle, le recours à tout autre mode de passation

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

<sup>2</sup> Article 28 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

<sup>3</sup> Précis du droit des marchés publics, éditions le moniteur, paris 2009 3ème édition Stéphane braconnier, page 215

<sup>4</sup> Article 28 du code, alinéa 2 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

<sup>5</sup> Article 33 alinéas 1ers de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics.

Le décret n°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'application des marchés publics en ses articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et en application de l'article 6 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en république du Bénin stipule que les marchés sont obligatoirement passés dans les conditions prévues audit code pour toutes dépenses de travaux, fournitures, prestations de service dont la valeur hors taxes est supérieure ou égale aux seuils fixés comme suit :

- En ce qui concerne l'Etat, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, les autres organismes, agences ou offices, créés par l'Etat pour satisfaire des besoins d'intérêt général, les personnes morales de droit public ou bénéficiant du concours ou de la garantie de l'Etat ou d'une personne morale de droit public, les communes à statut particulier :
  - marchés de travaux : soixante millions (60 000 000) de francs CFA ;
  - marchés de fournitures ou de services : vingt millions (20 000 000) de francs CFA ;
  - les marchés de prestations intellectuelles : dix millions (10 000 000) de francs CFA.
- les seuils applicables aux marchés des collectivités locales autres que celles à statut particulier et à ceux de leurs établissements publics, sociétés et offices, fixés en valeur hors taxes :
  - quinze millions (15 000 000) de francs CFA pour les marchés de travaux ;
  - sept millions cinq cent mille (7 500 000) de francs CFA pour les marchés de fournitures et de services ;
  - sept millions cinq cent mille (7 500 000) de francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles.
- En ce qui concerne les administrations publiques et organisme publics :

- deux cent millions (200 000 000) de francs CFA pour les travaux ;
  - quatre-vingt millions (80 000 000) de francs CFA pour les marchés de fournitures et services ;
  - soixante millions (60 000 000) de francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants et ;
  - quarante millions (40 000 000) de francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles confiées à des consultants.
- En ce qui concerne les sociétés et offices d'Etat, les établissements publics qui exercent une mission d'organisation ou d'exploitation de réseau d'énergie, d'eau, de transport, de télécommunication et d'autres services publics :
    - trois cent cinquante millions (350 000 000) de franc CFA ;
    - cent millions (100 000 000) de francs CFA ;
    - soixante millions (60 000 000) de francs CFA.

Les dépenses inférieures aux seuls cités plus haut sont soumises aux dispositions de l'article 30 du code des marchés publics. C'est la demande de cotation dont la mise en œuvre doit se conformer aux trois principes ci-dessus cités.

Il peut arriver que l'autorité contractante lors de la définition de certains besoins soit incapable de déterminer leurs quantités exactes. Dans ce cas, il recourt au marché à commandes pour ses besoins annuels. Leur durée ne doit dépasser un an renouvelable une seule fois, tout en indiquant les limites maximales et minimales (en valeur ou en quantité) de la prestation globale à fournir et son renouvellement est soumis à l'autorisation de la DNCMP<sup>6</sup>.

L'autorité peut aussi recourir au marché de clientèle pour la fourniture de tout ou partie de certaines catégories de service<sup>7</sup> (art 41 code).

---

<sup>6</sup> Article 40 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

<sup>7</sup> Article 41 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

Toutes ces informations sont inscrites dans un document appelé plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics.

Ainsi, lorsque les besoins sont bien déterminés et définis, l'autorité contractante est tenue d'élaborer le plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activités<sup>8</sup>.

Ce plan fait partie intégrante d'un ensemble de document nécessaire à la passation et à l'exécution des marchés avec les DAO types.

Il permet de déterminer, selon les systèmes de passation et leurs niveaux de complexité, les différentes étapes de la passation et de l'exécution d'un marché et/ou d'un ensemble de marchés en indiquant soit des dates, soit des périodes et délais pour chacune d'elles. C'est un document de programmation du processus de passation des marchés qui permet à la PRMP de maîtriser et d'étaler la passation des marchés dont il a la charge en vue de leur exécution.

Ces dates et périodes sont soit règlementairement définies (30 jours francs pour le délai de réception des offres en cas d'appel d'offres – art. 60 CMP-) soit déterminés en fonction de la pratique observée (durée de préparation des marchés, durée des séances d'évaluation des offres).

Ce plan, dûment approuvé par l'organe compétente doit être cohérent avec les crédits qui leur sont alloués. Il est révisable et doit être communiqué à la Direction Nationale de Contrôle des marchés Publics (DNCMP) qui en assure la publicité<sup>9</sup> (article 20 codes des marchés publics page 57 alinéa 3 et 4).

Au regard de ces exigences, tous marchés passés par l'autorité contractante et qui n'est pas préalablement inscrits dans le plan prévisionnel est nul<sup>10</sup> (article 20 alinéa 5).

---

<sup>8</sup> Article 20 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

<sup>9</sup> Article 20 alinéas 3 et 4 de la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics

<sup>10</sup> *ibid*

Lorsque le plan est validé par la DNCMP, l'autorité contractante vient ainsi de procéder à la planification des marchés publics.

La planification des marchés publics, conformément au décret n° 2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics est la toute première attribution de la personne responsable des marchés publics.

Au-delà de tout ce qui précède, il est indispensable de définir les concepts de « planification », de « marché publics » avant de revenir sur le thème « amélioration ».

L'article 3 du code des marchés publics au Bénin définit un marché public comme étant « un contrat écrit passé conformément aux dispositions de la présente loi, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par la présente loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens et services moyennant rémunération ».

Il correspond donc à l'expression courante « contrat » qui est l'aboutissement d'une procédure qui en ouvre une autre. Autrement dit, la procédure mise en œuvre durant la phase de passation aboutit à la conclusion d'un contrat qui nécessite une autre procédure dans la phase d'exécution.

Elle est définie comme un mode de gestion et d'affectation des ressources à travers un plan dont le but est la projection d'objectif à réaliser soit à court terme, moyen terme ou long terme en relation avec les ressources et les moyens disponibles<sup>11</sup>. Son objectif qui est d'aboutir à une utilisation rationnelle

---

<sup>11</sup> D'après le lexique d'économie 12ème édition DALLOZ page 631

et efficiente des ressources publiques dans le temps, s'inscrit dans le cadre de la performance de la dépense publique relative aux marchés publics.

Améliorer, c'est rendre meilleur, changer en mieux. Améliorer c'est l'action d'améliorer<sup>12</sup>.

En effet, malgré l'existence d'un cadre législatif bien arrimé aux exigences communautaires, dans la pratique, la procédure de passation des marchés publics rencontre bon nombre de difficultés dont on peut énumérer le problème crucial relatif à la planification des marchés publics.

Ainsi, il n'est pas rare de constater un manque de l'appropriation du processus de passation par les agents de la chaîne des dépenses publiques, la non maîtrise des lois et des procédures de la passation des marchés par les acteurs de la chaînes de dépense, la faiblesse des compétences techniques pour certains marchés, la faiblesse des capacités financières pour l'exécution de certains marchés et enfin l'allotissement abusif des marchés pour échapper à l'appel d'offres dans le but de favoriser les intérêts particuliers.

Ces différentes préoccupations appellent à l'interrogation sur les conditions d'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement. Autrement dit, quel mécanisme mettre en place pour améliorer la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement?

Il s'agira pour nous d'analyser et de ressortir les forces et les faiblesses qui entravent le fonctionnement du système de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement afin d'en apporter une amélioration.

C'est pourquoi au cours de notre stage, nous avons choisi de réfléchir sur le thème « Contribution à l'amélioration de la planification des Marchés Publics au Ministère du Plan et du Développement ».

---

<sup>12</sup> Le grand Larousse 2014

Le travail sera articulé autour de deux axes : Le premier est consacré au cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique d'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement. Le deuxième s'intéresse au choix et la mise en œuvre du cadre théorique et méthodologique de l'étude pour l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.

**CHAPITRE 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE**

## **SECTION 1 : CADRE GENERAL DE REALISATION DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE AU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE**

Elle prend en compte le cadre général de l'étude au Ministère du Plan et du Développement (MPD) (Paragraphe I) et les observations de stage sur le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics (Paragraphe II)

### **Paragraphe 1 : Cadre général de l'étude au Ministère du Plan et du Développement**

A travers le cadre général de l'étude, le Secrétariat Général du Ministère (SGM) (cadre institutionnel de l'étude), le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics (cadre physique), le cadre environnemental (microenvironnement et macro environnement) liés au SGM sont présentés.

#### **I- Cadre institutionnel de l'étude : le Secrétariat Général du Ministère**

Les missions, l'organisation et le fonctionnement du SGM sont présentés dans cette partie.

##### **A- Missions du Secrétariat Général du Ministère**

Aux termes de l'article 32 du décret N°2016.502 du 11 août portant Attributions, organisation et Fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement, le Secrétariat Général est l'organe chargé de l'exécution correcte de la mission du ministère. Il veille à l'atteinte des résultats et à la satisfaction des citoyens.

Il assure la continuité de l'administration du ministère. A ce titre, et sous l'autorité du Ministre, il :

- propose en liaison avec le Cabinet les orientations stratégiques destinées à traduire la vision, la politique et les stratégies du gouvernement, dans les domaines de compétences relevant du ministère ;

## **Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

- veille à la mise en œuvre du programme d'actions du gouvernement et des orientations stratégiques du département en collaboration avec le Cabinet du Ministre ;
- veille à aligner toutes les directions centrales, techniques et départementales sur les orientations stratégiques et les priorités gouvernementales ;
- élabore et met en œuvre un programme de renforcement du leadership au sein du ministère ;
- émet un avis technique sur les dossiers soumis à l'étude et à la décision du Ministre ;
- élabore, met en œuvre, évalue et capitalise le plan d'amélioration de la performance globale du ministère, de ses politiques, de ses partenariats et de ses services, notamment la satisfaction des usagers/clients et du personnel du ministère ;
- veille à faire de l'atteinte des résultats une exigence institutionnelle du ministère en recentrant notamment les priorités sur les résultats/impacts et non sur les ressources/intrants et activités ;
- développe, en collaboration avec le Cabinet du Ministre et en liaison avec les autres départements ministériels, les partenariats, des réseaux et des concertations avec le secteur privé, la société civile, les usagers /clients, les partenaires techniques et financiers aux plans national et international ;
- élabore, met en œuvre, évalue et capitalise le plan de réforme, de modernisation et de transformation de la culture administrative au sein du ministère ;
- assure l'élaboration d'un rapport annuel de capitalisation des bonnes pratiques pour consolider les acquis et enrichir la culture administrative ;
- exécute toutes autres tâches à lui confiées par le Ministre dans le strict respect des lois et règlements.

Il est dirigé par un Secrétaire Général assisté d'un Secrétaire Général Adjoint.

Les Directeurs centraux, techniques, départementaux et les responsables des structures sous tutelle sont sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère.

## **B- Organisation et fonctionnement du Secrétariat Général du Ministère**

### **1- Organisation générale du Secrétariat Général du Ministère**

Aux termes d'une part de l'article 31 du décret N°2016.502 du 11 Août 2016 portant Attributions, organisation et Fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement, le Secrétariat Général du Ministère comprend:

- le Secrétaire Général du Ministère ;
- le Secrétaire Général Adjoint du Ministère ;
- l'Assistant du Secrétaire Général du Ministère ;
- le Secrétaire Administratif ;
- la Cellule juridique ;
- la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- la Commission de Passation des Marchés Publics ;
- la Cellule sectorielle de Pilotage de la Réforme administrative et Institutionnelle.

Et d'autre part d'après l'article 10 du décret n°2010-496 du 26 novembre 2010, la Personne Responsable des Marchés Publics dispose d'un Secrétariat.

### **2- Fonctionnement général du Secrétariat Général du Ministère**

Le fonctionnement SGM dépend des activités exécutées en fonction des différents services cités à l'article 31 du décret N°2016.502 du 11 Août 2013 portant Attributions, organisation et Fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement. Ainsi il fonctionne de la manière suivante :

#### **a- Le Secrétaire Général du Ministère**

Le Secrétariat Général du Ministère est sous l'autorité directe du Ministre. Il assiste le Ministre dans l'administration, la coordination et la

gestion du ministère en conformité avec les textes et réglementation en vigueur.

Il est chargé de :

- superviser la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des orientations stratégiques, des politiques, plan, programmes et projets du ministère ;
- planifier, organiser, diriger et contrôler les activités de l'ensemble des directions centrales, techniques et départementales ;
- suivre les activités des organes sous tutelle ;
- établir à partir d'une analyse des forces, faiblesse, opportunités, menaces et risques, les plans d'amélioration de la qualité et de la performance globale d'une part ; les plans d'effectifs, de carrière, de formation, de financement, de consommation de crédit, passation de marché et de communication du ministère d'autre part ;
- veiller régulièrement à la satisfaction de toutes les parties prenantes aux domaines de compétence du ministère ;
- prendre en collaboration avec le Directeur de Cabinet du Ministre, les initiatives et dispositions en vue de développer des partenariats susceptibles d'améliorer les ressources, la conduite des activités et la performance globale du ministère ;
- d'élaborer les projets de lettre de mission, de contrats d'objectif et de modèle de rapports mensuel, trimestriel et annuel pour les principaux postes de responsabilité au sein du ministère ;
- apporter au Ministre l'appui technique, les conseils et avis pour le succès de sa mission ;
- prévenir et gérer les crises et les conflits d'attributions entre structures du ministère, entre ministères et entre le ministère et les tiers ;

- améliorer l'image et la performance globale du ministère par le biais d'un dispositif de suivi-évaluation comprenant les tableaux de bords et des rapports trimestriel et annuel ;
- présider la Cellule sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle.

**b- le Secrétaire Général Adjoint du Ministère**

Le Secrétaire Général Adjoint du Ministère assiste le Secrétaire Général du Ministère. Il le supplée en cas d'absence ou d'empêchement.

Sur proposition du Secrétaire Général du Ministère, le Ministre définit par arrêté les affaires dont le Secrétaire Général du Ministère assure la gestion permanente au sein du ministère.

**c- L'assistant du Secrétaire Général**

L'assistant du Secrétaire Général du Ministère assiste celui-ci dans l'accomplissement de sa mission. IL aide le Secrétaire Général du Ministère à améliorer ses performances.

A ce titre, il est chargé de ;

- la recherche d'informations et de la documentation utile au Secrétaire Général du Ministère ;
- la gestion de l'agenda du Secrétaire Général du Ministère en liaison avec les responsables de toutes les structures relevant de son autorité ;
- la planification et du suivi des activités du Secrétariat Général du Ministère ;
- l'élaboration de projets de lettres et de rapport.

Il exécute toutes autres tâches à lui confiées par le Secrétaire Général du Ministère dans le cadre de l'exécution de sa mission.

Il est nommé par arrêté du Ministre sur proposition du Secrétaire Général du Ministère parmi les cadres de catégories A, échelle 1 de la fonction publique ayant accompli au moins six (06) ans de service. Il a rang de Directeur technique.

**d- Le Secrétaire Administratif**

Le Secrétaire Administratif du Ministère est l'organe central de gestion du courrier ordinaire. Il est sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère et dirigé par le Chef du Secrétariat. Il réceptionne, enregistre, soumet à l'application du Secrétaire Général du Ministère, le courrier ordinaire au départ et à l'arrivée et assure sa ventilation, en cas de besoin, sur instruction du Secrétaire Général du Ministère.

**e- La Cellule juridique**

La cellule juridique du Ministère exerce sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère la triple fonction de conseil, d'information et de rédaction de documents juridiques.

A ce titre, elle est chargée :

- d'assister le Secrétaire Général du Ministère dans l'analyse des implications juridiques des dossiers, en donnant un avis circonstancié sur les projets de contrat, de marchés et de conventions de tout service ou organisme sous tutelle ;
- de participer à l'élaboration de tous les projets de textes à caractère législatif ou réglementaire et documents contractuels concernant le Ministère ;
- de veiller à la mise à jour des textes législatifs réglementaires relatifs aux structures et aux activités du secteur pour tenir compte des évolutions en la matière ;
- de veiller à l'élaboration et à l'adoption des textes d'application des lois et décrets relatifs au secteur ;
- de participer au suivi et au contrôle des contrats auxquels le Ministère est partie ;
- de participer aux réflexions concernant le règlement de tout litige opposant le Ministère à toute personne morale ou physique ;
- d'assurer la rédaction de mémoire et de suivre les procédures en rapport avec l'Agent Judiciaire du Trésor et les éventuels conseils du Ministère ;

- d'apporter, dans un souci de prévention des litiges, les informations pertinentes en vue de susciter une prise de conscience des impacts juridiques des actes, décisions et pratiques imputables au département ;
- de faire le point périodique des litiges auxquels le ministre est partie et de proposer des solutions alternatives adéquates de règlement du Secrétaire Général du Ministère.

La Cellule Juridique comprend au moins trois (03) juristes dont un spécialiste des questions du secteur.

Elle peut être structurée en deux divisions :

- la division du contentieux ;
- la division des affaires juridiques et de la réglementation.

Les fonctions de membre de la Cellule Juridique du Ministère sont exercées par des fonctionnaires titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une année supérieure ou égale à cinq (05) années d'étude supérieur après le baccalauréat.

Le chef de la Cellule Juridique est un spécialiste d'un domaine de compétences couvertes par le secteur. Il doit justifier d'un minimum de six (06) ans d'expériences professionnelles.

Le chef de la Cellule Juridique a rang de Directeur Technique.

Il est nommé par arrêté du Ministre parmi les cadres A, échelle 1 de la fonction publique ou de niveau équivalent s'il devrait être désigné en dehors de l'administration publique.

#### **f- La Personne Responsable des Marchés Publics**

La gestion des marchés publics et des délégations de service public est assurée conformément aux dispositions de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et des textes subséquents par la Personne Responsable des

Marchés Publics qui est chargée de mettre en œuvre les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public. Elle exerce cette fonction de délégation de compétence et de pouvoir sous l'autorité du Ministre et lui rend compte périodiquement de tous les marchés passés par le Ministère.

La personne Responsable des Marchés Publics est responsable, au sein du Ministère, de la coordination des activités des directions et structures impliquées dans la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics.

Le Secrétaire Général du Ministère est nommé Personne Responsable des marchés Publics par le Ministre.

Elle a pour mission de conduire la procédure de passation, depuis le choix de cette procédure jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de la délégation de service public. Elle est habilitée, sous délégation du Ministre, à signer le marché ou la convention de délégation de service public au nom et sous le contrôle du Ministre.

A ce titre, elle est chargée :

- de planifier les marchés publics et les délégations de service public ;
- d'assurer l'exécution budgétaire du marché par la réservation du crédit et sa confirmation jusqu'à la notification du marché ;
- d'assurer l'élaboration des dossiers d'appel d'offres et de consultations en collaboration avec les services techniques compétents ;
- de déterminer la procédure et le type de marchés ;
- de lancer les appels à concurrence ;
- d'assurer la rédaction des contrats et des avenants
- de suivre l'exécution des marchés et la réception des ouvrages, fournitures et services, objet des marchés ;
- d'assurer la tenue des statistiques et le suivi des indicateurs de performance, la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés et des

délégations de service public pour l'autorité contractante et leur transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics ;

- de mettre en œuvre l'ensemble des procédures d'enregistrement des différentes phases administratives, techniques et financières et leur pré-archivage par des méthodes modernes et efficaces notamment par archivage électronique.

#### **g- La Commission de Passation des Marchés Publics**

La commission de passation des Marchés Publics est placée sous l'autorité de la Personne Responsable des Marchés Publics.

Elle a pour mission :

- d'examiner les dossiers d'appel d'offres avant leur transmission à la Cellule de contrôle ;
- de procéder à l'ouverture et au dépouillement des offres ;
- de valider, dans le respect des dispositions du Code des marchés publics, les résultats des travaux de la sous-commission d'analyse ;
- d'assurer la transmission du rapport de dépouillement et des fiches d'analyse à la Cellule de contrôle des marchés publics ;
- de procéder à un réexamen du dossier lorsque la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics émet des observations sur le rapport.

La commission de passation comprend :

- la Personne Responsable des marchés Publics ou son représentant qui assure la Présidence ;
- le Directeur Technique concerné ou son représentant ;
- le Délégué du Contrôleur Financier ;
- Le Directeur Général des impôts ou son représentant ;
- un (01) juriste ;

La Personne Responsable des Marchés Publics peut adjoindre toutes les personnes dont la compétence est jugée nécessaire.

#### **h- La Cellule sectorielle de Pilotage de la Réforme administrative et Institutionnelle.**

La Cellule sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle assure la coordination technique et le suivi de la mise en œuvre de tous les chantiers de réforme initiés par les directions au sein du Ministère.

Le Secrétaire Général du Ministère coordonne les activités de la Cellule. Il est assisté d'un point focal chargé :

- d'identifier les besoins de réformes et de participer à la mise en œuvre et au suivi des actions qui en découlent ;
- d'assurer la coordination de tous les programmes et projets de réformes ;
- de faire le point des chantiers de réforme au Secrétaire Général du Ministère pour la transmission au Secrétaire permanent des structures de concertation et de coordination des réformes.

#### **i- Le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics**

Le secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics est composé de cadres, dont un juriste ou spécialiste des marchés publics. Ce secrétariat est chargé de :

- tenir un fichier des marchés ;
- tenir les procès-verbaux des réunions ainsi que les registres infalsifiables, cotés, et paraphés, acquis auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- assurer la bonne tenue des archives des marchés publics attribués.

## **II- Cadre physique de l'étude : le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics et son environnement**

Cette partie est consacrée d'une part, au cadre physique du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics et d'autre part, à l'environnement de l'étude.

## **A- Le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics**

### **1- Présentation du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics**

Le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics est la cheville ouvrière qui assiste la Personne Responsable des Marchés Publics pour la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et des délégations de service public. En plus de son rôle de secrétariat, il travaille en étroite collaboration avec la Commission de Passation des Marchés Publics, la Cellule de Contrôle des Marchés Publics, les Directions techniques et de projets, afin de procéder à la planification et la programmation des marchés, la préparation des dossiers d'appel d'offres et le lancement de la procédure, le suivi de l'exécution des marchés et délégation et enfin la réception des ouvrages, fournitures et services.

### **2- Les activités du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics**

Il ressort de la présentation du secrétariat trois (03) activités essentielles que sont :

- activité n°1 : la planification des marchés ;
- activité n°2 : la conduite du processus de passation des marchés
- activité n°3 : le suivi de l'exécution des marchés et leur réception. L'intégration de la fonction de passation de marché dans le processus de gestion des finances publiques est un des principes fondamentaux permettant d'assurer la bonne utilisation des deniers publics<sup>13</sup>

En effet, Le budget-programme est un cadre de dépenses sectorielles à court et à moyens termes liant les ressources aux résultats des divers centres de responsabilités d'une organisation. Son élaboration nécessite certaines exigences que sont : l'examen de la mission de l'organisme pour la rendre conforme aux objectifs de développement du gouvernement, la détermination de ses objectifs sectoriels, l'élaboration d'une stratégie pour atteindre les objectifs sectoriels, la

---

<sup>13</sup> Guide de l'acheteur page 33, ARMP

révision des actions et programmes actuels et leurs priorisation en vue d'atteindre les objectifs sectoriels retenus, la planification détaillée des actions, projets et programmes, le choix des indicateurs pour suivre et évaluer les actions menées et voir dans quelles mesures les objectifs retenus sont atteints.

Après cette étape d'élaboration, il est nécessaire d'établir les outils d'opérationnalisation de ce dernier dont on peut citer le plan de passation des marchés publics. Cet outil élaboré par le Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics commence par la spécification des besoins et dont l'objectif est de procéder à une planification de tous les marchés à passer par l'autorité contractante. Une bonne planification facilite la conduite du processus de passation ce qui est une garantie pour une bonne exécution des marchés.

## **B- Cadre environnemental de l'étude**

L'environnement de la cellule de suivi-évaluation est composé de deux sous-ensembles : le microenvironnement et le macro-environnement.

### **1- Le microenvironnement**

L'environnement immédiat Secrétariat Général du Ministère (SGM) est constitué des acteurs qui influencent ses activités et est composé des usagers, des prestataires de service et des partenaires

#### **a- Les usagers**

Les usagers du SGM sont divers. Ils y viennent pour déposer des courriers ou à la recherche d'informations ou de données dans le cadre des études ou recherche. C'est le cas des étudiants en fin de formation et des particuliers. Un autre type d'usagers est constitué des particuliers ou encore des établissements privés qui souhaitent offrir leurs services au Ministère.

#### **b- Les prestataires de services**

Ils sont souvent des entrepreneurs ou fournisseurs qui sont à la recherche d'agrément afin d'offrir leurs services au Ministère.

### **c- Les partenaires**

Un partenaire est une association ou convention entre deux ou plusieurs entités qui décident de coopérer en vue de réaliser un objectif commun. Le partenariat peut être de nature économique, financière, scientifique, culturelle, artistique et technique.

Le Ministère dispose dans son portefeuille plusieurs partenariats qui sont de natures financière et technique. On peut citer entre autre la coopération suisse le GIZ, la coopération belge, la DANIDA, le FIDA, etc.

### **2- Le macro-environnement**

Le macro-environnement est désigné par les facteurs externes qui influent sur les activités du SGM. On peut citer l'environnement juridique et réglementaire, l'environnement politique et administratif et l'environnement international.

#### **a- L'environnement juridique et réglementaire**

- la directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- la directive N°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- la directive n°008/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 sur l'assainissement budgétaire et de bonne gestion des finances ;
- la directive N°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- La constitution du 11 décembre 2012 de la République du Bénin ;
- la loi n°2009-02 du 07 août portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 définissant les différents axes stratégiques dans le processus de la réforme budgétaire ;

- le décret n°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DNCMP ;
- le décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ;
- le décret n°2001-478 du 8 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2011-480 du 8 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés publics ;
- le décret n°2012-305 du 28 août 2012 portant approbation des dossiers types d'appel d'offres en République du Bénin ;
- du décret n° 2016-502 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement ;
- de l'arrêté n° 2008-45/MDAEP/DC/SGM/DPP/SP du 25 juillet 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la cellule de suivi-évaluation du MDAEP ;
- de l'arrêté n°3221/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 3 août 2015 portant allocation des primes de désintéressement aux membres des organes de passation et de contrôle des marchés publics ;
- de l'arrêté 2015-n°37-c/PMDEEPPBG/DC/SGP/DRH/SA du 24 décembre 2015 portant nomination des membres de cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Primature ;
- de l'arrêté 2015-n°36-c/PMDEEPPBG/DC/SGP/DRH/SA du 24 décembre 2015 portant nomination des membres du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publiques de la Primature.

## **b- L'environnement politique et administratif**

Le Secrétariat Général du Ministère est dirigé par un cadre nommé par décret pris en Conseil des Ministres, conformément à la procédure de dotation des hauts emplois techniques, parmi les cadres de la catégorie A, échelle 1, au moins à partir du huitième échelon et appartenant à l'un des principaux corps du Ministère.

Sur le plan administratif, sous son autorité, les cadres du SGM en collaboration avec les cadres des autres structures procèdent à l'exécution des tâches qui leurs sont assignés. Il est le supérieur hiérarchique de tous les agents du Secrétariat Général.

Il est institué sous la présidence du Secrétaire Général, un comité de Direction (CODIR) qui se réunit au moins une fois par semaine.

### **Paragraphe 2 : Observations de stage sur le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics (ST/PRMP)**

Au cours de notre stage au Secrétariat Général du Ministère, nos observations se sont portées sur les activités du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics. Nous avons procédé ensuite à l'état des lieux de ces activités avant de passer au bilan des constats qui les influencent significativement.

#### **I- Etat des lieux sur les activités du Secrétariat Technique de Personne Responsable des Marchés Publics (ST/PRMP)**

L'Etat des lieux au Secrétariat Technique nous a permis d'identifier trois (03) activités principales que sont :

- activité n°1 : la planification des marchés publics ;
- activité n°2 : la conduite du processus de passation des marchés publics;
- activité n°3 : le suivi de l'exécution des marchés publics et leur réception.

## **II-Bilan des observations de stage**

A cette étape, nous avons procédé à l'inventaire des constats significatifs des faits en matière d'états de lieux des activités du Secrétariat, en les regroupant en atouts et en problèmes.

### **A- Inventaire des forces**

#### **1- Par rapport à la planification des marchés publics**

- Recensement des besoins divers de toutes les structures du Ministère en charge du Développement en matière de commande publique ;
- Estimation des montants des besoins publics exprimés ;
- Réalisation de la programmation des besoins exprimés des structures à travers le Plan de Passation des Marchés Publics pour un exercice budgétaire annuel ;
- Exécution des dépenses publiques d'une manière rationnelle.

#### **2- Par rapport à la conduite du processus de passation des marchés Publics**

- identification du type de marchés à passer ;
- utilisation du DAO type approprié ;
- élaboration des spécifications techniques à l'avance ;
- implication des acteurs clés avisés dans le respect des textes régissant les marchés publics.

#### **3- Par rapport au suivi de l'exécution des marchés publics et leur réception.**

- contrôle périodique du respect du délai contractuel d'exécution des marchés publics ;
- suivi rigoureux de l'exécution normale des clauses du contrat ;
- rapprochement entre le point d'exécution physique et financière de la commande publique ;

- implication de la PRMP et de la CCMP dans les vérifications des marchés exécutés.

## **B- Inventaire des Faiblesses**

### **1- Par rapport à la planification des marchés publics**

- Faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique ;
- l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics;
- Allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes ;
- retard dans l'application de l'arrêté 2015 n°3221/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 03 août 2015 portant allocation de la prime de désintéressement aux membres des organes de passation et de contrôle des marchés publics.

### **2-Par rapport à la conduite du processus de passation des marchés publics**

- Inexistence de ressources financières pour la publication des dossiers d'appel d'offre ;
- non aboutissement des procédures faute de disponibilité de crédits ;
- Non-respect des délais de passation inscrit dans le Plan de Passation des Marchés Publics.

### **3- Par rapport au suivi de l'exécution des marchés publics et leur réception.**

- Non-respect du délai d'exécution des marchés ;
- absence de moyens pour le suivi des marchés publics ;
- Retard relatif au paiement des décomptes des prestataires.

## **SECTION 2 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE**

Cette partie nous permet de faire le choix du problème à résoudre (PAR) le plus pertinent et de dégager la Perspective Théorique (PT) y relative.

### **Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre (PAR) et libellé du thème de l'étude**

#### **I-Choix et spécification du problème à résoudre**

##### **A- Identification des problèmes à résoudre**

Dans cette partie, nous avons procédé à un regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés lors de nos observations de stage, pour aboutir à une synthèse des problèmes à résoudre (PAR) possibles.

Les centres d'intérêts identifiés sont liés aux activités recensées au niveau du cadre de l'étude et se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt N°1 : la planification des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement (Activité n°1);
- Centre d'intérêt N°2 : la conduite du processus de passation des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement (Activité n°2) ;
- Centre d'intérêt N°3 le suivi de l'exécution des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement et leur réception (Activité n°3).

La synthèse de ses différents problèmes (général et spécifiques) est consignée dans le tableau n°1 et met en exergue les PAR possibles de l'étude.

**Tableau n°1 : PROBLEME A RESOUDRE (PAR) POSSIBLE**

N°	Centre d'intérêt	Angle d'observation	Problème à résoudre		Libellé des PAR
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Planification des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement	Observation faite dans une logique de planification satisfaisante des marchés publics (satisfaction)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique (faiblesse) ;</li> <li>- l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics (faiblesse) ;</li> <li>- Allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes (faiblesse);</li> <li>- retard dans l'application de l'arrêté 2015 n°3221/MEFPD/DC/DNCMP/S P du 03 août 2015 portant allocation de la prime de désintéressement aux membres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (PG1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problématique de l'amélioration du dispositif de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (PAR 1)</li> </ul>

N°	Centre d'intérêt	Angle d'observation	Problème à résoudre		Libellé des PAR
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
2	Conduite du processus de passation des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement	Observation faite dans une logique de la conduite efficace du processus de passation des marchés publics (efficacité)	<p>des organes de passation et de contrôle des marchés publics (faiblesse).</p> <p>- Inexistence de ressources financières pour la publication des dossiers d'appel d'offre (faiblesse);</p> <p>- non aboutissement des procédures faute de disponibilité de crédits (faiblesse);</p> <p>- Non-respect des délais d'ouverture (faiblesse);</p>	<p>Faible performance dans la conduite du processus de passation des marchés publics au Ministère du Développement (PG 2)</p>	<p>Problématique d'une meilleure performance dans la conduite du processus de passation des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement</p>

N°	Centre d'intérêt	Angle d'observation	Problème à résoudre		Libellé des PAR
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
3	Suivi de l'exécution des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement et leur réception	Observation faite dans une logique d du suivi performant des marchés publics (performance)	- Non-respect du délai d'exécution des marchés (faiblesse); -absence de moyens pour le suivi des marchés publics ; (faiblesse) - Retard relatif au paiement des décomptes des prestataires (faiblesse).	Faible performance du système de suivi des marchés publics du Ministère du Développement et leur réception (PG 3)	(PAR 2) Problématique d'amélioration du système de suivi- de l'exécution des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement et leur réception (PAR 3)

**Source : Inventaire des problèmes issus de nos observations de stage**

## **B- Choix du problème à résoudre (PAR)**

L'examen des différents problèmes identifiés nous permis d'identifier lors de des états des lieux, de dégager trois (03) PAR.

En effet, ces trois problèmes généraux constituent des barrières au bon fonctionnement du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics qu'il devra résoudre pour bien remplir sa mission avec efficacité. Cependant, malgré l'importance de ces trois problèmes, notre étude ne pourra les prendre en compte ensemble. Elle choisira l'un des problèmes généraux en fonction des objectifs et priorités du lieu de stage qu'est le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics.

Néanmoins, la résolution d'une part, des problèmes liés à l'amélioration de la performance du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics dans la conduite du processus de passation des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (PAR 2) et d'autre part, la recherche d'une amélioration du système de suivi- de l'exécution des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement et leur réception vont contribuer à l'amélioration des résultats du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics.

En ce qui concerne le premier (PAR1) relatif au problème lié à l'amélioration du dispositif de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement, elle constitue la première phase et la plus importante dans le processus de passation des marchés publics.

En effet, la planification des marchés publics est une disposition légale dont l'objectif est d'aboutir à la réalisation du plan de passation des marchés publics.

Le plan de passation comporte toutes les informations relatives à un marché ; de la détermination des besoins et leurs évaluations, en passant par les

spécifications techniques des marchés, la détermination des seuils des marchés, et les modes de passation. Cette étape aussi importante dans le processus de passation, il urge de mener une réflexion sur les problèmes y relatifs afin d'en apporter des solutions.

C'est pourquoi, en tenant compte de l'objectif des cadres du secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics, nous avons retenu de mener nos réflexions sur le PAR 1 relatif à l'amélioration **du dispositif de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.**

Le problème à résoudre qui est ainsi retenu comporte comme problème général et problèmes spécifiques les éléments ci-après :

### **Problème Général**

Faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.

### **Problèmes spécifiques**

- Faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques (faiblesse) ;
- l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics (faiblesse) ;
- Allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes (faiblesse);
- retard dans l'application de l'arrêté 2015 n°3221/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 03 août 2015 portant allocation de la prime de désintéressement aux membres des organes de passation et de contrôle des marchés publics (faiblesse).

## **C- Spécification du PAR choisi**

Il convient de préciser les contours du PAR choisi avant de spécifier le problème à résoudre pour finir à l'élimination des problèmes spécifiques à résoudre non indispensables.

### **1- Précision des contours du PAR choisi**

Le problème à résoudre (PAR) choisi dans le cas de notre étude, révèle qu'il existe des faiblesses dans la planification des marchés publics, ce qui ne facilite pas le processus de passation des marchés publics.

En effet, rappelons que la planification des marchés publics occupe une place dans la procédure de passation des marchés. Elle est l'élément déclencheur de tout processus de passation de marchés publics. Il urge alors de réfléchir afin de relever ces insuffisances relatives à la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement. La réponse à cette question passera par la recherche **des mesures à prendre** pour améliorer la planification des marchés publics.

### **2- Elimination et choix des problèmes spécifiques**

Nous avons retenu plus haut quatre (04) problèmes spécifiques par rapport à ce problème général. Dans le cadre de cette étude, il nous est paru pertinent d'éliminer le problème spécifique relatif au retard dans l'application de l'arrêté 2015 n°3221/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 03 août 2015 portant allocation de la prime de désintéressement aux membres des organes de passation et de contrôle des marchés publics.

Eu égard à ce qui précède, nous avons retenu les problèmes spécifiques (PS) suivant ;

- **Problème spécifique n°1** : Faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques ;

- **Problème spécifique n°2** : l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics;
- **Problème spécifique n°3** : Allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes.

La réflexion sur ces trois problèmes spécifiques nous a permis d'orienter le choix du thème et d'énoncer la problématique de l'étude.

## **II- Rappel du PAR choisi et spécifié et libellé du thème de l'étude**

### **A- Rappel du PAR choisi et spécifié**

Il faut rappeler que nous avons choisi parmi les problèmes à résoudre possible, celui relatif à la planification des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement et après spécification de ce dernier, il est libellé à travers la **faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement** avec les problèmes spécifiques ci-après:

- Problème spécifique n°1 : Faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques (**PS<sub>1</sub>**);
- Problème spécifique n°2 : l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics (**PS<sub>2</sub>**);
- Problème spécifique n°3 : Allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes (**PS<sub>3</sub>**)

### **B- Libellé du thème de l'étude**

Notre problème principal choisi étant la faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère de Plan et du Développement, nous avons formulé le thème de notre étude comme suit : « **Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement** ».

Cette étude nous a permis de trouver un mécanisme adéquat afin d'améliorer la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.

**Paragraphe2 : Choix de la perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude.**

**I- Choix de la Perspective théorique de réflexion sur les problèmes à résoudre**

La perspective théorique (PT) de l'étude est identifiée par rapport au problème général retenu et au regard des problèmes spécifiques en résolution.

**A- Perspective théorique de réflexion sur le problème général**

Le problème général de notre étude est la faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère de Plan et du Développement. Il s'agit de trouver les mécanismes pour améliorer les conditions de détermination des besoins de l'autorité contractante. Nous sommes là dans la thématique générale de la préparation de la procédure de passation des marchés publics.

La présente étude a pour objectif, l'optimisation des ressources et du temps dans l'exécution des marchés publics tout en veillant au respect des objectifs visés. Nous sommes dans la thématique précise des normes et repères d'amélioration du système de planification des marchés publics. Cette thématique peut être subdivisée en perspectives théoriques spécifiques liés à chaque problème spécifique en résolution.

**B- Perspectives théoriques liées aux problèmes spécifiques**

Dans cette partie, il s'agira d'identifier pour chacun des trois problèmes spécifiques, l'approche générique sans nom et sans auteur, c'est-à-dire le cœur scientifique, autour duquel s'articulera la revue de littérature.

### **1- Prospective théorique relative à la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépenses publiques (PS<sub>1</sub>)**

La détermination des besoins est la clé d'un achat réussi. Cette étape qui est la plus importante dans le processus de passation est effectuée par chaque direction technique et centrale du ministère. Elle conduit à la mise en place du Plan de Travail Annuel qui est l'outil principal dont s'inspirent les cadres du secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics pour la confection du Plan de Passation des Marchés Publics. De ce qui précède, il ressort que le processus qui déclenche la rédaction en amont du Plan de Passation des Marchés Publics est effectué par chaque direction à travers des points focaux qui doivent remonter les informations vers la Personne Responsable des Marchés Publics.

Lorsque ces derniers manquent de renforcement de capacité en matière de passation des marchés publics, ils jugent difficiles l'accomplissement de leurs tâches et n'y taillent pas d'importance. Face à cette situation, il faut envisager des formations adéquates aux points focaux afin de renforcer leurs capacités d'interventions. Nous retenons alors pour ce problème spécifique, une perspective théorique basée sur des mesures visant à améliorer la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique à travers **les renforcements des capacités des cadres de l'administration publique.**

### **2- Prospective théorique relative à l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics (PS<sub>2</sub>)**

La phase de la planification des marchés publics est la première et la plus importante du processus de passation des marchés publics. Elle comporte deux sous-phases importantes que sont la détermination des besoins et des spécifications techniques. La réussite de ces deux phases est gage d'une réussite de la procédure de passation. Au regard de leur importance dans la procédure de

planification, nous allons retenir pour ce problème spécifique une perspective théorique basée sur les mesures visant à améliorer **la détermination des besoins et de leurs spécifications techniques.**

### **3- Prospective théorique relative à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes (PS<sub>3</sub>)**

L'article 35 alinéas 2 du code des marchés publics stipule qu'il ne peut être recouru à la procédure d'appel d'offre restreint que lorsque les biens, les travaux ou les services, de par leur nature spécialisée, ne sont disponibles qu'auprès d'un nombre limité de fournisseurs, d'entrepreneurs ou de prestataires de service.

L'article 5 du décret n° 2014-516 du 12 septembre 2014 portant fixation des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics dispose en son alinéa 1<sup>er</sup> que la demande de cotation est une procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de service pour l'acquisition des biens et services en dessous des seuils visés aux articles 1 et 2 dudit décret.

Il ressort de ce qui précède d'une part que le recours à l'appel d'offres restreint est bien encadré et les conditions d'y recourir sont précisées par la loi et d'autre part lorsque le montant du marché est en dessous du seuil, des dispositions réglementaires nous permettent de recourir à la demande de cotation qui doit être préparée par l'autorité contractante sur la base d'un document type élaboré par l'Autorité de Régularisation des Marchés Publics ( ARMP). L'absence de ce document type qui doit être pris en conseil des ministres encourage les acteurs de la chaîne de dépense à réduire les montants des marchés en dessous du seuil de passation.

Nous avons retenu alors comme perspective théorique, **le recours au décret portant document type des demandes de cotation pour corriger cette pratique.**

### **III- Formulation de la problématique de l'étude**

Il s'agit de formuler de façon homogène, le problème à résoudre (PAR) et la perspective théorique.

La planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement non performant, au regard des dysfonctionnements observés lors de l'élaboration du Plan de Passation des Marchés Publics du Ministère et de son exécution. Pour y remédier, il faut mettre en place un outil performant de planification à travers les problèmes spécifiques en résolution. Ces problèmes sont :

- Problème spécifique n°1 : Faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques (thématique de renforcement des capacités) ;
- Problème spécifique n°2 : Inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics (thématique de recours à un manuel technique de procédure de passation des marchés publics) ;
- Problème spécifique n°3 : allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes (thématique du recours à la demande cotation).

Résoudre ces problèmes consiste donc à définir les conditions d'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement dans le respect des thématiques ou perspectives théoriques.

Il s'en suit la présentation de la problématique de la présente étude que voici : **contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.**

La résolution de cette problématique nécessite une démarche méthodologique qui est développée dans le chapitre 2.

**CHAPITRE 2 : CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THEORIQUE  
ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE**

Dans ce chapitre, nous allons aborder le cadre théorique et la méthodologie d'analyse de la problématique de notre étude avant d'établir le diagnostic de l'étude, pour nous intéresser finalement aux approches de solutions et aux conditions de mise en œuvre.

## **SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE DE L'ETUDE**

### **Paragraphe 1 : Cadre théorique de base, tableau de bord de l'étude et revue de littérature**

Cette partie est essentiellement consacrée à la définition du cadre théorique de base de la recherche, le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature.

#### **I- Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche**

##### **A- Les objectifs de l'étude**

###### **1- L'objectif général de l'étude**

L'objectif général de notre étude est d'identifier les conditions d'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.

###### **2- Les objectifs spécifiques de l'étude**

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques et se présentent de la manière suivante :

- déterminer des conditions pour corriger la faible appropriation du processus de passation des marchés publics par les acteurs de la chaîne de dépense publique ;

- définir les conditions pour remédier à l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics;
- définir les conditions pour remédier à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes.

### **B-Les hypothèses de l'étude**

Elles sont formulées en fonction des problèmes spécifiques : il s'agit ici des réponses provisoires formulées à partir des causes supposées qui seront vérifiées à travers la mobilisation des données. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue des données d'enquêtes.

#### **1 - Causes supposées et hypothèse liées à la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques**

Après analyse du problème spécifique n°1 relatif à la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique, deux causes possibles ont été identifiées :

- L'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics ;
- La non maîtrise par les acteurs de la chaîne de dépenses publiques, des textes régissant les marchés publics.

Lors de notre stage, nos investigations nous ont permis de constater que depuis 5 ans, les acteurs n'ont subi aucune formation dans le domaine des marchés publics. Cette situation ne facilite pas l'assimilation des procédures de passation des marchés publics par ces derniers. C'est pourquoi nous avons retenu comme cause explicative de ce problème spécifique, l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.

**Par conséquent, la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.**

## **2 - Causes supposées et hypothèses liée à l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics**

L'analyse de ce problème nous a permis d'identifier deux (02) causes possibles ;

- L'inexistence d'un manuel de procédures de passation des marchés publics ;
- La non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services.

L'autorité contractante doit définir ses besoins en recourant à des spécifications précises. Ces spécifications sont des prescriptions techniques, qui décrivent les caractéristiques d'un produit, d'un ouvrage ou d'un service. Lors de notre stage, nous avons constaté que les spécifications techniques des besoins en fournitures et services ne sont pas préétablies. L'absence de cette étape importante pour ces types de marché au cours de la phase de planification nous permet de conclure que la non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services est la cause qui explique mieux le problème spécifique n°2.

Nous formulons notre hypothèse de la manière suivante :

**Le non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services est à la base de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics.**

## **3 - Causes supposées et hypothèse liée à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes**

- non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation ;
- mauvaise application de l'alinéa 2 de l'article 35 du code des marchés publics du Bénin.

La demande de cotation est 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<sup>14</sup>.

Par décret n°2012 -305 du 28 août 2012 portant approbation des dossiers types d'appel d'offre en République du Bénin, les dossiers types d'appel d'offres de passation des marchés de fournitures, de travaux, de services, d'équipements et de travaux, de prestations intellectuelles ont été adoptés. Seul le dossier type de demande de cotation qui doit permettre de réglementer les marchés en dessous du seuil tel que énuméré dans l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2014-516 du 12 septembre 2014 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, n'est pas encore adopté en Conseil des Ministres. Il apparaît urgent alors de prendre ce décret type de demande de cotation, afin de réduire l'allotissement des marchés dans le ministère. La non adoption en conseil des ministres de ce décret d'application des demandes de cotation explique mieux alors le problème spécifique n°3.

C'est pourquoi nous avons libellé notre hypothèse de la manière suivante :  
**l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers type de demandes de cotation.**

## **II- Tableau de bord de l'étude (TBE)**

Le tableau de bord de l'étude est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il présente la problématique choisie, les problèmes en résolution, les objectifs ainsi que les causes supposées et hypothèses de l'étude.

---

<sup>14</sup>Code des marchés publics page 21

**Tableau n°2 :** Tableau de Bord de l'Etude « Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)»

<b>NIVEAU D'ANALYSE</b>	<b>PROBLEME A RESOUDRE</b>	<b>OBJECTIF RECHERCHE</b>	<b>DE CAUSES SUPPOSEES</b>	<b>HYPOTHESES</b>
<b>NIVEAU DE GENERAL</b>	<p><b><u>Problème Général :</u></b> faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère de Plan et du Développement</p>	<p><b><u>Objectif Général :</u></b> identifier les conditions d'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement</p>		
	<p><b><u>Problème spécifique 1 :</u></b> faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n°1:</u></b> déterminer des conditions pour corriger la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépenses publiques</p>	<p><b><u>Causes spécifiques 1 :</u></b> insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique 1 :</u></b> la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics</p>
<b>NIVEAU SPECIFIQUE</b>	<p><b><u>Problème spécifique 2 :</u></b> inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics</p>	<p><b><u>Objectif de spécifique n°2 :</u></b> définir les conditions pour remédier à l'inadaptation des méthodes de planification et des</p>	<p><b><u>Causes spécifiques 2 :</u></b> non détermination des spécifications techniques pour les marchés de</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique 2 :</u></b> La non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services est à la base de</p>

	procédures de planification des marchés publics	fournitures et de services	l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics
<b><u>Problème spécifique 3 :</u></b>	<b><u>Objectif de spécifique n ° 3 :</u></b>	<b><u>Causes supposées 3 :</u></b>	<b><u>Hypothèse spécifique 3 :</u></b>
allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouverts	définir les conditions pour remédier à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes	non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers type de demandes de cotation.	l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers type de demandes de cotation.

3

### **III- Revue de littérature**

La revue de littérature est un exercice qui nous permet, dans le cadre de notre recherche, de nous assurer au regard des perspectives théoriques retenues pour chaque problèmes identifiés, de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée.

#### **A- Contributions antérieures relatives aux renforcements des capacités des cadres de l'administration publique.**

Abordant dans le rapport analytique sur la passation des marchés publics en Côte d'Ivoire réalisé conjointement par la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement, le problème de capacité humaine et matérielle, il a été suggéré qu'il faut mettre en place des compétences afin d'assurer que la gestion des passations des marchés publics se passe de manière suffisante et selon les principes fondamentaux de transparence, d'efficacité, d'économie et d'équité. Ce même rapport propose d'améliorer le cadre professionnel et renforcer les capacités à travers des formations des acteurs aux procédures nationales et des bailleurs de fonds.

Pour sahel M. Nsoubi, dans la revue Finance et Développement 2010, le développement repose sur trois piliers : le renforcement des capacités, la bonne gestion des affaires publiques et les réformes économiques. Sans un renforcement des capacités, c'est-à-dire sans un développement des compétences et des institutions nationales, il n'y a pas de croissance soutenue. Il estime aussi que les connaissances acquises ne peuvent être mises réellement à profit et les institutions ne peuvent fonctionner efficacement sans une bonne gestion des affaires publiques.

Le rapport de l'atelier régional sur le renforcement des capacités humaines pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le Développement de l'Afrique, tenu le 12-16 avril 2010, stipule que la connaissance, le savoir-faire et

les compétences, les réseaux et les qualifications du personnel public figurent au centre de la performance des administrations publiques car c'est par leur intermédiaire que les services sont initiés et rendus, que les innovations sont conçues et réalisées et que les réformes nécessaires sont effectuées.

### **B- Contributions antérieures relatives à la détermination des besoins et de leurs spécifications techniques**

D'après l'article 44 alinéa 1<sup>er</sup> de la directive n°4 /2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine , la nature et l'étendue des besoins sont déterminées avec précision par les autorités Contractantes avant tout appel à la concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Le marché public ou la délégation de service public conclut par l'autorité contractante doit avoir pour objet exclusif de répondre à ces besoins.

Cette même disposition est reprise dans le code des marchés du Bénin, en son article 20.

Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics en Côte d'Ivoire en son article 6 définit les spécifications techniques comme les caractéristiques requises des travaux, des services ou des fournitures qui font l'objet du marché public.

Ces caractéristiques peuvent également se référer au processus ou à la méthode spécifique de production ou de fourniture des travaux, des produits ou des services demandés ou à un processus propre à un autre stade de leur cycle de vie même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel, à condition qu'ils soient liés à l'objet du marché public et proportionnés à sa valeur et à ses objectifs.

Les spécifications techniques peuvent aussi préciser si le transfert des droits de propriété intellectuelle sera exigé.

Ce même code révèle que les spécifications techniques sont formulées :

1- Soit par référence à des normes ou à d'autres documents équivalents accessibles aux candidats, choisis dans l'ordre de préférence suivant et accompagnés de la mention « ou équivalent » :

- ❖ Les normes nationales transposant des normes européennes ;
- ❖ Les évaluations techniques européennes ;
- ❖ Les spécifications techniques communes ;
- ❖ Les normes internationales ;
- ❖ Les autres référentiels techniques élaborés par les organismes européens de normalisation ou, en leur absence, les normes nationales, les agréments techniques nationaux ou les spécifications techniques nationales en matière de conception, de calcul et de réalisation des ouvrages et d'utilisation des fournitures.

La définition des normes ou autres documents mentionnés ci-dessus<sup>o</sup> est publiée au Journal officiel de la République française ;

2- Soit en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles. Celles-ci sont suffisamment précises pour permettre aux candidats de connaître exactement l'objet du marché public et à l'acheteur d'attribuer le marché public. Elles peuvent inclure des caractéristiques environnementales ou sociales ;

3- Soit en combinant le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup>.

Dans le Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, édition du 26 septembre 2014 de la République française, pour être efficace, l'expression des besoins impose :

- l'analyse des besoins fonctionnels des services sur la base, par exemple, d'états de consommation ;
- la connaissance, aussi approfondie que possible, des marchés fournisseurs, qui peut s'appuyer, par exemple, sur la participation de l'acheteur à des salons professionnels ou sur de la documentation technique ;

- la distinction, y compris au sein d'une même catégorie de biens ou d'équipements, entre achats standards et achats spécifiques ;
- lorsqu'elle est possible, l'adoption d'une démarche en coût global prenant en compte, non seulement le prix à l'achat, mais aussi les coûts de fonctionnement et de maintenance associés à l'usage du bien ou de l'équipement acheté.

Selon ce guide, le pouvoir adjudicateur doit définir ses besoins en recourant à des spécifications précises. Ces spécifications sont des prescriptions techniques, qui décrivent les caractéristiques d'un produit, d'un ouvrage ou d'un service. Le pouvoir adjudicateur a le choix entre deux possibilités :

- se référer à des normes ou à d'autres documents préétablis, approuvés par des organismes reconnus, notamment par des instances professionnelles en concertation avec les autorités publiques nationales ou européennes. Il s'agit de l'agrément technique européen, d'une spécification technique commune ou d'un référentiel technique. L'arrêté du 28 août 2006<sup>15</sup> relatif aux spécifications techniques des marchés et accords-cadres définit ces termes ;
- exprimer les spécifications techniques, en termes de performances à atteindre ou d'exigences fonctionnelles.

Le pouvoir adjudicateur a la possibilité de combiner les deux catégories de spécifications techniques. Ainsi, pour un même produit, service ou type de travaux, il peut faire référence à des normes pour certaines caractéristiques et à des performances ou exigences fonctionnelles pour d'autres caractéristiques. Le pouvoir adjudicateur peut, aussi, définir ses spécifications techniques en prenant en compte les exigences de protection de l'environnement, notamment en se référant à des écolabels.

---

<sup>15</sup> Arrêté du 28 août 2006 fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs

## **C- Contributions antérieures relatives aux documents type des demandes de cotation**

Au Sénégal, le Dossier type de Demande de Renseignements et de Prix a été préparé par l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) pour la passation de marchés de fournitures par Demande de Renseignements et de Prix (DRP) dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés à l'article 53 du Code des Marchés modifié, conformément aux dispositions de l'article 77 du Code des Marchés publics.

Le présent dossier comprend les pièces suivantes :

- les instructions aux fournisseurs,
- la lettre de demande de renseignements et de prix,
- le modèle de cotation,
- le bordereau descriptif et quantitatif,
- le modèle de lettre de marché,
- le modèle de tableau de comparaison des offres

L'Autorité contractante doit prendre soin de compléter la lettre de DRP et d'indiquer les prescriptions techniques et les quantités dans le bordereau descriptif et quantitatif.

Au Togo, ce Dossier type de Demande de Cotation a été préparé à l'intention des autorités contractantes pour la passation de marchés de Fournitures et de services (à l'exclusion des prestations intellectuelles) dont le montant est inférieur à 15 millions F CFA. Pour des montants égaux ou supérieurs à 15 millions, le dossier type simplifié pour la passation de marchés de fournitures et/ou services doit impérativement être utilisé.

L'élaboration de ce Dossier type de Demande de Cotation participe à l'effort de standardisation des instruments de passation et d'exécution de la commande publique, entrepris par les autorités togolaises en charge des marchés

publics pour assurer davantage d'efficacité dans la mise en œuvre des procédures.

Conformément à l'article 12 du décret N° 2011-059 / PR, portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics, les prestations pouvant faire l'objet d'une demande de cotation portent notamment sur :

- a) les fournitures, consommables et matériels divers ;
- b) le mobilier ;
- c) le petit équipement ;
- d) les matériels informatiques ;
- e) l'entretien des bâtiments ;
- f) le cartonnage.

Le présent Dossier type de Demande de Cotation comprend les pièces suivantes :

- La Lettre d'Invitation,
- Le Règlement de la Demande de Cotation,
- Le Modèle de soumission,
- La description technique des prestations,
- La Décomposition du prix global et forfaitaire,
- Le Formulaire de qualification, et
- Le Modèle de Contrat.

L'Autorité contractante doit prendre soin de compléter la Lettre d'invitation, d'indiquer les quantités dans la Décomposition du prix global et forfaitaire et les prescriptions techniques dans les formulaires correspondants.

Ce dossier type reflète les dispositions de la réglementation togolaise des marchés publics, notamment de la loi N° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public, du décret N° 2009-277 / PR du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service

public et du décret N° 2011-059 / PR, pris en application du Code des marchés publics et portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérifications des hypothèses**

Dans ce paragraphe, nous allons présenter, la dimension empirique pour l'organisation des enquêtes de terrain et l'outil théorique pour identifier les outils d'analyse des données en termes des conditions de vérification des hypothèses

### **I- Choix des outils empiriques de l'étude**

Dans cette partie, le but de la dimension empirique est de mettre en exergue la méthode d'enquête utilisée à travers les outils de mobilisation des données et ceux relatifs à leur présentation. Ainsi nous avons :

- fixé les objectifs de l'enquête ;
- identifié le cadre de l'enquête et la population mère ;
- défini l'échantillon et le centre d'intérêt du questionnaire ;
- retenu les outils de présentation des données.

### **A – Objectif de l'enquête**

L'objectif de l'enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées. A ce titre, nous allons vérifier si :

- la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics ;
- La non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services est à la base de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics ;

- l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation.

## **B-Cadre de l'enquête et identification de la population mère**

La planification des marchés publics dans un Ministère se réalise de façon transversale, ce qui implique toutes les Directions du Ministère. Notre population mère est composée des Directeurs et des points focaux nommés au niveau de chaque Direction, du Chef de la Cellule de suivi-évaluation de la DPP.

## **C- De l'échantillonnage aux outils de présentation des données**

### **1- Echantillonnage**

Un échantillon est un ensemble d'individus extraits d'une population étudiée de manière à ce qu'il soit représentatif de cette population, au moins pour l'objet de l'étude. Les raisons du choix de l'échantillon tiennent essentiellement de l'effectif de la population mère. Quand cette dernière est trop grande, le chercheur s'expose à plusieurs types d'erreurs en voulant interroger tout le monde. En fait, choisir un échantillon requiert moins d'effort et coûte moins cher. Dans le cadre de notre recherche, la population mère est constituée des agents de la Primature. Par la méthode des choix raisonnés, un échantillon de **49 personnes** a été retenu et a concerné des personnes de la chaîne d'exécution, des projets et programmes du Ministère du Plan et du Développement.

### **2- Centre d'intérêt du questionnaire**

Les questions posées durant notre enquête nous ont permis de mobiliser des informations pour mieux

- appréhender les causes de la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique
- comprendre les causes de la non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services

-cerner les motifs de l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes.

### **3-Outils statistiques de présentation**

Les résultats de nos enquêtes seront présentés dans des tableaux et représentés par des graphiques.

## **II- Choix des approches théoriques de l'étude**

Il s'agit ici de préciser les approches théoriques retenues pour la résolution de chaque problème spécifique (PS) identifié.

### **A- Choix théorique lié au problème PS 1**

#### **1- Présentation de la théorie retenue**

Afin de déterminer les problèmes liés la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique, nous avons recouru à la théorie de MOROYA (2011) qui en faisant une étude sur la contribution sur l'efficacité du Contrôle financier dans le processus de passation des marchés publics au Bénin, a recommandé que des formations soient organisées à l'endroit des cadres de la Cellule de Passation des Marchés Publics pour leur renforcement de capacités.

#### **2- Seuil de décision**

Les causes retenues et validées après les enquêtes relatives à ce problème spécifique seront celles qui auront un poids supérieur ou égal à 50% des opinions émises par les personnes enquêtées.

## **B- Choix théorique lié au PS 2**

### **1- Présentation de la théorie retenue**

Pour réfléchir sur le problème de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics, nous avons recouru à la théorie de PADONOU (2012) qui, en faisant une réflexion sur la gestion des risques dans le processus de passation des marchés publics a affirmé que le défaut d'étude préalable du besoin explique effectivement la détermination vague de l'objet des marchés . Il urge alors que les études préalables soient faites pour toutes sortes de marchés afin d'en déterminer de façon précise l'objet et les spécifications techniques.

### **2- Seuil de décision**

Les causes retenues et validées après les enquêtes relatives à ce problème spécifique seront celles qui auront un poids supérieur ou égal à 50% des opinions émises par les personnes enquêtées.

## **C- Choix théorique lié au PS 3**

### **1- Présentation de la théorie**

Pour résoudre ce problème, nous nous sommes appuyés sur l'article 30 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public au Bénin. Il ressort de cet article que : « l'autorité contractante peut avoir recours, en dessous des seuils de passation des marchés, à des procédures de demande de cotation, à condition que les procédures mises en œuvre respectent les principes posés à l'article 4 de la présente loi. Ces demandes doivent préciser les spécifications techniques requises par l'autorité contractante, les obligations auxquelles sont assujetties les parties et les modalités d'exécution des prestations.

Les règles et les modalités de ces procédures seront déterminées par décret en Conseil des Ministres ».

La prise en Conseil des Ministres du décret type des demandes de cotation est gage du respect des trois principes fondamentaux qui régissent la commande publique que sont : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public.

## **2- Seuil de décision**

Les causes retenues et validées après les enquêtes relatives à ce problème spécifique seront celles qui auront un poids supérieur ou égal à 50% des opinions émises par les personnes enquêtées.

### **Section 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et approches de solutions**

Nous avons procédé ici à la vérification des hypothèses à partir de la mobilisation et l'analyse des données. Des approches de solutions ainsi que les mesures d'accompagnement pour leur mise en œuvre ont ensuite été formulées à l'endroit des autorités politiques et administratives.

#### **Paragraphe 1 : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données**

##### **I- Collecte et dépouillement des données**

###### **A- Collecte des données**

Dans le but d'atteindre les objectifs précédemment fixés, nous avons élaboré un guide d'entretien et un questionnaire que nous avons soumis à un panel de 49 personnes, représentant la population mère de notre étude. L'élaboration de ce guide d'entretien et de ce questionnaire a tenu compte de notre souci de déceler les causes réelles des différents problèmes identifiés.

###### **B- Dépouillement des données d'enquêtes**

Cette étape consistera à mettre sous forme exploitable les données recueillies auprès de notre échantillon. Ces données seront d'abord dépouillées

manuellement dans un tableau statistique à double entrée avant d'être présentées dans un tableau statistique simple (Voir annexe 1) où figureront les effectifs et les fréquences relatives. Tout cela est terminé par un graphique pour permettre une bonne visibilité des réponses recueillies.

## **II- Présentation des données**

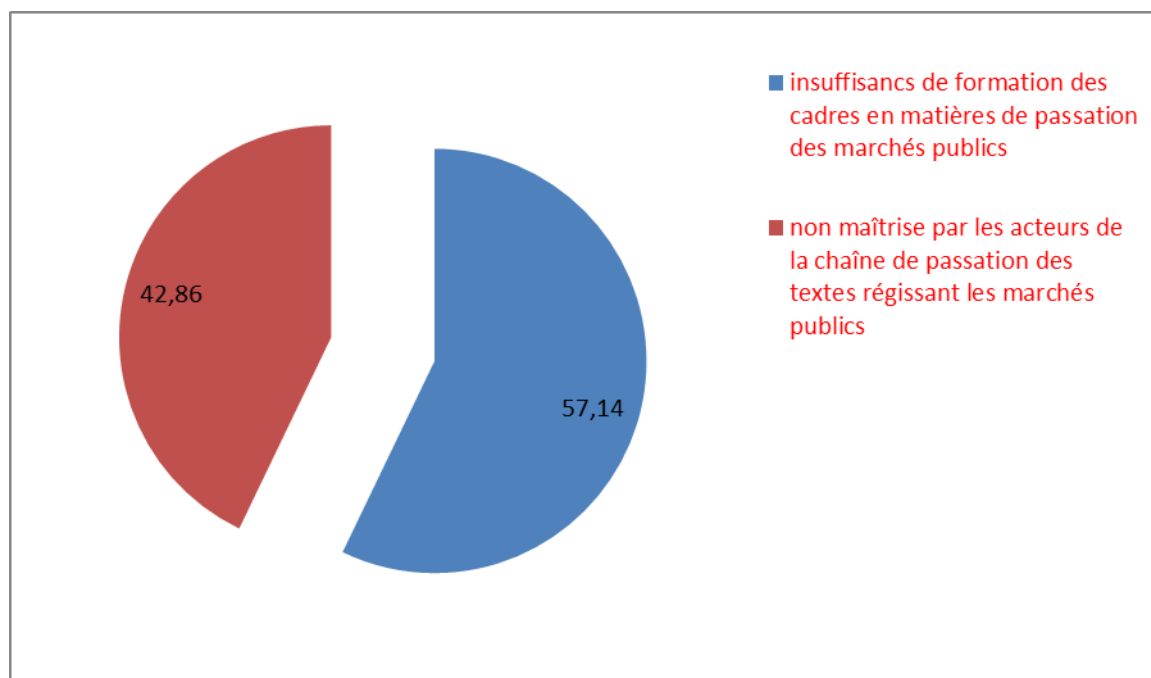
### **A- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS1**

#### **1- Présentation graphique des données liées au PS1**

Dans l'optique de vérifier l'hypothèse relative à la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique, nous avons posé la question suivante : « qu'est ce qui explique la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique? ». Les réponses à cette question sont consignées dans le tableau n°7 (voir annexe 1).

Le graphique suivant explique les résultats d'enquêtes liés à ce PS n°1.

**Figure n°1 : Causes de la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique**



**Source** : nos investigations.

## **2- Grandes tendances liées au PS1**

- 28 personnes, soit 57,14 % ont déclaré que la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique **est due à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics ;**
- 21 personnes, soit 42,86 % déclarent que la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à la non maîtrise par les acteurs de la chaîne de passation, des textes régissant les marchés publics.

En outre, nos entretiens ont affirmé que la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est due à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.

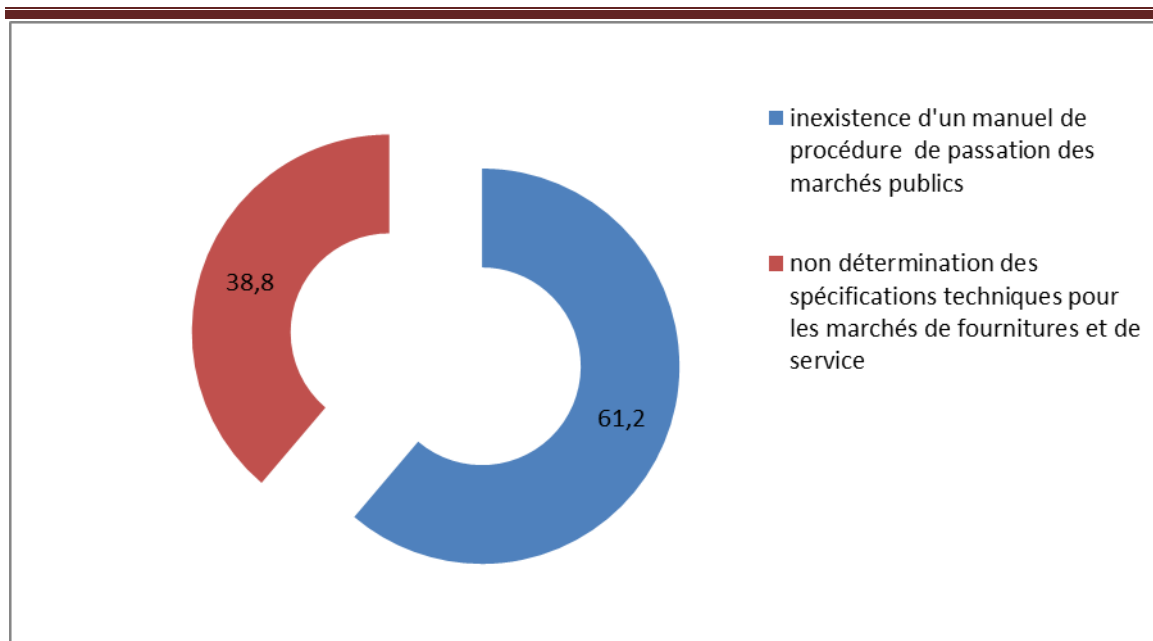
## **B- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS2**

### **1- Présentation graphique des données liées au PS2**

Dans le but de déterminer la cause réelle de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics, la question suivante a été posée : « Qu'est ce qui explique l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics ». Les réponses à cette question sont consignées dans le tableau n°8 (voir annexe 1°).

La figure ci-contre donne les résultats de nos enquêtes.

Figure n°2 : Causes de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics



Source : nos investigations.

## 2- Grandes tendance liées au PS2

- 30 personnes, soit 61,2 % des enquêtées estiment que l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est lié à l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics ;
- 19 personnes, soit 38,8 % des enquêtées estiment que l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est liée à la non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fourniture et de service.

Des échanges avec les cadres retenus pour notre entretien, il ressort que l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est liée à l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics.

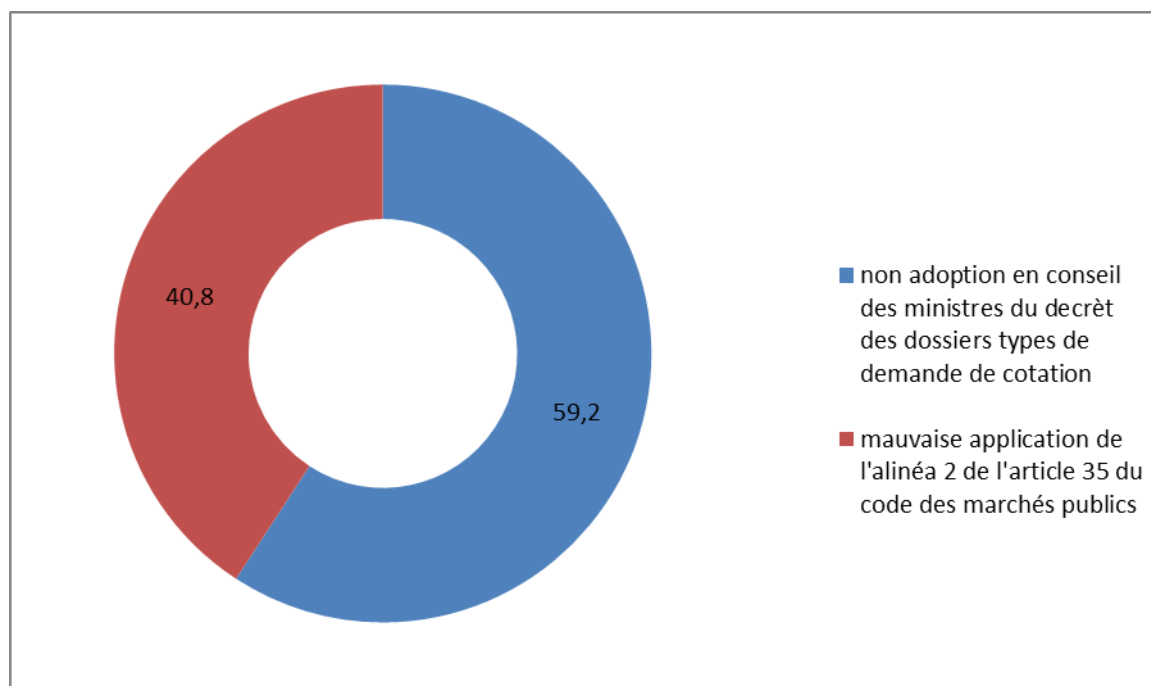
## **C- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3**

### **1- Présentation graphique des données**

Dans l'objectif de déterminer la cause réelle de l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes, la question suivante a été posée « Qu'est ce qui explique l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes ». Les réponses à cette question sont consignées dans le tableau n°9 (**voir annexe n°1**).

**Figure n3** : Causes de l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes

La figure ci-contre présente les résultats de nos enquêtes



**Source** : nos investigations.

### **2- Grandes tendances liées au PS3.**

- 29 personnes, soit 59, 2 % ont déclaré que l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouverts est lié à

la non adoption en Conseil des Ministres du décret des dossiers types de demande de cotation.

- 20 personnes, soit 40, 8 % déclarent que l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est liée à une mauvaise application de l'article 35 du code de marchés publics au Bénin.

Les cadres entretenus, nous ont tous confirmé que l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est liée à la non adoption en Conseil des Ministre du décret des dossiers types de demande de cotation.

### **III- Analyse des données : établissement du diagnostic**

#### **A- Analyse des données liées au PS1**

L'hypothèse ici est que : « la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique.

Nous constatons que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la perspective théorique de de MOROYA (2011) qui a recommandé que des formations soient organisées à l'endroit des cadres de la Cellule de Passation des Marchés Publics pour leur renforcement de capacités.

En se référant aux conditions de vérifications des hypothèses, La présente hypothèse est confirmée théoriquement sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, la cause retenue dans l'hypothèse a réuni à elle seule 57,14 %, soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude. L'hypothèse n°1 est statistiquement confirmée.

De tout ce qui précède, on conclut que l'hypothèse est confirmée. L'élément de diagnostic est donc le suivant : **la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est**

**liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.**

### **B- Analyse des données liées au PS2**

Rappelons que l'hypothèse ici est : «la non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services est à la base de l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics ». La théorie retenue est celle de PADONOU (2012) qui, en faisant une réflexion sur la gestion des risques dans le processus de passation des marchés publics a affirmé que le défaut d'étude préalable du besoin explique effectivement la détermination vague de l'objet des marchés. Elle est la même que la cause supposée. Nous constatons ainsi que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la théorie. Par conséquent, comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérifications des hypothèses, nous allons conclure que la présente hypothèse est confirmée théoriquement sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau statistique, la raison retenue dans l'hypothèse a réuni 38,8 %, ce qui est largement inférieure à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude qui est de 50 %. Nous en déduisons que l'hypothèse n°2 n'est pas confirmée statistiquement et que l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est due à l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics.

Comme la vérification statistique emporte sur la vérification théorique, nous allons conclure, au regard de ce qui précède, que l'hypothèse n°2 n'est pas confirmée et que l'élément de diagnostic se présente comme suit : **l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est due à l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics.**

### **C- Analyse des données liées au PS3**

Rappelons que l'hypothèse ici est : « l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation ». Cette hypothèse met en exergue la cause supposée de l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes. Pour résoudre ce problème, nous nous sommes appuyés sur l'article 30 de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service publics au Bénin. Cette théorie est conforme à la cause retenue. Donc l'hypothèse est théoriquement vérifiée sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau statistique, la cause retenue dans l'hypothèse a réuni un poids total de 59, 2 %, supérieur à la moyenne qui est de 50 % alors que la cause relative à la mauvaise application de l'alinéa 2 de l'article 35 du code des marchés publics a recueilli 40,8 %. L'hypothèse n°3 est confirmée statistiquement.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons dire que l'hypothèse est confirmée et que l'élément de diagnostic se présente comme suit : **l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation.**

### **Paragraphe 2 : Approche de solutions et conditions de leurs mises en œuvre**

#### **I- Approches de solution liées aux divers problèmes en résolution**

##### **A- Approche de solution au PS1**

Le diagnostic établi est le suivant : **la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.** Il devient alors nécessaire d'apporter des solutions à cette cause liée à

l'insuffisance de formation pour mieux aguerrir les cadres du Ministère en matière de passation des marchés à appréhender leur rôle aussi important dans le processus de passation des marchés publics. Pour cela, il faudra :

- procéder à une évaluation des besoins des acteurs en formation ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan prévisionnel de formation orienté vers la mise en place d'un système performant de passation des marchés publics.

Pour cela, il faudra mettre un accent particulier sur les formations suivantes :

- la planification des commandes publiques ;
- les modes de passation des commandes publiques ;
- la réglementation et pratiques des commandes publiques ;
- la gestion des différends, litiges et contentieux dans les commandes publiques au Bénin.
- les modes de passation des commandes publiques des bailleurs de fonds.

### **B- Approche de solution au PS2**

Pour ce problème spécifique, le diagnostic établi et le suivant : **l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est due à l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics.** Pour cela, il faudra :

- doter le Ministère ou le pays d'un manuel de procédures en passations des marchés publics ;
- assurer l'appropriation de ce guide de passation des marchés publics par les cadres du Ministère.

### **C-Approche de solution au PS3**

Pour ce problème spécifique, le diagnostic établi est le suivant : l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation. A cet effet, Il faudra :

- Accélérer l'adoption en conseil des Ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation ;
- Veiller à l'application stricte de ce décret.

## **II- Mesures d'accompagnement des solutions proposées**

Elles constituent les préalables nécessaires à une véritable application des solutions précédemment énoncées. Elles sont formulées par rapport à chaque problème spécifique.

### **A- Mesure d'accompagnement de la solution liée au PS1**

La formation continue est un facteur pour le développement d'une nation. Lorsque les autorités d'une nation y taillent une importance capitale, elle apporte une plus-value inestimable.

C'est pourquoi, les autorités du Ministère du Plan et du Développement doivent mettre un accent particulier sur la formation à travers un plan de formation qui associe tous les acteurs lors de son élaboration. Ainsi, des formations surtout qualifiantes seront proposées aux cadres en fonction des postes occupés. Sensibiliser les acteurs sur l'importance de la passation des marchés publics pour le développement d'une nation.

### **B- Mesure d'accompagnement de la solution liée au PS2**

L'adaptation **des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics** passe avant tout par la mise à la disposition du Ministère d'un manuel technique de passation des marchés. Le Ministère doit inscrire cette activité comme priorité et allouer les ressources conséquentes pour sa réalisation dans le Plan de Travail Annuel (PTA).

Recruter un cabinet pour sa réalisation expresse. Il sera mis en place un comité technique pour le suivi et la validation des différentes étapes du processus.

Une fois le manuel réalisé, il faut procéder à sa vulgarisation afin de permettre son appropriation par les cadres du Ministère.

### **C- Mesure d'accompagnement de la solution liée au PS3**

Afin d'éviter l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes, il faut accélérer l'adoption en Conseil des Ministres, du décret des dossiers types de demande de cotation. Cette situation va permettre de procéder à une large mise en concurrence des candidats sur appels d'offres et par conséquent, le respect des principes de la liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures s'imposeront à toutes les autorités contractantes pour tous les types de marchés.

**Tableau n°3 : Tableau de synthèse de l'étude « Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD) »**

Niveau d'analyse	Problème à résoudre	Objectifs de recherche	Causes réelle	Diagnostic de l'étude	Approches de solutions
<b><u>Niveau général</u></b>	<b><u>Problème général :</u></b> faiblesse du dispositif de planification des marchés publics au Ministère de Plan et du Développement	<b><u>Objectif général :</u></b> identifier les conditions d'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement			
<b>Niveau spécifique</b>	<b>1</b>	<b><u>Problème spécifiques 1 :</u></b> faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique	<b><u>Objectif de recherche 1 :</u></b> déterminer des conditions pour corriger la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses	<b><u>Cause réelle 1 :</u></b> insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics	la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.  - procéder à une évaluation des besoins des acteurs en formation ; - élaborer et mettre en œuvre un plan prévisionnel de formation orienté vers la mise en place d'un système performant de passation des marchés publics. Pour cela, il faudra mettre un accent particulier sur les formations suivantes :

**Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

			publiques			<ul style="list-style-type: none"> <li>* la planification des commandes publiques ;</li> <li>* les modes de passation des commandes publiques ;</li> <li>* la réglementation et pratiques des commandes publiques ;</li> <li>* la gestion des différends, litiges et contentieux dans les commandes publiques au Bénin.</li> <li>* les modes de passation des commandes publiques des bailleurs de fonds.</li> </ul>
2	<p><b><u>Problème spécifiques 2 :</u></b> inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés</p>	<p><b><u>Objectif de recherche 2 :</u></b> définir les conditions pour remédier à l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de</p>	<p><b><u>Cause réelle 2 :</u></b> l'inexistence d'un manuel de procédure de passation des marchés publics</p>	<p>l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est due à l'inexistence d'un manuel de procédures de passation des marchés publics.</p>	<p>-doter le Ministère ou le Pays d'un manuel de procédures en passations des marchés publics ;</p> <p>-assurer l'appropriation de ce guide de passation des marchés publics par les</p>	

**Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

		publics	planification des marchés publics			cadres du Ministère.
	<b>3</b>	<p><b><u>Problème spécifiques 3 :</u></b> allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes</p>	<p><b><u>Objectif de recherche 3 :</u></b> définir les conditions pour remédier à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes</p>	<p><b><u>Cause réelle 3 :</u></b> non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation.</p>	<p>l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est dû à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation.</p>	<p>-Accélérer l'adoption en conseil des Ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation ;</p> <p>-Veiller à l'application stricte de ce décret.</p>

**Source : Synthèse issue du diagnostic et des propositions de solutions**

## **CONCLUSION**

La réalisation du présent mémoire nous a permis de découvrir le cadre de passation des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement.

Le moyen le plus adéquat dont dispose les Etats pour acquérir ses biens et services est l'appel d'offre ouvert. Ce mode de passation assure la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures de passation. Lorsque ces principes fondamentaux sont respectés, une bonne planification des marchés publics permet de conduire de façon fiable et rationnelle le processus de passation dont l'objectif est d'aboutir au choix de l'attributaire définitif techniquement capable et à un prix compétitif. Cependant, lors de la mise en œuvre du processus de passation, le Ministère du Développement et du Plan connaît quelques difficultés notamment en matière de planification des marchés. Vu son importance, une réflexion sur les problèmes liés à la planification, permettra au Ministère de les cerner et de prendre les mesures nécessaires pour enrayer les facteurs qui entravent une bonne planification. C'est pour contribuer à lever ces goulots d'étranglement que nous nous sommes lancés dans cette recherche.

Dans l'optique de réaliser ce travail, nous avons procédé à l'état des lieux qui nous a permis de relever un certain nombre de problèmes spécifiques qui entravent l'amélioration de la planification des marchés publics dans le Ministère. Ces problèmes spécifiques au nombre de trois (03) se présentent comme suit :

- faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique ;
- inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics ;
- allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes.

Nous avons par la suite établi un diagnostic qui nous a permis après analyse des problèmes spécifiques, de noter que la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépense publique est liée à l'insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics.

L'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics est due à l'inexistence d'un manuel de procédures de passation des marchés publics et enfin, la question de l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouvertes est due à la non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation.

A la fin de ce diagnostic, nous avons proposé des solutions pour améliorer la situation observée sur le terrain. Au nombre de ces solutions, on peut citer :

- ❖ une évaluation des besoins des acteurs en formation ;
- ❖ l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan prévisionnel de formation orienté vers la mise en place d'un système performant de passation des marchés publics. Pour cela, il faudra mettre un accent particulier sur les formations suivantes :
  - la planification des commandes publiques ;
  - les modes de passation des commandes publiques ;
  - la réglementation et pratiques des commandes publiques ;
  - la gestion des différends, litiges et contentieux dans les commandes publiques au Bénin ;
  - les modes de passation des commandes publiques des bailleurs de fonds ;
- ❖ Doter le Ministère du Plan et du Développement ou le Bénin d'un manuel de procédures en passations des marchés publics ;

- ❖ Assurer l'appropriation de ce guide de passation des marchés publics par les cadres du Ministère ;
- ❖ Accélérer l'adoption en conseil des Ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation ;
- ❖ Veiller à l'application stricte de ce décret.

## Références bibliographiques

### **1- OUVRAGES**

#### **A- OUVRAGES GENERAUX**

- S. Guinchard et T. Debard, (2015), lexique des termes juridiques, Paris, édition DALLOZ.
- Sahel M. Nsoubi (2010), revue finance et développement, Banque Mondiale
- H. AKEREKORO, (2013) Droit administratif des biens : Nouvelles orientations béninoises, Cotonou, édition GEOCY DISTRIBUTIONS,

#### **B- OUVRAGES SPECIFIQUES**

- Code des marchés publics et autres contrats (commenté), 4<sup>ème</sup> édition DALOZ 2011
- Daniel Cbabanol, Jean-Pierre Jouguelet et François Pourracbot, le Régime Juridique des Marchés Publics, 5<sup>ème</sup> édition, le Moniteur 2006
- Direction des Affaires Juridiques (2015), Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, Edition du 26 septembre 2014, République Française

### **2- MEMOIRES**

- H.A. DJERMA (2014), Etude comparative des organes de Régularisation des Marchés Publics dans l'espace UEMOA : Cas du Bénin-Niger-Togo, Mémoire de fin de formation, ENEAM, cycle II.
- R.E.C. GANSEY (2012), Contribution à la mise en place d'un cadre réglementaire des conventions de délégation de service public a l'ASECNA, Mémoire de fin de formation, ENEAM, cycle II.
- A.A.C. MOROYA (2011), Contribution à l'efficacité du contrôle financier dans le processus de passation des marchés publics au Benin, Mémoire de fin de formation, ENEAM, cycle II.

- M. PADONOU (2013), Réflexion sur la gestion des risques dans le processus de passation des Marchés Publics, Mémoire de fin de formation, ENEAM, cycle II.
- C.E.L SOHOUDJI (2015), Contribution au renforcement du contrôle dans les marchés publics : cas de l'Université d'Abomey-calavi, Mémoire de fin de formation, ENEAM, cycle II.

### **3- AUTRES DOCUMENTS**

- Autorité de Régularisation des Marchés Publics (2014), Recueil de passation des marchés de fournitures, Présidence de la République
- Autorité de Régularisation des Marchés Publics (2014), Recueil de passation des marchés de travaux Présidence de la République.
- Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (2<sup>ème</sup> édition), Recueil de textes administratifs,

### **4- TEXTES**

#### **A-DIRECTIVES**

- la directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- la directive N°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- la directive n°008/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 sur l'assainissement budgétaire et de bonne gestion des finances ;
- la directive N°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;

#### **B-LOIS**

- Ministère de l'Economie et des Finances (2012), Loi 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et ses Décrets d'Applications

### **C-DECRETS ET ARRETES**

- le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 définissant les différents axes stratégiques dans le processus de la réforme budgétaire ;
- le décret n°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DNCMP ;
- le décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ;
- le décret n°2001-478 du 8 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et des délégations de service public ;
- le décret n°2011-480 du 8 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés publics ;
- le décret n°2012-305 du 28 août 2012 portant approbation des dossiers types d'appel d'offres en République du Bénin ;
- du décret n° 2016-502 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement ;
- Décret n°2015-525 du 15 juillet 2015 modifiant le décret n°2009-259 du 6 août 2009 portant code des marchés publics, tel que modifié par le décret n°2014-306 du 27 mai 2014 en Côte d'Ivoire.
- Décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant code des marchés publics au Sénégal.
- de l'arrêté n°3221/MEFPD/DC/DNCMP/SP du 3 août 2015 portant allocation des primes de désintéressement aux membres des organes de passation et de contrôle des marchés publics ;
- de l'arrêté 2015-n°37-c/PMDEEPPBG/DC/SGP/DRH/SA du 24 décembre 2015 portant nomination des membres de cellule de Contrôle des Marchés Publics de la Primature ;

- de l'arrêté 2015-n°36<sup>c</sup>/PMDEEPPBG/DC/SGP/DRH/SA du 24 décembre 2015 portant nomination des membres du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics de la Primature.

## **5- WEBOGRAPHIE**

<https://www.economie.gouv.fr/daj/guide-bonnes-pratiques-en-matiere-marches-publics->

[www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/fda.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/fda.htm)

**ANNEXES :**

**Annexe n°1: Causes explicatives des problèmes spécifiques**

**Tableau n°4 : Causes explicatives du Problème spécifique n°1**

<b>Causes</b>	<b>effectif</b>	<b>fréquence</b>
<b>insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics</b>	<b>28</b>	<b>57,14</b>
<b>non maîtrise par les acteurs de la chaîne de dépenses, des textes régissant les marchés publics</b>	<b>21</b>	<b>42,86</b>

Source : nos investigations

**Tableau n°5 : Causes explicatives du Problème spécifique n°2**

**Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

<b>Causes</b>	<b>effectif</b>	<b>fréquence</b>
<b>inexistence d'un manuel de procédures de passation des marchés Publics</b>	<b>30</b>	<b>61,2</b>
<b>non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services</b>	<b>19</b>	<b>38,8</b>

Source : nos investigations

**Tableau n°6 : Causes explicatives du Problème spécifique n°3**

<b>Causes</b>	<b>effectif</b>	<b>fréquence</b>
<b>non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation</b>	<b>29</b>	<b>59,2</b>
<b>mauvaise application de l'alinéa 2 de l'article 35 du code des marchés publics du Bénin</b>	<b>20</b>	<b>40,8</b>

Source : nos investigations

## Annexe n°2

### Guide d'entretien

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Master Marché Public Partenariat Public Privé j'ai choisi comme thème de mémoire : « Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD) ». A cet effet, je me suis dit que ne je saurai réussir mon étude sans un entretien avec quelques acteurs clés de ce suivi. C'est dans cette optique j'ai décidé de vous rencontrer pour plus d'éclaircissement par rapport au mécanisme du suivi des projets et programmes à votre niveau.

De même, je vous remercie d'avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à ma disposition concernant les activités suivantes :

- a- Comment appréciez-vous le mécanisme de planification des marchés publics dans votre Ministère ?
- b- Quelles sont les Difficultés rencontrées lors de la planification des marchés publics dans votre Ministère?
- c- Quelles appréciations générales avez-vous sur la procédure de planification des marchés publics dans votre Ministère ?

Je vous rassure qu'elles seront gardées confidentiellement.

#### **d- Fin :**

Une fois encore, nous vous remercions pour votre accueil très chaleureux et pour votre apport non négligeable à notre étude.

**QUESTIONNAIRE**

1 Au cours de notre stage, nous avons constaté au niveau des acteurs de la chaîne, de dépenses publiques une faible appropriation du processus de passation :

Selon vous, qu'est qui explique cette situation ?

a) insuffisance de formation des cadres en matière de passation des marchés publics

b) non maîtrise par les acteurs de la chaîne de dépenses, des textes régissant les marchés publics.

Autres.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2- Nous avons aussi constaté au cours de notre stage une inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics

Que dites-vous par rapport à cette situation ?

a) inexistence d'un manuel de procédures de passation des marchés Publics

b) non détermination des spécifications techniques pour les marchés de fournitures et de services

Autres.....  
.....  
.....  
.....

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

3- Enfin nous avons constaté une allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouverts.

Qu'est ce qui selon vous, pourrait expliquer cet état de chose ?

a) non adoption en conseil des ministres du décret des dossiers types de demandes de cotation

b) mauvaise application de l'alinéa 2 de l'article 35 du code des marchés publics du Bénin

Autres.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Merci pour votre contribution**

## **Table des matières**

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DE LA PLANIFICATION DES MARCHES PUBLICS AU MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT.....	12
SECTION 1 : CADRE GENERAL DE REALISATION DE L'ETUDE AU MINISTERE DE PLAN ET DU DEVELOPPEMENT ET OBSERVATIONS DE STAGE AU SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE.....	13
Paragraphe 1 : Cadre général de l'étude au Ministère du Plan et du Développement.....	13
I-Cadre institutionnel de l'étude : le Secrétariat Général du Ministère.....	13
A-Missions du Secrétariat Général du Ministère.....	13
B-Organisation et fonctionnement du Secrétariat Général du Ministère .....	15
1-Organisation générale du Secrétariat Général du Ministère.....	15
2-Fonctionnement général du Secrétariat Général du Ministère.....	15
a-Le Secrétaire Général du Ministère.....	15
b- le Secrétaire Général Adjoint du Ministère.....	17
c-L'assistant du Secrétaire Général.....	17
d-le Secrétaire Administratif .....	18
e-la Cellule juridique.....	18
f- la Personne Responsable des Marchés Publics.....	19
g- la Commission de Passation des Marchés Publics.....	21
h- la Cellule sectorielle de Pilotage de la Réforme administrative et Institutionnelle.....	22
i-Le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics .....	22
II-Cadre physique de l'étude : le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics et son environnement.....	22
A-Le Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics .....	23
1-Présentation du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics.....	23
2-Les activités du Secrétariat Technique de la Personne Responsable des Marchés Publics .....	23
1-Le microenvironnement .....	24
a-Les usagers .....	24
b-Les prestataires de services .....	24
c-Les partenaires .....	25
2-Le macro-environnement .....	25
a-L'environnement juridique et réglementaire.....	25
b-L'environnement politique et administratif .....	27

## **Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

Paragraphe 2 : Observations de stage sur le Secrétariat Technique de Personne Responsable des Marchés Publics (ST/PRMP) .....	27
I- Etat des lieux sur les activités du Secrétariat Technique de Personne Responsable des Marchés Publics (ST/PRMP).....	27
II-Bilan des observations de stage.....	28
A-Inventaire des forces .....	28
1-Par rapport à la planification des marchés publics.....	28
2-Par rapport à la conduite du processus de passation des marchés Publics .....	28
3-Par rapport au suivi de l'exécution des marchés publics et leur réception.....	28
B-Inventaire des Faiblesses .....	29
1-Par rapport à la planification des marchés publics.....	29
2-Par rapport à la conduite du processus de passation des marchés publics .....	29
3- Par rapport au suivi de l'exécution des marchés publics et leur réception.....	29
SECTION 2 : CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE .....	30
Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre (PAR) et libellé du thème de l'étude.....	30
I-Choix et spécification du problème à résoudre.....	30
A-Identification des problèmes à résoudre.....	30
B-Choix du problème à résoudre (PAR) .....	34
C- Spécification du PAR choisi.....	36
1-Précision des contours du PAR choisi .....	36
2-Elimination et choix des problèmes spécifiques .....	36
II-Rappel du PAR choisi et spécifié et libellé du thème de l'étude.....	37
A-Rappel du PAR choisi et spécifié.....	37
B- Libellé du thème de l'étude .....	37
Paragraphe2 : Choix de la perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude. ....	38
I-Choix de la Perspective théorique de réflexion sur les problèmes à résoudre.....	38
A-Perspective théorique de réflexion sur le problème général.....	38
B-Perspectives théoriques liées aux problèmes spécifiques.....	38
1-..Prospective théorique relative à la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne de dépenses publiques (PS <sub>1</sub> ) .....	39
2-..... Prospective théorique relative à l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics (PS <sub>2</sub> ) .....	39
3-Prospective théorique relative à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les appels d'offres ouvertes (PS <sub>3</sub> ) .....	40

## **Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

III-Formulation de la problématique de l'étude .....	41
CHAPITRE 2 : Choix et mise en œuvre du cadre théorique et méthodologie de l'étude pour une planification des marchés publics du Ministère du Plan et du Développement .....	42
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE DE L'ETUDE.....	43
Paragraphe 1 : Cadre théorique de base, tableau de bord de l'étude et revue de littérature .....	43
I-Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche .....	43
A-Les objectifs de l'étude .....	43
1-L'objectif général de l'étude .....	43
2-Les objectifs spécifiques de l'étude .....	43
B-Les hypothèses de l'étude.....	44
1 - Causes supposées et hypothèse liées à la faible appropriation du processus de passation par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques .....	44
2 - Causes supposées et hypothèse liée à l'inadaptation des méthodes de planification et des procédures de planification des marchés publics.....	45
3 - Causes supposées et hypothèse liée à l'allotissement inadapté de la commande publique pour contourner les dossiers d'appel d'offres ouverts .....	45
II-Tableau de bord de l'étude (TBE).....	46
III-Revue de littérature .....	49
A-.....Contributions antérieures relatives aux renforcements des capacités des cadres de l'administration publique.....	49
B-Contributions antérieures relatives à la détermination des besoins et de leurs spécifications techniques .....	50
C-Contributions antérieures relatives aux documents type des demandes de cotation .....	53
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérifications des hypothèses .....	55
I-Choix des outils empiriques de l'étude.....	55
A – Objectif de l'enquête .....	55
B- Cadre de l'enquête et identification de la population mère .....	56
C- De l'échantillonnage aux outils de présentation des données .....	56
1-Echantillonnage.....	56
2-Centre d'intérêt du questionnaire .....	56
3-Outils statistiques de présentation .....	57
II-Choix des approches théoriques de l'étude .....	57
A-Choix théorique lié au problème PS 1.....	57
1-Présentation de la théorie retenue .....	57
2-Seuil de décision .....	57

## **Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

B-Choix théorique lié au PS 2.....	58
1-Présentation de la théorie retenue .....	58
2-Seuil de décision .....	58
C-Choix théorique lié au PS 3.....	58
1-Présentation de la théorie .....	58
2-Seuil de décision .....	59
Section 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et approches de solutions .....	59
Paragraphe 1 : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données .....	59
I-Collecte et dépouillement des données.....	59
A-Collecte des données.....	59
B-Dépouillement des données d'enquêtes.....	59
II-Présentation des données.....	60
A-Présentation des données et des grandes tendances liées au PS1 .....	60
1-Présentation graphique des données liées au PS1 .....	60
2- Grandes tendances liés au PS1 .....	61
B-Présentation des données et des grandes tendances liées au PS2 .....	61
1-Présentation graphique des données liées au PS2.....	61
2- Grandes tendance liées au PS2.....	62
C-Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3 .....	63
1-Présentation graphique des données .....	63
2- Grande tendance liées au PS3. ....	63
III-Analyse des données : établissement du diagnostic .....	64
A-Analyse des données liées au PS1.....	64
B-Analyse des données liées au PS2.....	65
C-Analyse des données liées au PS3 .....	66
Paragraphe 2 : Approche de solutions et conditions de leurs mises en œuvre .....	66
I-Approches de solution liées aux divers problèmes en résolution .....	66
A-Approche de solution au PS1 .....	66
B-Approche de solution au PS2 .....	67
C-Approche de solution au PS3 .....	67
II-Mesures d'accompagnement des solutions proposées .....	68
A-Mesure d'accompagnement de la solution liée au PS1 .....	68
B-Mesure d'accompagnement de la solution liée au PS2 .....	68

**Contribution à l'amélioration de la planification des marchés publics au Ministère du Plan et du Développement (MPD)**

---

C-Mesure d'accompagnement de la solution liée au PS3 .....	69
CONCLUSION .....	73
Références bibliographiques .....	76
ANNEXES : .....	80