

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

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



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



OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et Trésor

PROMOTION :

2005 - 2007

ANNEE ACADEMIQUE :

2006-2007

THEME :

**CONTRIBUTION A LA MODERNISATION
DU SYSTEME DE PASSATION
DES MARCHES PUBLICS AU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

Pélagie T. ADADJA

Sous la direction de :

Maître de stage :

Hilaire KANEHO
Administrateur des Finances
Directeur National des Marchés
Publics par intérim /MF

Directeur de mémoire :

Justin GANDJIDON
Administrateur du Trésor
Directeur de la Centralisation des
Comptes de l'Etat/DGTCP/MF
Enseignant à l'ENAM

AOUT 2007

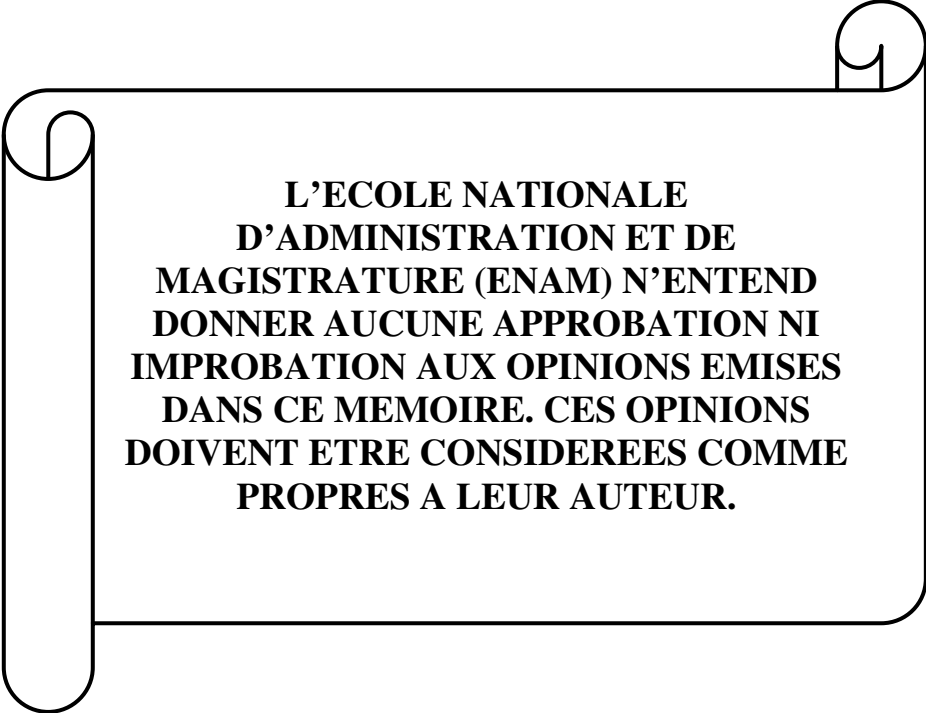
(Version après soutenance)

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : **GNANSOUNOU C. Simon**

VICE-PRESIDENT : **KODONON Rigobert**

MEMBRE : **HOUEHOU CHINA Pauline**



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

DEDICACES

Avec tendresse je veux dédier le présent travail :

- *à ma mère et à mon père pour tout leur sacrifice ;*
- *à mes sœurs et à mes frères pour leur soutien ;*
- *à mon fiston Pérold et à son papa ;*
- *à mes amis ;*
- *et à tous ceux qui me sont chers.*

REMERCIEMENTS

Avec un grand plaisir nous adressons nos sincères remerciements :

- ✚ à Monsieur Justin GANDJIDON qui a accepté de suivre ce travail ;
- ✚ à Monsieur Hilaire KANEHO qui n'a ménagé aucun effort pour apporter sa touche à ce travail ;
- ✚ au personnel de la DNMP pour leur franche collaboration ;
- ✚ aux autorités, personnel à divers niveaux qui ont bien voulu répondre à nos préoccupations lors de nos recherches ;
- ✚ aux membres du jury qui ont voulu accorder leur temps pour apprécier ce travail ;
- ✚ à tous nos formateurs de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- ✚ à nos lecteurs et à ceux qui apporteront leurs critiques et suggestions pour l'amélioration du présent travail

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CAA : Caisse Autonome d'Amortissement
CF : Contrôle Financier
CNRMP : Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
CPMP : Cellules de Passation des Marchés Publics
DAO : Dossier d'Appel d'Offres
DEB : Direction de l'Exécution du Budget
DER : Direction des Etudes et de la Réglementation
DG : Directeur Général
DGB : Direction Générale du Budget
DIAS : Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques
DIVI : Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne
DNMP : Direction Nationale des Marchés Publics
DSEM : Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés
FMI : Fonds Monétaire International
IGF : Inspection Générale des Finances
MF : Ministre des Finances
PIB : Produit Intérieur Brut
PIP : Programme d'Investissement Public
PV : Procès Verbal
RF : Recette des Finances
SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TBE : Tableau de Bord de l'Etude
TSE : Tableau de synthèse de l'Etude

LISTE DES TABLEAUX

- ❖ Tableau récapitulatif des problématiques possibles
- ❖ Tableau de bord de l'étude
- ❖ Tableau de présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°1
- ❖ Tableau de présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°2
- ❖ Tableau de présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°3
- ❖ Tableau de synthèse de l'étude

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Avenant : Modification apportée à un contrat antérieurement signé qui peut porter sur les prestations, leur nature, leur durée ou leur exécution ou même le montant du marché.

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

Cahier des Charges : rédigé ou choisi par l'acheteur public, le cahier des charges énonce les obligations administratives ou techniques, générales ou particulières des parties au marché.

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

Corruption: action d'offrir, donner, solliciter ou accepter un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public au cours de l'attribution ou de l'exécution du marché.

Dossier d'appel d'offres : document rédigé par l'autorité contractante, le maître d'ouvrage et qui indique notamment les clauses administratives, juridiques et financières relatives au contrat qui sera conclu entre une personne morale de droit public ou entre une société d'Etat et une ou des personnes physiques ou morales de droit privé.

Favoritisme : délit qui consiste pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès au fournisseur et l'égalité des candidats pour les marchés publics et les délégations de services publics.

Fournisseur : la personne morale de droit public qui conclut un contrat de fourniture avec un fournisseur, notion à distinguer de celle d'entrepreneur qui, lui, s'engage à exécuter les travaux dans le cadre d'un contrat de louage d'ouvrage

Maître d'œuvre : la personne chargée de la direction ou du contrôle de l'exécution des travaux ainsi que des propositions de réception et de règlement.

Maître d'ouvrage: considéré comme celui qui prend l'initiative de construire, c'est la personne morale pour le compte de laquelle les travaux sont exécutés, les fournitures sont livrées ou les prestations de services sont réalisées.

Moins - disant : dans le cadre de la procédure d'adjudication, le marché est attribué à celui qui présente l'offre la moins onéreuse c'est-à-dire au moins disant. Cette notion doit être distinguée de celle « d'offre anormalement basse »

Seuil : limite financière déterminée par décret pour différencier les marchés pouvant être passés sans véritable mise en concurrence ou selon la procédure d'appel d'offres

Soumission : c'est l'acte par lequel le candidat s'engage à se conformer aux clauses du cahier des charges et à respecter le prix qu'il propose. C'est la pièce de base du futur marché (un formulaire est joint à chaque DAO)

RESUME

Véritable outil de financement des dépenses de l'Etat et des autres organismes publics, les marchés publics constituent un ensemble de procédures animées par différents organes et acteurs en synergie avec le secteur privé qui lui est souvent la partie cocontractante dans les contrats de marchés publics.

La procédure de passation des marchés publics qui démarre depuis l'adoption de la loi des finances avec l'établissement du plan annuel de passation de marché au niveau de chaque acheteur public passe par la détermination des besoins à financer, la disponibilité des crédits et la mise en concurrence des candidats aux marchés en vue de l'exécution d'une dépense de qualité.

Au Bénin, la prise de l'ordonnance n°96- 04 du 1^{er} janvier 1996 et des autres lois et décrets a régi et réglementé le domaine des marchés publics qui est resté longtemps aux mains des mauvaises pratiques.

Nonobstant la volonté des pouvoirs publics d'assainir les finances publiques et de renforcer les moyens d'action de l'Etat, le domaine des marchés publics semble être en marge d'une évolution par rapport à l'attribution et à l'exécution des marchés.

Les marchés publics engrangent d'importantes ressources publiques en vue de satisfaire les missions de satisfaction de l'intérêt général. Leur attribution devrait faire l'objet de procédures bien organisées, transparentes et suivies pour garantir une exécution efficace de l'objet du marché.

L'étude des maux qui entravent les procédures de passation des marchés publics au Bénin nous a permis de déceler qu'il s'agit d'un système peu performant qui connaît beaucoup de difficultés liées à sa non modernisation due à la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage, à l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics, à l'inexistence des DAO et contrats types de passation des marchés publics.

C'est ce qui nous a amené à choisir de réfléchir sur le thème : « **Contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin** ». En effet trois problèmes ont été identifiés comme étant à la base du problème général. Notre étude a permis de réfléchir et de rechercher les diverses causes à la base de ces problèmes et d'y proposer des solutions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : DES OBSERVATIONS DE STAGE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE LIEE A LA MODERNISATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

SECTION 1 : DES OBSERVATIONS DE STAGE

Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la DNMP et les autres organes impliqués dans la passation des marchés publics

Paragraphe 2 : Cadre juridique des marchés publics au Bénin

SECTION 2 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base sur le système de passation des marchés publics au Bénin

Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique : choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique

CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ADOPTEE

SECTION 1 : Des objectifs de l'étude à l'élaboration du tableau de bord de l'étude

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

Paragraphe 2 : Elaboration du tableau de bord de l'étude (TBE)

SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée

Paragraphe 1 : Revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES D'ENQUETE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

SECTION 1 : De la collecte des données à l'établissement du diagnostic

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions pour une modernisation du système de passation des marchés et tableau de synthèse de l'étude

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

La problématique de l'efficacité de l'action publique et la recherche de la performance fondent aujourd'hui la réflexion des pouvoirs publics. C'est ce qui justifie les nombreuses mesures d'assainissement des finances publiques engagées dans les Etats africains dont particulièrement le BENIN. Ainsi, dépenser mieux afin d'atteindre les objectifs assignés à la satisfaction de l'intérêt général constitue le cheval de bataille des décideurs publics. Ceux-ci doivent observer des règles et principes rigoureux pour réaliser les dépenses nécessaires à l'accomplissement des missions étatiques.

L'exécution des dépenses publiques passe par des achats de biens et services, des équipements et la réalisation des infrastructures sociocommunautaires. Elle s'effectue par le procédé des marchés publics soit par la procédure de bon de commande, soit par celle des appels d'offres lorsque ces achats et réalisations atteignent un certain seuil. Cette dernière procédure va nous intéresser dans le cadre de la présente étude. En effet, aux termes de l'article 1^{er} alinéa 2 de l'Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics en République du Bénin, les marchés publics sont : << des contrats écrits passés entre l'Etat, les collectivités locales, leurs sociétés ou offices d'une part, et des personnes physiques ou morales de droit public ou privé d'autre part, en vue de l'exécution de travaux, de la livraison de fournitures ou de la réalisation de prestations de services y compris l'étude de projet. >>

Les marchés publics constituent un acte administratif de grande portée. Les règles qui gouvernent la passation des marchés publics sont gages de la bonne gestion et de la bonne affectation des deniers publics en ce sens qu'elles permettent à l'Etat d'acheter dans les meilleures conditions par le jeu de la concurrence.

Au Bénin, selon les rapports économiques et financiers de la Direction Générale de l'Economie (DGE), la valeur des commandes qui passent par ce processus est estimée à environ 10% du produit intérieur brut (PIB) et à plus de 40% environ des dépenses de l'Etat au cours d'une gestion budgétaire. En effet, compte tenu de l'importance que revêtent les marchés publics, leur gestion doit être planifiée et rigoureuse et doit passer notamment par le respect des normes communautaires et nationales (directives, lois, décrets, arrêtés etc.) qui organisent les achats publics.

Pour qu'une dépense publique soit éligible à la procédure des marchés publics il faut qu'elle atteigne un seuil donné. Ces seuils sont fixés aux articles 3 et 4 du décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.

S'agissant des modes de passation des marchés publics, il en existe trois. Ce sont :

- ❖ l'appel d'offres ;
- ❖ l'adjudication publique ;
- ❖ le gré à gré ou marché négocié.

(Article 30 Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin)

Quant aux seuils de dépenses objet de passation des marchés publics, ils sont contenus dans les dispositions des articles 3 et 4 du décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation. En effet, les seuils applicables aux marchés d'Etat et à ceux de ses établissements publics, sociétés et offices sont fixés à :

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

(article 3)

Les seuils applicables aux marchés des collectivités locales et à ceux de leurs établissements publics et offices sont fixés à :

- 10 (dix) millions de FCFA pour les marchés de fournitures ;
- 25 (vingt cinq) millions de FCFA pour les marchés de travaux ;
- 10 (dix) millions de FCFA pour les marchés de services.

(article 4)

Le système béninois des marchés publics a été pendant longtemps marqué par l'absence de textes législatifs et réglementaires occasionnant des maux tels que le laxisme ; le détournement, la corruption etc. Ainsi l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin et les différents lois et décrets portant son application ont été pris, pour combler le vide juridique qui a longtemps prévalu entraînant des effets dommageables sur le développement économique et social du pays.

Toutefois, aujourd'hui l'environnement est beaucoup plus favorable ; la mise en place des organes et la redéfinition des différentes procédures constituent des atouts majeurs limitant les maux du système.

Malgré l'usage de cet arsenal législatif et réglementaire, le système de passation des marchés publics semble être épargné du processus de l'efficacité de la dépense. Or, il est indéniable que de la bonne appréciation et de la transparence des règles et des mécanismes

qui régissent le processus, peut dépendre la vie de plusieurs entreprises qui emploient elles-mêmes plusieurs milliers de personnes, contribuent au prélèvement fiscal et contrôlent ainsi des pans entiers de l'économie. C'est dire l'effet de levier que les marchés publics peuvent provoquer sur la croissance de l'économie nationale.

C'est pour essayer de diagnostiquer les maux qui entravent la performance du système de passation des marchés publics, proposer des solutions pour le rendre moderne et performant afin d'assurer sa fiabilité et sa célérité en vue d'atteindre l'efficacité de la dépense publique que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « **Contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin.** »

Le problème général dégagé à travers ce thème est le caractère non moderne du système de passation des marchés publics au Bénin. Ce problème général se manifeste à travers les problèmes spécifiques ci-après :

- lenteur des opérations de passation des marchés au niveau des maîtres d'ouvrage ;
- absence de planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics ;
- absence de dossiers d'appel d'offres (DAO) types et de contrats types pour la passation des marchés publics.

Dans la réalisation de notre étude, trois étapes sont observées :

- en premier lieu nous avons dans un chapitre préliminaire fait la restitution des observations de stage, avant de présenter un inventaire des problèmes et des atouts du système de passation des marchés publics pour aboutir au ciblage de la problématique liée à l'étude ;
- en second lieu il y a eu la fixation des objectifs de l'étude, la formulation des hypothèses, la revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée ;
- et enfin en dernier lieu nous avons procédé à la collecte et à l'analyse des données utiles à l'établissement du diagnostic avant de parvenir aux propositions de solutions et conditions de mise en œuvre de ces solutions.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

**DES OBSERVATIONS DE STAGE AU CIBLAGE DE
LA PROBLEMATIQUE LIEE A LA
MODERNISATION DU SYSTEME DE PASSATION
DES MARCHES PUBLICS**

Dans ce chapitre, nous avons fait l'état des lieux sur la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), structure d'accueil de notre stage et les autres organes impliqués dans la passation des marchés publics, ensuite nous avons présenté le cadre juridique des marchés publics au Bénin avant d'aboutir au ciblage de la problématique.

SECTION 1 : DES OBSERVATIONS DE STAGE

Paragraphe 1 : ETAT DES LIEUX SUR LA DNMP ET LES AUTRES ORGANES IMPLIQUES DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

I- Présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)

A- Genèse de la DNMP

Après la conférence nationale des Forces vives de février 1990, et sur les prescriptions des Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale), la nécessité de l'assainissement des finances publiques a conduit les pouvoirs publics à réglementer l'important domaine des marchés publics. C'est ce qui a motivé la prise de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin.

Suivant cette ordonnance, la passation des marchés publics est assurée par trois organes à savoir :

- la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP)
- les Commissions Départementales des Marchés Publics (CDMP)
- la Commission Spéciale des Marchés de la Défense Nationale (CSMDN)

Ce texte a été modifié par la loi n° 2004-18 du 27 août 2004 qui consacre de nouvelles structures dont la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), en vue d'assurer plus de célérité et de régularité dans la procédure de passation des marchés publics. Cette direction prend désormais en compte toutes les attributions de l'ex Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) dont les attributions se résumaient comme suit :

- l'étude pour avis des dossiers d'appel à la concurrence ;
- l'examen pour avis des conclusions issues des jugements provisoires des offres ;

- la conciliation en cas de litige entre le maître de l'ouvrage et le titulaire du marché ;
- le contrôle et le suivi de la réglementation en matière des marchés publics.

La DNMP est placée sous la tutelle du ministre chargé des Finances.

Le décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 vient préciser les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la DNMP.

B- Attributions, fonctionnement et organisation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)

1- Attributions de la DNMP

La DNMP est, avec l'avènement de la réforme du système des marchés publics en 2004, la structure la plus impliquée dans la passation des marchés publics. En effet, aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n°2004 –563, la DNMP a pour mission la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics. A ce titre, elle effectue un contrôle a priori du processus de passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence fixés par décret et un contrôle a posteriori sur le processus de passation des marchés publics dont les montants sont inférieurs aux dits seuils de compétence. De plus, pour les marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence, la Direction Nationale des Marchés Publics est chargée :

- de donner un avis sur les résultats des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et le jugement provisoire des offres ;
- de donner un avis sur les projets de documents de marchés ;
- de viser les marchés financés par les budgets autonomes des sociétés et des offices d'Etat.
- d'examiner pour suggestion au ministre chargé des Finances, les demandes d'autorisation de passation des marchés de gré à gré ;
- d'examiner les demandes d'avenants aux marchés publics ;
- d'effectuer des audits internes en vue de contrôler et de suivre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics ;
- de centraliser les informations relatives aux marchés publics, de créer et de gérer des banques de données électroniques sur les marchés publics ;

- d'assister le suivi et la vérification de l'exécution physique et financière des marchés publics quels que soient leurs montants ;
- d'assurer l'assistance technique et juridique aux autorités contractantes à toutes les étapes de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics ;
- d'étudier à l'attention du ministre chargé des Finances et des tiers toutes les questions qui lui sont soumises dans le cadre de sa mission ;
- la DNMP contrôle le bon déroulement du processus de passation des marchés publics au niveau des cellules de passation des marchés publics et entretient avec elles des relations fonctionnelles, celles-ci lui rendant compte de l'exécution des marchés publics dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence.

Aux termes des dispositions des articles 7 et 8 du décret n°2004 –565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics : « Les montants fixant les limites de compétence des organes de passation des marchés publics sont les suivants :

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

(article7)

<<Lorsque le montant du marché est égal ou supérieur à celui marquant la limite de compétence, la DNMP est responsable pour l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics>>

(Article 8 alinéa 1^{er})

A cet effet, la DNMP fait exécuter par la cellule de passation des marchés publics du maître d'ouvrage et sous sa responsabilité, la préparation des dossiers d'appel à la concurrence, leur lancement ainsi que le jugement provisoire des offres. Ce jugement provisoire est soumis à l'appréciation de la DNMP qui donne en dernier ressort son avis et prononce son jugement définitif.

En tout état de cause, les attributions de la DNMP sont aussi nombreuses et diversifiées et appellent la mise à disposition des ressources humaines compétentes et matérielles adéquates pour lui permettre d'assumer efficacement sa mission.

2°) Fonctionnement et organisation de la DNMP

La DNMP a rang de Direction Générale des marchés publics et est articulée en trois sous directions ; à savoir :

- la Direction des Etudes et de la Réglementation (DER) ;
- la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DSEM) ;
- la Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS)

Elle comprend en outre un Secrétariat Particulier et un Service Administratif et Financier.

a) La Direction des Etudes et de la Réglementation (DER)

La DER est chargée :

- de la validation des dossiers d'appel à la concurrence ;
- du suivi de la procédure de passation de tous les marchés publics ;
- de l'étude des demandes d'autorisation des appels d'offres restreints, des demandes de passation de marchés de gré à gré ainsi que des demandes d'avenants aux marchés publics;
- de la tentative de conciliation des parties à l'exécution des marchés publics;
- des conseils aux futurs acheteurs publics sur les modalités de passation des marchés publics.

Elle comprend deux services :

- le service des études ;
- le service de la réglementation et du contentieux

b) La Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DSEM)

La DSEM est chargée des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication ; du suivi de l'exécution financière, de la formulation d'avis sur la pertinence des travaux supplémentaires demandés et de l'application des pénalités prévues par les contrats.

De plus, la DSEM participe à la réception des prestations, aux délibérations du ou des organisme(s) chargé(s) de certifier la qualification des soumissionnaires.

La DSEM comprend également deux services : le service des prestations des consultants et le service d'acquisition des biens et travaux.

c) La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS)

La DIAS s'occupe de la centralisation et de l'exploitation des rapports périodiques des cellules de passation des marchés publics. Elle assure également l'assistance aux ministères et autres organismes bénéficiaires des ressources publiques pour l'élaboration de leurs plans de passation et l'exécution des marchés publics ; la tenue des indicateurs de performance sur l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics, la constitution et la gestion des banques de données électroniques, l'élaboration des tableaux statistiques. Pour l'exécution de sa mission, la DIAS est subdivisée aussi en deux services :

- le service de l'information et de l'assistance
- le service des statistiques.

D'autres organes sont impliqués dans le système de passation des marchés publics au Bénin. Il s'agit de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) et des Cellules de passation des marchés publics.

II- Les autres organes impliqués dans le système de passation des marchés publics au Bénin

Il s'agit de la CNRMP et des Cellules de Passation des Marchés Publics.

A°) La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP)

Créée par le décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 pour remplacer la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) est l'organe de régulation du système de passation des marchés publics. Elle est chargée de la conciliation en cas de litige entre le maître d'ouvrage et le titulaire du marché, du contrôle et du suivi de la réglementation, de la formation des acteurs du système. La CNRMP est placée sous la tutelle de la Présidence de la République et jouit d'une autonomie de gestion. Elle a pour mission la définition des politiques et la modernisation des procédures, le contrôle non juridictionnel indépendant, la formation des acteurs, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des performances du système.

Elle est également chargée de :

- identifier les faiblesses éventuelles du Code des marchés publics et proposer toute mesure de nature à améliorer le système ;

- conduire les réformes des marchés publics et moderniser les procédures et les outils de passation des marchés publics.
- veiller à l'application de la réglementation et des procédures relatives aux marchés publics, et contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement des entreprises et des compétences nationales stables et performantes ;
- effectuer et faire réaliser des audits techniques en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de marchés publics.

Cependant, le décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la CNRMP ne donne pas assez de précisions sur les relations entre la CNRMP, la DNMP et les cellules de passation des marchés publics (CPMP).

Aussi, ce décret ne renseigne pas sur le profil des postes de la CNRMP et manque de précision sur la procédure à suivre pour la recevabilité des recours et dénonciations ainsi que les sanctions à infliger par la CNRMP en cas d'atteinte à la réglementation des marchés publics.

B°) Les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP)

Instituées par le décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des cellules de passation des marchés publics ; les CPMP constituent les structures de base chargées de la passation des marchés publics auprès des maîtres d'ouvrage. Les CPMP sont créées pour remédier aux difficultés et lacunes constatées dans le traitement des données par les comités techniques installés dans les ministères et institutions de l'Etat. Elles sont placées sous la tutelle des ministres, des présidents des institutions, des préfets, des maires, ou des directeurs généraux des entreprises publiques.

Aux termes de l'article 32 alinéa 1^{er} du décret n°2004-564 : « les cellules de passation des marchés publics sont chargées, au sein des structures concernées, de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence fixés par décret (marchés de travaux, de fournitures, de prestations de services) »

De manière plus spécifique, les CPMP s'occupent en collaboration avec les directions techniques concernées de :

- l'élaboration au début de l'année budgétaire du plan de passation des marchés publics annuel du maître d'ouvrage et sa transmission à la DNMP ;
- l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence ;

- la saisine en cas de besoin, de la DNMP, des dossiers d'appel à la concurrence pour avis ;
- le lancement des appels à la concurrence ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres. Pour les marchés dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence, elles réalisent les opérations jusqu'au jugement provisoire des offres ;
- la soumission au maître de l'ouvrage des conclusions des travaux en vue de la notification de l'attribution de marché ;
- le visa des marchés après signature de l'attributaire et leur soumission aux autorités compétentes pour signature ou approbation
- assurer le suivi de l'exécution des marchés ;
- la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés publics pour le maître d'ouvrage et leur transmission à la DNMP

Les CPMP sont composées de :

- un spécialiste en passation des marchés publics ;
- un juriste ;
- toutes autres personnes compétentes dans le domaine concerné (article 5 alinéa 2 du décret n°2004-564).

Néanmoins, les problèmes de ressources humaines qualifiées continuent de se poser au niveau des cellules.

En ce qui concerne les communes, les CPMP sont dirigées par un des adjoints au maire et comprennent :

- deux (02) conseillers communaux,
- le Receveur- Percepteur,
- un juriste,
- un spécialiste en passation des marchés publics
- toutes autres personnes dont la compétence est jugée nécessaire

Selon l'article 4 du décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des cellules de passation des marchés publics, ces cellules sont placées sous la tutelle des maîtres d'ouvrage. De plus, les chefs des CPMP sont nommés par le maître d'ouvrage ce qui fait douter de leur réelle autonomie et peut faire craindre le trafic d'influence, le favoritisme, la corruption ; en somme un manque de transparence dans les marchés publics constituant ainsi une faiblesse du système de passation des marchés publics.

La conduite des procédures de passation des marchés publics s'inscrit dans un cadre juridique précis qui est en essor et connaît des réformes approfondies mais également des faiblesses.

Paragraphe 2 : CADRE JURIDIQUE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN

Au Bénin, le cadre juridique des marchés publics a longtemps fait l'objet de l'absence de textes législatifs et réglementaires occasionnant plusieurs maux dont le détournement, la corruption, le favoritisme, l'incompétence etc. Toutefois, la prise de l'Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 et l'adoption des textes subséquents ont marqué une réglementation du système de passation des marchés publics pour donner un contenu et un cadre bien déterminés aux marchés publics.

I- Des dispositions législatives et réglementaires aux conditions de passation des marchés publics

A°) Des dispositions législatives et réglementaires

De nombreux textes législatifs et réglementaires régissent la passation des marchés publics au Bénin.

Il s'agit :

- 🇧🇪 de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin ;
- 🇧🇪 la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- 🇧🇪 la loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin ;
- 🇧🇪 le décret n° 99-288 du 02 juin 1999 portant fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP), des Commissions Départementales des Marchés Publics (CDMP) et de la Commission Spéciale des Marchés de la Défense Nationale (CSMDN);
- 🇧🇪 le décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un Code d'éthique et de moralisation des marchés publics ;

- ✚ le décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études ;
- ✚ le décret n° 2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- ✚ le décret n° 2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- ✚ le décret n° 2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des cellules de passation des marchés publics ;
- ✚ le décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics ;
- ✚ les directives des bailleurs de fonds.

B°) Les conditions de passation des marchés publics

La passation d'un marché public doit obéir à plusieurs conditions :

- d'abord, tout marché public doit au préalable faire l'objet d'une étude exhaustive et recevoir l'approbation de la DNMP ou de la commission communale des marchés publics ;
- ensuite, la disponibilité du crédit est une condition nécessaire et le marché ne peut être passé qu'à la limite de ce crédit ;
- enfin, la passation d'un marché public est obligatoire pour toute dépense d'exécution de travaux, de livraison de fournitures ou les réalisations de prestations de services dont le montant est égal ou supérieur aux seuils déterminés par les différentes lois et décrets.

En effet conformément aux dispositions des articles 3 et 4 du décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation : « les seuils applicables aux marchés d'Etat et à ceux de ses établissements publics, sociétés et offices sont fixés à :

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

(article3)

Les seuils applicables aux marchés des collectivités locales et à ceux de leurs établissements publics et offices sont fixés à :

- 10 (dix) millions de FCFA pour les marchés de fournitures ;
- 25 (vingt cinq) millions de FCFA pour les marchés de travaux ;
- 10 (dix) millions de FCFA pour les marchés de services.

(article 4)

Lorsque les dépenses d'une ligne budgétaire ou d'un projet sur financement extérieur atteignent les seuils déterminés il doit y avoir passation de marché.

En effet, selon l'article 6 alinéa 3 de la loi n° 2004-565 « tout fractionnement de prestations portant sur un même objet en vue d'éviter l'appel à la concurrence et de favoriser des paiements successifs sur simple facture ou mémoire est formellement interdit.»

Plusieurs modes sont utilisés pour la passation des marchés, après mise en concurrence des candidats.

II- Des modes et procédures de passation des marchés publics

A°) Des modes de passation

Conformément à l'article 30 de l'ordonnance n°96-04 portant Code des marchés publics en République du BENIN, il existe trois (03) modes de passation des marchés publics. Ce sont :

- ❖ l'appel d'offres ;
- ❖ l'adjudication publique ;
- ❖ le gré à gré ou marché négocié.

Le mode de passation des marchés publics pour obtenir un choix de l'offre économiquement la plus intéressante, sans avoir à négocier est l'appel d'offres. L'appel d'offre ouvert est donc la règle ; le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la DNMP.

1°) L'appel d'offres

L'appel d'offres est le mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire le mieux disant c'est-à-dire celui dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître de l'ouvrage est retenu après mise en concurrence des candidats.

L'appel d'offres est ouvert lorsque tout candidat qui n'est pas exclu à la mise en concurrence comme indiqué à l'article 12 de l'ordonnance n°96-04 peut y participer.

L'appel d'offres ouvert fait appel à plusieurs offres de services. Il permet de choisir le meilleur service qualité/prix. La procédure commence avec la détermination des besoins

exprimés par l'acheteur et va se traduire par le cahier des charges et les règlements particuliers de l'appel d'offres. Le cahier des charges définit les obligations administratives et techniques liées au marché.

L'appel d'offres restreint est une compétition qui se limite à un nombre réduit de candidats. C'est une procédure qui ne respecte pas obligatoirement l'appel public à candidature. Elle est utilisée surtout pour l'exécution de services qui exigent un savoir faire particulier, des critères et méthodes d'évaluation contenus dans le règlement particulier de l'appel d'offres préalablement rédigé par le maître d'ouvrage. Ici, la constitution du dossier d'appel d'offres suppose des capacités techniques et juridiques dont les membres des cellules de passation ne sont pas toujours dotés. Ceci freine la procédure et constitue ainsi une source de lenteur dans la procédure.

L'appel d'offres est restreint lorsque l'objet du marché concerné ne s'adresse qu'aux candidats que le maître d'ouvrage a retenus après présélection.

La présélection fait l'objet d'un avis porté à la connaissance du public par une insertion dans un quotidien national d'information ou par tous autres moyens de publicité appropriés. Le journal des marchés publics édité par la DNMP publie depuis quelques années les informations liées aux marchés publics.

La cellule de passation des marchés publics mise sur pied par le maître de l'ouvrage, procèdera à l'ouverture des plis, contenant les candidatures de présélection, arrêtera la liste des candidats admis à présenter des offres sur un procès verbal signé de tous les membres. Le procès verbal doit être joint au dossier de l'appel d'offres à transmettre à la DNMP pour étude et avis.

2°) L'adjudication publique

L'adjudication publique est le mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire le moins disant c'est-à-dire celui qui présente l'offre dont le montant est le plus bas est retenu en séance publique après mise en concurrence des candidats.

L'adjudication peut être ouverte ou restreinte. Elle est dite ouverte lorsque tout candidat qui n'est pas exclu peut présenter une offre. Elle est dite restreinte lorsque l'objet du marché concerné ne s'adresse qu'à un nombre limité de candidats que le maître de l'ouvrage décide de consulter après présélection.

3°) Le gré à gré ou marché négocié

Un marché est dit de gré à gré ou négocié lorsque l'autorité contractante (le maître de l'ouvrage ou le maître d'œuvre s'il en existe) engage librement des consultations et négociations directes avec un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services de son choix en vue de passer une commande de travaux, de fournitures ou de prestations de services.

Le recours à la procédure des appels d'offres restreints et des marchés de gré à gré est dicté par des exigences de célérité et d'efficacité de certaines commandes publiques. L'utilisation de ces deux procédures dérogatoires fait l'objet d'une autorisation préalable par la DNMP ou par le partenaire technique et financier le cas échéant.

Le marché de gré à gré est un mode qui échappe naturellement à la procédure normale qui est celle de l'appel d'offres. C'est le cas le plus contesté des méthodes de passation des marchés publics. C'est le cas qui paraît le moins démocratique. Le gré à gré apparaît comme une anomalie de la passation des marchés publics.

Cependant certaines exigences obligent à recourir à ce mode. L'Administration a recours au gré à gré principalement pour les cas d'appel d'offres jugés infructueux et pour les cas de fournitures dont l'extrême urgence n'est pas à prouver. Ce qui pose le problème de l'appréciation ou de l'interprétation de la commande qui oblige à passer par ce mode et fait ressortir une insuffisance de transparence.

Aux termes de l'article 44 nouveau de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'Ordonnance 96-04 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin « la passation d'un marché de gré à gré peut intervenir dans les cas suivants :

- lorsque l'exécution des travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation des prestations de services fait l'objet d'un monopole ou appelle des mesures particulières de sécurité ;
- lorsque deux appels d'offres ou deux adjudications restent infructueux ;
- lorsque, après deux appels à la concurrence, aucune offre n'est présentée bien que le maître de l'ouvrage ait fourni à la direction nationale chargée des marchés publics, tous les documents nécessaires pour la réussite de ces appels à la concurrence ;
- lorsque des raisons impérieuses tenant notamment à la défense nationale l'exigent ;
- lorsque l'urgence pour l'exécution des travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services est motivée par des circonstances

imprévisibles qui ne permettent pas de respecter les procédures d'appel d'offres ou d'adjudication ;

- lorsqu'une convention internationale ou les conditions de financement exigent une telle procédure ;
- lorsque le maître de l'ouvrage est tenu de faire exécuter des travaux, de faire livrer des fournitures ou de faire réaliser des prestations de services, objet d'un marché résilié ;
- lorsque l'appréciation du ministre chargé des finances sur des cas particuliers qui lui sont soumis par le maître de l'ouvrage est favorable à ce mode de passation de marché. »

Aussi, l'article 46 nouveau de la même loi précise que : « le mode de consultation de gré à gré doit recevoir au préalable l'avis du ministre chargé des Finances quelle que soit l'entité qui sollicite cette procédure et quel que soit le montant du marché. Cet avis est basé sur le rapport que le maître de l'ouvrage lui adresse et qui indique les raisons objectives de ce choix. »

En outre, l'alinéa 2 de cet article indique que : « le ministre chargé des Finances veille à ce que cette procédure ne dépasse pas 10% de l'ensemble des opérations de passation des marchés publics »

Cet article bien qu'il ait indiqué la personne compétente pour autoriser la passation du marché de gré à gré dans ces conditions est resté muet sur la limite à observer pour le montant du marché. C'est à croire que la limitation des seuils peut ne pas être respectée et est laissée au gré du ministre chargé des Finances et des maîtres d'ouvrage. C'est là, une faiblesse des textes qui amène les maîtres d'ouvrage à exécuter certaines dépenses de montants exorbitants par cette procédure en évoquant des raisons qu'ils jugent nécessaires et objectives pour le faire.

B°) Les procédures de passation des marchés publics

La procédure commence depuis l'élaboration du plan de passation jusqu'à la réception des fournitures, des services ou des travaux. Elle est fonction du type de marché. Nous distinguons trois types de marchés :

- les marchés de fournitures : ils ont pour objet principal, la livraison de matières ou objets en l'état. Exemple : les achats de fournitures de bureau, de fournitures informatiques etc.

- les marchés de prestations de services : ils ont pour objet principal les services. Exemple : les prestations intellectuelles (études, audits), les marchés de gardiennage etc.
- les marchés de travaux : leur objet principal est la réalisation de tout ou partie d'un ouvrage. Ces marchés portent essentiellement sur les travaux de construction de routes, de bâtiments, de ponts etc.

De façon spécifique, la procédure s'établit en plusieurs étapes ; de l'attribution à l'exécution jusqu'au contrôle d'exécution des marchés. La phase d'attribution qui détermine les règles et conditions applicables au contrat de marché public constitue une étape très importante sur laquelle notre étude va se baser pour garantir une bonne exécution et un développement économique et social au Bénin. Cette phase est composée de :

- l'élaboration des dossiers d'appel à concurrence
- l'introduction du dossier d'appel à concurrence à la DNMP ;
- l'ouverture des plis, analyse, jugement des offres ;
- l'élaboration et signature du contrat ;
- l'attribution du marché.

En effet, après la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat (BGE) de la gestion en cours par le ministre chargé des Finances au maître d'ouvrage, la cellule doit réaliser un plan de passation en tenant compte des crédits disponibles et de l'importance des dossiers par ordre de priorité, d'importance et de bienséance. Ce plan de passation des marchés annuel est envoyé à la DNMP. Sur cette base, la cellule peut déjà procéder à l'élaboration des dossiers d'appel à concurrence ; le plan de passation proposé sert en quelque sorte d'agenda, de calendrier pour la gestion considérée.

* De l'élaboration des dossiers de mise en concurrence

Les dossiers de mise en concurrence portent sur l'appel d'offres qui est le mode normal de marché public.

La cellule de passation de marché public installée au niveau du maître d'ouvrage prépare les dossiers d'appel d'offres (article 28 nouveau de la loi 2004-18 ; article 2 du décret n° 2004- 564 du 1^{er} octobre 2004) qu'elle introduit à la DNMP pour étude et avis.

* De l'introduction du dossier d'appel d'offres à la DNMP

Le projet de dossier d'appel d'offres (DAO) (élaboré par le bénéficiaire ou son représentant mandaté selon les textes) de fournitures, de prestation de services ou de

réalisation de travaux est introduit en huit (08) exemplaires à la Direction Nationale des Marchés Publics pour étude et avis.

En cas d'avis favorable donné par la DNMP, le maître d'ouvrage obtient le "Bon à Lancer".

En cas d'avis défavorable de la DNMP, le maître d'ouvrage prend en compte les observations faites au dossier par la DNMP en s'appuyant sur le procès verbal de la DNMP. En outre, il introduit le dossier corrigé en deux (02) exemplaires pour certification c'est-à-dire pour la vérification par la DNMP si les observations sont prises en compte avant le "Bon à lancer". Ici le maître d'ouvrage doit joindre à son dossier la photocopie de la facture de la première publication de l'avis d'appel d'offres avant l'obtention du "Bon à lancer".

Les cas de rejet sont rares pour les dossiers d'appel d'offres entendu que la DNMP préfère faire des observations sur le dossier.

L'avis d'appel d'offres du dossier qui a reçu le "Bon à lancer" est publié obligatoirement dans le journal des marchés publics (pendant 30 jours au moins selon l'article 41 de l'Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996).

Ensuite la cellule de passation qui a initié le projet de dossier d'appel d'offres procède à la vente des dossiers d'appel d'offres (DAO) aux fournisseurs intéressés.

* De la vente des DAO aux fournisseurs intéressés :

Les fournisseurs, ou potentiels prestataires de services ou entrepreneurs disposent d'un délai de 30 jours entre l'achat des DAO et le dépôt de leurs différentes offres ou soumissions. La date et l'heure du dépôt des offres devront être précisées dans l'avis d'appel d'offres.

Viennent ensuite les étapes de dépôt des plis, d'ouverture des plis, de dépouillement et de jugement des offres.

Lorsque le montant adjudgé est du seuil de compétence de la Cellule, elle prononce l'adjudication définitive. Par contre lorsque le montant adjudgé est supérieur au seuil de compétence de la cellule, celle-ci introduit les procès verbaux (PV) d'ouverture, de dépouillement et de jugement des offres en huit (08) exemplaires pour étude et avis à la DNMP. Le dossier introduisant le PV pour étude et avis doit comprendre :

- les procès verbaux (d'ouverture, de dépouillement et de jugement des offres) ;
- le DAO qui a reçu le « Bon à lancer » ; en cas de réexamen, joindre le PV initial de la DNMP

- les quittances de versement du produit de vente des dossiers d'appel à la concurrence. Au cas où la DNMP prononce l'adjudication définitive, la cellule de passation procède à l'élaboration du contrat de marché et à l'engagement de la dépense sur le SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques). Après le jugement définitif des offres, le marché en vingt (20) exemplaires est signé par le titulaire du marché, le directeur du projet le cas échéant, et le maître de l'ouvrage et soumis à l'avis de la DNMP. (Article 62 nouveau de la loi n° 2004-18 portant modification du code des marchés publics).

Le contrat de marché élaboré en vingt (20) exemplaires est introduit avec la fiche d'engagement à la signature du Contrôleur Financier (CF). Les points les plus importants concernent les signataires. Trois cas peuvent s'observer :

- Financement budget national : le fournisseur et le maître d'ouvrage signent, le CF vise et le ministre chargé des Finances approuve
- Financement extérieur : le fournisseur et le maître d'ouvrage signent, le DG/CAA vise et le Ministre chargé des Finances approuve
- Financement budget autonome : le fournisseur et le maître d'ouvrage signent, le DNMP vise et le MFE approuve.

Enfin, le marché ne devient exécutoire qu'après son approbation par le Ministre chargé des Finances (Article 63 du Code des marchés publics).

Au niveau des communes, les conditions d'attribution des marchés sont régies par les articles 125,126 et 127 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

Le respect des procédures de passation des marchés publics conditionne la transparence et la bonne utilisation des deniers publics pour la réalisation des objectifs fixés à la dépense publique.

Le processus de passation des marchés qui commence au niveau des cellules de passation des marchés est marqué par l'élaboration des plans annuels de passation. L'élaboration des plans de passation vise plusieurs objectifs à savoir :

- l'assistance - conseil aux Administrations et aux projets en vue d'une meilleure exécution des crédits budgétaires qui leur sont alloués ;
- la gestion prévisionnelle des procédures pour permettre d'anticiper les difficultés auxquelles les acteurs du système auront à faire face au cours du processus ; l'identification des besoins et leur description technique étant une étape très importante pour la suite de la procédure ;

- la bonne lisibilité des opérations à mener et une bonne maîtrise des délais ;
- le soutien à la transparence du processus d'acquisition de biens et services.

La maîtrise des délais est une préoccupation constante qui fait l'objet de controverses dans la chaîne de passation des marchés. Car les délais de passation, d'exécution et de paiement sont des données très importantes des marchés publics.

Le plan de passation est donc un programme organisé d'opérations à réaliser dans un temps déterminé (mise en œuvre du principe de l'annualité budgétaire au Bénin). La planification de la réalisation des dépenses publiques par le procédé des marchés publics exige la préparation d'un programme de travail qui décrit les diverses tâches et activités : leurs dates ou délais de réalisation, les responsables sectoriels et la manière dont chacune sera accomplie et gérée, compte tenu des contraintes budgétaires. En effet, la plupart des opérations de préparation, de passation et d'exécution des marchés publics sont complexes et nécessitent des actions et des compétences spécifiques dont les organes chargés de la passation des marchés publics ne sont pas dotés. Dès le vote du Budget Général de l'Etat les besoins des différents services des maîtres d'ouvrage sont exprimés et adressés aux Chefs de cellules de passation pour être pris en charge dans le programme annuel des dépenses à effectuer. Ces cellules doivent étudier et présenter les plans de passation conformément aux autorisations de dépenses inscrites dans la loi de finances ou la convention de projets financés. Il existe des difficultés qui tiennent aux analyses techniques et financières et à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ou spécialisées au sein des cellules. Par conséquent, il est noté une faible maîtrise des procédures entraînant la lenteur dans les tâches de passation de marchés.

Les cellules de passation manquent de cadres spécialisés dans le domaine des marchés publics. Cet état de chose ne favorise pas la célérité dans les opérations devant conduire à l'approbation des marchés. L'élaboration des plans de passation connaît de retard excessif donnant lieu à une transmission tardive à la DNMP. Ce qui entraîne de faibles taux de consommation des crédits budgétaires. Les retards dans la planification des marchés et les difficultés liées au lancement des DAO du fait notamment de l'inexistence de DAO types et de contrats types de passation des marchés ne permettent pas une bonne exécution des dépenses.

SECTION 2 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

.....
Réalisé et soutenu par Pélagie T. ADADJA

Paragraphe 1 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE SUR LE SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU BENIN

L'état des lieux réalisé nous a permis d'identifier des forces qui forment des atouts et des faiblesses constituant des problèmes dans le système de passation des marchés publics. En effet nous avons présenté ces atouts et faiblesses puis procédé à l'élaboration du tableau de regroupement des problèmes identifiés afin de dégager des problématiques possibles.

I°) Inventaire des atouts et des faiblesses

A°) Inventaire des atouts (forces et opportunités)

1. une recherche plus accrue d'efficacité et de transparence ;
2. séparation des organes de passation, des organes de régulation ;
3. prise de nombreux textes législatifs et règlementaires pour réorganiser le système ;
4. l'institution récente d'un répertoire des prix de référence ;
5. l'effort de prévision des marchés à passer au cours d'une année à travers les plans de passation ;
6. effort de suivi informatique par la DNMP des statistiques sur chaque type de marché ;

B°) Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

1. lenteur dans le traitement des dossiers du fait de la complexité de certaines procédures notamment celles des partenaires techniques et financiers ;
2. exécution manuelle des tâches de passation ;
3. risques d'erreurs dans le traitement des dossiers ;
4. faible maîtrise des règles de finances publiques et de gestion des marchés publics par les membres des cellules de passation ;
5. absence de méthode de planification des marchés ;
6. difficultés de prévision des délais d'exécution et de paiement ;
7. difficultés d'analyse des besoins à exprimer et de l'autorisation budgétaire ;

.....
Réalisé et soutenu par Pélagie T. ADADJA

8. absence de collaboration entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation ;
9. tentatives de fractionnement des marchés ;
10. retard dans le dépôt des plans de passation ;
11. lenteur des opérations de passation au niveau des maîtres d'ouvrage ;
12. absence de planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics ;
13. inexistence de dossiers d'appel d'offres (DAO) types ou de contrats types de passation des marchés publics ;
14. insuffisance de ressources humaines qualifiées dans les organes chargés de la passation des marchés publics ;
15. non déconcentration de la DNMP dans les départements ;
16. non spécialisation des fonctions liées à la passation de marchés ;
17. non consommation de la totalité des crédits ;
18. les dispositions des articles 44 nouveau alinéa 9 et 46 nouveau alinéa 1^{er} du code des marchés publics ne favorisent pas la transparence;
19. risque de pression politique du fait de la tutelle des maîtres d'ouvrage sur les cellules de passation des marchés publics ;
20. insuffisance de sensibilisation des acteurs du système de passation des marchés ;
21. non définition de sanctions claires et fermes pour dissuader les mauvaises pratiques de corruption, de favoritisme ou des imperfections dans la mise en concurrence des candidats.

II- Elaboration du tableau de regroupement des problèmes identifiés

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

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

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques possibles
1	Célérité dans les opérations	1) Lenteur dans le traitement des dossiers du fait de la complexité de certaines procédures notamment celles des partenaires techniques et financiers ; 2) Exécution manuelle des tâches de passation ; 3) Risques d'erreurs dans le traitement des données ; 4) Faible maîtrise des règles de finances publiques et de gestion des marchés publics par les membres des CPMP;	La non performance dans les opérations de passation des marchés publics	Problématique de la performance des opérations de passation des marchés publics
2	Planification des marchés	5) Absence de méthode de planification des marchés ; 6) Difficultés de prévision des délais d'exécution et de paiement; 7) Difficultés d'analyse des besoins à exprimer et de l'autorisation budgétaire ; 8) Absence de collaboration entre les directions techniques et les cellules de passation ; 9) Tentatives de fractionnement des marchés. 10) Retard dans le dépôt des plans de passation	La planification non rigoureuse des marchés	Problématique de la planification des passations de marchés publics
3	Modernisation des procédures et outils de passation de	11) Lenteur des opérations de passation de marchés au niveau des maîtres d'ouvrage	La non modernité des procédures	Problématique de la modernisation du système de

	marchés publics	12) Absence de planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics 13) Inexistence de dossiers d'appel d'offres types ou de contrats types	et outils de passation des marchés publics	passation des marchés publics
4	Renforcement des capacités de gestion du système	14) Insuffisance de ressources humaines qualifiées en passation des marchés publics 15) Non déconcentration de la DNMP dans les départements 16) Non consommation de la totalité des crédits 17) Non spécialisation des fonctions de passation	Le non renforcement des capacités de gestion du système de passation des marchés publics	Problématique du renforcement des capacités de gestion du système de passation des marchés publics
5	Promotion de la transparence	18) Les dispositions des articles 44 nouveau alinéa 9 et 46 nouveau alinéa 1 ^{er} du code des marchés publics 19) Influence de la tutelle des maîtres d'ouvrage sur les membres des cellules de passation des marchés publics	L'insuffisance de transparence dans le processus de passation des marchés publics	Problématique d'une transparence optimale dans le système de passation des marchés publics
6	Responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics	20) Insuffisance de sensibilisation des acteurs du système de passation des marchés publics 21) Non définition de sanctions claires et fermes pour dissuader les mauvaises pratiques de corruption, de favoritisme ou des imperfections dans la mise en concurrence des candidats	Le manque de responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics	Problématique de la responsabilisation des acteurs du système de passation des marchés publics

Source : Résultats de nos recherches

Paragraphe 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE : CHOIX, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Le système de passation des marchés publics au Bénin présente de nombreux problèmes d'ordres procédural, technique et financier, dont la résolution devra permettre d'assurer la célérité dans les opérations, la bonne prévision et la qualité de la dépense publique. Pour ce faire, parmi les problématiques possibles, nous allons dégager une pour notre étude. En effet, la problématique de l'étude tournera autour de deux points essentiels qui s'énoncent comme suit :

- choix et spécification de la problématique de l'étude ;
- vision globale et étapes de résolution de la problématique.

I- Choix et spécification de la problématique de l'étude

A- Choix de la problématique

L'analyse des problèmes identifiés dans le système de passation des marchés publics au Bénin nous a permis de dégager des centres d'intérêt représentant les problématiques à résoudre afin de rendre moderne voire performant le système. En effet, les problématiques dégagées compte tenu des objectifs de notre étude sont celles relatives à :

1. la performance des opérations de passation de marchés publics ;
2. la planification des passations de marchés publics ;
3. la modernisation du système de passation des marchés publics ;
4. un renforcement des capacités de gestion des marchés publics ;
5. la transparence optimale dans le système de passation des marchés publics ;
6. la responsabilisation de tous les acteurs du système de passation des marchés publics.

Le choix de la problématique de l'étude s'articulera autour du renforcement des procédures et outils de passation des marchés publics afin de rendre le système plus performant et transparent. Par ailleurs, considérant que de la performance des procédures, dépend la qualité de la dépense publique et étant donné que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons orienté nos réflexions sur la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin.

Fort de tout ce qui précède, nous avons libellé le thème de notre étude comme suit :
« **Contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin.** »

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

B- Spécification de la problématique

A travers ce thème, nous avons identifié un problème général et trois problèmes spécifiques que sont :

Problème général : le caractère non moderne du système de passation des marchés publics au Bénin

Problème spécifique n°1 : la lenteur des opérations de passation de marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage

Problème spécifique n°2 : l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics

Problème spécifique n°3 : l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics.

La recherche de solutions aux différents problèmes constatés dans le système de passation des marchés publics avait motivé la réforme des procédures des marchés publics qui a donné naissance à la loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable au Bénin et de nombreux décrets destinés à corriger les défaillances du système. Mais force nous est donnée de constater que le problème de la lenteur des opérations persiste et ne permet pas une consommation optimale des ressources allouées. De plus, les organes de passation notamment les cellules chargées de gérer les procédures de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage ne disposent pas de ressources humaines et matérielles adéquates à même d'assurer les tâches à accomplir. Aussi, la mauvaise planification des dépenses objet de passation de marché public ne permet pas d'enclencher le processus de passation dans de bonnes conditions de délai et de coût. Ce qui constitue un frein pour le déroulement de la procédure. En outre, l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics ne facilite pas la transmission et le traitement à temps des données.

La résolution de ces trois problèmes spécifiques pourra permettre de contribuer à la modernisation du système de passation des marchés publics, en vue d'un développement économique et social au Bénin.

II Vision globale et étapes de résolution de la problématique

A) Vision globale de résolution de la problématique

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

1°) Approche générique de résolution du problème général

La résolution du problème général de la non modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin doit se traduire selon une vision prospective pour une performance des procédures. L'absence de célérité, la planification non rigoureuse, l'absence d'outils types ou de référence (DAO et contrats types) constituent des entorses à la performance du système. Nous allons en effet envisager des approches génériques pouvant permettre de résoudre les problèmes spécifiques identifiés.

2°) Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

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

La lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage signifie que les opérations relatives à la préparation et à l'engagement des procédures au niveau des maîtres d'ouvrage sont nombreuses et nécessitent une technicité plus accrue qui fait défaut dans la préparation des dossiers de mise en concurrence et la présentation du cahier des charges qui définit les conditions générales et particulières de passation du contrat de marché. En effet, assurer la célérité dans la préparation des dossiers de mise en concurrence et des contrats de marché constitue ici l'approche de résolution de la lenteur des opérations observée.

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

Le problème spécifique n° 2 est celui de l'absence de planification rigoureuse des dépenses à réaliser par voie de marchés publics. En effet, il est fait obligation aux cellules de

passation des marchés publics d'élaborer et de produire les plans de passation annuels de passation des marchés publics dès le vote du budget. (Cf. article 2 alinéa 2 du décret n°.2004-564 du 1^{er} octobre 2004). Etant donné que le Budget Général de l'Etat qui est la base juridique de toutes les opérations de recettes et de dépenses d'une année est préparé et transmis à l'Assemblée nationale au plus tard la fin du mois d'octobre, il faudrait que les organes chargés de produire les plans de passation puissent, en collaboration avec les directions techniques des maîtres d'ouvrage, anticiper et programmer sur la base des prévisions de l'année n (année en cours) et des exécutions du budget de l'année antérieure c'est-à-dire de l'année n-1 les opérations de passations de marchés publics de l'année n+1 (année à venir) au plus tard au mois de novembre ou décembre de l'année n. De plus les révisions de plans de passation de marchés publics peuvent intervenir en cours d'année d'exécution pour répondre à certaines contraintes budgétaires. e façon pratique, cette démarche anticipative facilitera à coup sûr le déclenchement des procédures. D'où la résolution du problème spécifique n°2 passe par une approche générique basée sur l'anticipation des opérations.

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

La résolution du problème spécifique n° 3 relatif à l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics doit faire appel à l'utilisation des instruments basés sur les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) comme des achats électroniques déjà expérimentés dans les pays développés et des outils types, standardisés par exemple les dossiers d'appel d'offres types, les contrats types respectant les procédures nationales et communautaires. D'où la résolution du problème spécifique n°3 passe par la création et l'utilisation des instruments standardisés de passation de marchés publics.

B- Etapes de résolution de la problématique retenue

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

1. fixation des objectifs de la recherche ;
2. formulation des hypothèses de travail ;
3. construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
4. revue de la littérature ;

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

CHAPITRE PREMIER :

**DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA
METHODOLOGIE DE RECHERCHE ADOPTEE**

Dans ce chapitre premier, nous avons fixé les objectifs liés à notre étude, identifié les causes et hypothèses se rapportant à chaque problème, avons-nous présenté la revue de littérature et la méthodologie de travail adoptée

SECTION 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

Paragraphe1 : OBJECTIFS, CAUSES ET HYPOTHESES DE L'ETUDE

Dans le but de résoudre la problématique de la modernisation du système de passation des marchés publics, nous nous sommes fixés des objectifs auxquels s'appliquent des hypothèses bien définies.

I- Objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude est de proposer des solutions pour la résolution de la problématique. Cet objectif comprend : l'objectif général et des objectifs spécifiques.

1.) Objectif général

L'objectif général de cette étude consiste à étudier et à proposer les conditions de modernisation du système des marchés publics afin de le rendre performant pour assurer la qualité de la dépense publique au Bénin. En d'autres termes, l'objectif général est de contribuer à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin.

2.) Objectifs spécifiques

Ils sont au nombre de trois (03) et sont liés aux problèmes spécifiques choisis. Il s'agit de :

a) Objectif lié au problème spécifique n°1 :

Proposer les conditions d'accélération du processus de passation des marchés au niveau des maîtres d'ouvrage.

b) Objectif lié au problème spécifique n°2 :

Contribuer à la mise en oeuvre d'une planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics.

c) Objectif lié au problème spécifique n°3 :

Contribuer à l'adoption des DAO et contrats types par nature de marché pour une meilleure élaboration des contrats de marchés.

II- Causes et hypothèses de l'étude

Ici, nous ne pourrons émettre des hypothèses sans rechercher les causes plausibles à la base des problèmes identifiés et qui justifient le caractère non moderne du système de passation des marchés publics.

A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

1- Cause spécifique n°1

Au problème de la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage, trois causes possibles sont à considérer et ceci dans un ordre croissant d'importance pour aboutir à la détermination de la cause la plus plausible qui est la cause réelle à la base du problème. Ces causes sont :

- l'inadéquation profil – poste des agents chargés de la passation des marchés publics ;
- la crainte des agents de ne pouvoir favoriser certains acteurs du système ;
- la non maîtrise effective des procédures nationales et de celles des partenaires techniques et financiers de même que les difficultés de traitement des dossiers.

L'inadéquation profil – poste des agents chargés de la passation des marchés publics constitue un facteur limitant la célérité des procédures. Mais en réalité cette cause n'est pas la plus en vue puisque des formations sont prévues et parfois organisées à l'intention de ces agents par la CNRMP et l'administration des finances.

S'agissant de la crainte des agents de ne pouvoir favoriser certains acteurs du système, elle ne semble pas justifier directement la lenteur des opérations même s'il est à voir de près les pressions politiques et les jeux de favoritisme qui pourraient être entretenus par certains maîtres d'ouvrage, il existe des dispositions incitant les agents à la dénonciation de toute tentative de corruption, de favoritisme. D'où cette crainte ne saurait expliquer la lenteur des opérations.

Enfin, quant à **la non maîtrise effective des procédures nationales et surtout de celles des partenaires techniques et financiers ainsi que les difficultés de traitement des dossiers**, cette cause peut être admise comme étant à la base de la lenteur des opérations

puisque certaines procédures apparaissent longues et nécessitent plus de temps et de contrôle.

2) Hypothèse spécifique n°1

La faible maîtrise des procédures nationales et celles des partenaires techniques et financiers ainsi que les difficultés de traitement des dossiers y afférentes justifient la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage.

B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

1-Cause spécifique n°2

Sur le problème de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics, les causes possibles sont au nombre de trois et classées par ordre d'importance pour atteindre la cause réelle à la base du problème, comme suit :

- le manque de ressources humaines compétentes en planification et en programmation ;
- les difficultés liées aux prévisions de délais de paiement et d'exécution ;
- le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les membres des cellules de passation des marchés publics.

En effet, le manque de ressources humaines qualifiées et compétentes en matière de planification ou de programmation semble être à la base de l'absence de planification rigoureuse des opérations de passation de marchés publics. Mais en fait ce manque de ressources humaines ne peut justifier le problème car il s'agit de dépense dont la prévision a été faite et motivée avant leur autorisation par la loi de finances; par conséquent elles doivent pouvoir être planifiées et exécutées. D'où cette cause ne nous semble pas la plus plausible.

S'agissant des difficultés liées aux prévisions de délais d'exécution, cette cause peut être admise pour certaines dépenses surtout celles de travaux inscrits au Programme d'Investissement Public (PIP) dont l'exécution doit obéir à des conditions climatiques incertaines ou difficilement maîtrisables. Aussi, nous avons la prévision des délais de paiement qui est sujette à la rentrée des fonds. Toutefois, ces causes ne peuvent être généralisées.

Par contre, le manque de coordination et de collaboration entre les directions techniques et les cellules de passation des marchés publics explique en grande partie l'absence de planification rigoureuse des dépenses. De plus, les difficultés d'appréciation du fondement

de certains besoins ou de leurs opportunités de même que les tendances aux fractionnements de dépenses publiques, corollaires de ce manque de collaboration sont à la base de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics d'où cette cause selon laquelle **le manque de coordination et de collaboration entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation des marchés publics** serait à la base du problème spécifique n° 2 est la plus pertinente possible se trouvant à l'origine du problème.

2) Hypothèse spécifique n° 2

Le manque de coordination et de collaboration entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation des marchés publics est à l'origine de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics.

C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3

1°) Cause spécifique n° 3

Pour le problème de l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics, trois causes possibles ont pu être identifiées. Nous allons les classer par ordre d'importance comme suit pour atteindre la cause réelle à la base du problème:

- le grand retard dans l'exécution des tâches assignées à la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) ;
- l'insuffisance de personnel qualifié en passation des marchés publics ;
- l'absence de textes législatifs et réglementaires portant sur l'utilisation des DAO et contrats types de marchés publics.

Si nous retenons que le problème spécifique n° 3, celui de l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics est dû au fait que les missions de la CNRMP ne sont pas totalement assurées, cette cause possible ne semble pas la vraie car la CNRMP, malgré les insuffisances de ressources humaines et de moyens matériels et financiers, arrive à assumer ses fonctions de régulation des marchés publics mais elle devra proposer des DAO et contrats types qui seront réglementés par les textes pour leur mise en œuvre.

S'agissant de la cause selon laquelle l'insuffisance de personnel qualifié en passation des marchés publics serait le fondement de l'absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics, elle n'est pas objectivement à la base du problème. Car il peut être

fait appel à des compétences extérieures pour réaliser ces documents importants. En effet, les efforts d'assainissement des finances publiques engagés au Bénin depuis quelques années ont pu donner lieu à l'institution du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) auquel toutes les Recettes des Finances (RF) sont connectées à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Donc la création des DAO et contrats types peut permettre de suivre ces mesures d'assainissement des finances publiques. D'où cette cause ne nous paraît pas trop pertinente.

Cependant, l'absence de textes législatifs et réglementaires ou de dispositions communautaires apparaît beaucoup plus comme la cause étant à l'origine de l'absence de ces documents. Vu l'importance des marchés publics dans la chaîne des dépenses publiques et les spécificités des procédures, des dispositions nationales ou communautaires devraient être prises pour résoudre les questions d'élaboration des DAO et contrats types de marchés publics selon leur nature, de leur mode d'utilisation et de leur vulgarisation au niveau de tous les acteurs du système afin de les amener à pouvoir adopter ces instruments pour assurer la fiabilité et la célérité dans les marchés publics. Par conséquent cette cause selon laquelle **l'absence de textes législatifs et réglementaires** serait à l'origine de l'absence de DAO et contrats types de passation des marchés publics est la cause réelle qui explique mieux le problème.

3°) Hypothèse spécifique n°3

L'absence de DAO et de contrats types de passation des marchés publics s'explique par l'absence de textes législatifs et réglementaires appropriés.

D- Cause et hypothèse liées au problème général

Le problème général de la non modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin s'explique par les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales. Ainsi, formuler une cause générale puis une hypothèse générale a été un exercice peu réaliste. Car nous sommes parvenu à ce que les causes et hypothèses spécifiques ne sont rien d'autre que la traduction de la cause générale et donc de l'hypothèse générale.

Paragraphe 2 : ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE)

Tableau n° 2 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE) sur la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMES	OBJECTIFS	CAUSES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		<u>Problème général</u> Caractère non moderne du système de passation des marchés publics au Bénin	<u>Objectif général</u> Contribuer à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin	<u>Cause générale</u> —	<u>Hypothèse générale</u> —
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer les conditions d'accélération du processus de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage	<u>Cause spécifique n°1</u> La non maîtrise effective des procédures nationales et celles des partenaires techniques et financiers avec les difficultés de traitement des dossiers	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La faible maîtrise des procédures nationales et celles des partenaires techniques et financiers avec les difficultés de traitement des dossiers justifie la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics	<u>Objectif spécifique n°2</u> Contribuer à la mise en œuvre d'une planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics	<u>Cause spécifique n°2</u> Le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation des marchés publics	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> Le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les CPMP est à la base de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics	<u>Objectif spécifique n°3</u> Contribuer à l'adoption des DAO et contrats types de passation des marchés publics	<u>Cause spécifique n°3</u> L'absence de dispositions législatives ou réglementaires, nationales ou communautaires sur l'utilisation des DAO et contrats types de passation des marchés publics	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'absence des DAO et contrats types de passation s'explique par l'absence de dispositions législatives ou réglementaires, nationales ou communautaires

Source : Résultats de nos recherches

SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE ADOPTEE

Paragraphe 1 : REVUE DE LITTERATURE

Ici, nous avons fait le point des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée au cours de nos recherches, des informations issues de nos investigations, ensuite voir les approches préalables et les analyses ayant porté sur les problèmes identifiés. La démarche à suivre sera basée notamment sur la prise en compte des approches génériques retenues dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. A cet égard, il sera question de faire le point des connaissances sur chaque problème spécifique à partir des approches génériques retenues par rapport à chaque problème et qui se présentent comme suit :

- approche générique sur la performance des actions et des procédures ;
- approche générique basée sur l'anticipation dans la planification des dépenses objet de passation des marchés publics ;
- approche générique sur la création ou l'intégration des DAO et contrats types de passation de marchés publics.

En effet le droit des marchés publics est un droit formaliste qui obéit à des procédures. La détermination des besoins doit être préalable à tout appel à la concurrence ou à toute négociation. Le respect des procédures et l'attribution des marchés publics dans des délais raisonnables constitue un exercice auquel participent de nombreux facteurs comme le temps, la prévision, les outils ou moyens humains et matériels utilisés.

I. Point des connaissances sur le problème de la lenteur des opérations de passation au niveau des maîtres d'ouvrage

L'approche générique retenue pour la résolution du problème de la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage est la performance des actions de passation des marchés. Le point des connaissances ici est constitué notamment de rapports de séminaires, d'ateliers, sur l'administration publique en général et sur la passation de marchés publics en particulier. En effet, la performance se définit comme le résultat optimal obtenu par une action ou une activité. Quant à la lenteur, elle signifie le manque de rapidité, de promptitude dans les actions. La lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage désigne donc un manque de célérité dans les procédures d'élaboration des dossiers d'appel d'offres et dans les opérations de dépouillement, d'analyse et le jugement des offres.

Cependant le traitement manuel des offres et l'insuffisance de ressources humaines qualifiées dans les cellules installées au niveau des maîtres d'ouvrage au Bénin ne sont pas de nature à faciliter la célérité ou la performance dans les passations de marchés. Par conséquent la lenteur des opérations n'est pas l'apanage des procédures mais de la machine administrative mise en place pour assurer ces opérations.

Dans les conclusions d'un atelier organisé par l'Institut canadien IDEA International du 16 au 27 avril 2007 sur les normes, pratiques et procédures de passation des marchés publics, il est affirmé que : « dans de nombreux pays en développement, on observe un faible taux d'exécution budgétaire et d'absorption des ressources externes disponibles ainsi que des délais significatifs dans la mise en œuvre des programmes publics. Ces problèmes s'expliquent en partie par un manque de connaissance ou de maîtrise des normes, pratiques et procédures de passation de marché, que ce soit au niveau national ou soit au niveau des partenaires techniques et financiers. Il ressort donc un besoin de former un plus grand nombre de cadres du secteur public impliqués dans la mise en œuvre des programmes publics, sur les processus de passation des différents types de marchés, soit les marchés de travaux, de fournitures ou de services. »

Cette réalité qui est aussi béninoise doit faire repenser le cadre et le contexte d'exécution des dépenses publiques notamment celles exécutées par le procédé des marchés publics. En tout état de cause, les solutions préconisées au cours d'une formation organisée à l'intention des acteurs du système des marchés publics en 2006 par le Ministère des Finances sont entre autres la simplification plus accrue des procédures, l'informatisation des opérations, la formation des acteurs par l'organisation de séminaires, les formations à l'extérieur sur les normes et pratiques et surtout sur les procédures des partenaires techniques et financiers.

II. Point des connaissances sur le problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics

Rappelons que l'approche générique retenue pour la résolution du problème de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés est celle de l'anticipation. En effet l'anticipation dans les marchés désigne un futur imaginaire traduit dans les plans de passation des marchés publics Cette approche basée sur la prévision des dépenses à effectuer par appels d'offres ou par bons de commande permet de résoudre quatre interrogations pour déterminer les différentes étapes de passation des marchés. Il s'agit de :

- Quoi ? Permet de définir la nature de la commande et les spécifications techniques, ainsi que leur estimation et leur regroupement en lots.
- Comment ? Définit le mode de passation du marché (appel d'offres international, appel d'offres national, autres modes) et le type de publicité adéquat.
- Quand ? Définit chaque étape, chaque opération et le moment préféré ou approprié.
- Qui ? Désigne les structures et les responsables de chaque étape, de chaque opération, dans leur phase d'opérations et de contrôle.

La planification des marchés publics est matérialisée par l'inscription dans le plan de passation de chaque structure concernée, des différentes opérations dans une optique de gestion prévisionnelle. En effet la gestion prévisionnelle de la passation des marchés permet d'anticiper les difficultés auxquelles les acteurs auront à faire face au cours du processus.

L'anticipation est une stratégie dynamique qui recommande le démarrage des procédures de passation des marchés, même si toute l'information nécessaire n'est pas encore disponible (budget non encore voté par exemple). Elle permet de cibler une liste d'opérations à accomplir, la préparation d'un tableau d'exécution avec un calendrier, illustré généralement par un diagramme à barres qui définit les dates clés pour chaque marché, l'enchaînement des dates successives, la coordination des activités et leur suivi jusqu'à la fin du processus (disponibilité du bien ou du service). (Séminaire sur la réforme budgétaire et l'exécution des dépenses en Côte d'Ivoire).

L'identification des besoins et leur description technique est une étape très importante pour la suite de la procédure ; c'est même le sous- basement de l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés. Si elle n'est pas bien accomplie, tout s'écroulera par la suite, occasionnant une perte de temps et d'argent. Par ailleurs, l'établissement des séquences et le calendrier, le regroupement des besoins en lots, la définition du mode de passation, le choix du mode de passation et l'élaboration des différentes dates de rédaction du Dossier d'Appel d'Offres (DAO), d'évaluation des offres et d'attribution des marchés doivent être traités avec rigueur et efficacité afin de pouvoir atteindre les objectifs escomptés. Dans le cadre de ce processus prévisionnel, il est important de proposer un système de contrôle qui permet de vérifier à tout moment que les différentes opérations s'exécutent correctement et dans les délais souhaités, afin de proposer des mesures correctives. (L. FABIUS et D. MIGAUD, Janvier 1999)

Outre la planification, les accords-cadres sont un moyen de prévision des passations de marchés. En effet les accords- cadres sont « les contrats conclus entre un des pouvoirs

adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. » (Article 1^{er} du Code français des marchés publics de 2006)

L'accord-cadre a pour caractéristique essentielle de séparer la procédure proprement dite de choix du ou des fournisseurs de l'attribution des commandes ou des marchés effectifs. Les marchés successifs attribués à l'opérateur économique titulaire de l'accord-cadre peuvent alors être conclus soit lors de la survenance du besoin, soit selon une périodicité particulière prévue par l'accord-cadre. Le montant à payer effectivement est alors défini, après remise en concurrence, dans chaque marché attribué sur la base de l'accord-cadre. Il s'agit d'un instrument de planification et d'optimisation de l'achat. En outre, les accords-cadres présentent de multiples avantages :

- un acheteur peut effectuer des achats à caractère répétitif en organisant une seule procédure complète de mise en concurrence des fournisseurs potentiels ;
- des acheteurs multiples ayant des besoins similaires peuvent se grouper pour désigner au terme d'une procédure unique un ou plusieurs fournisseurs tout en conservant leur autonomie lors de l'attribution et du suivi de l'exécution des marchés proprement dits. Les acheteurs peuvent ainsi réduire fortement le coût de leurs procédures d'achat, obtenir des prix plus intéressants grâce à l'effet volume tout en laissant aux services utilisateurs une marge de liberté significative dans la gestion des approvisionnements ;
- la conclusion d'un accord-cadre permet au pouvoir adjudicateur notamment de conclure un marché ou un bon de commande dans un délai très court lorsque des besoins ont un caractère aléatoire mais que leur nature est connue (réparations, matériels pour faire face à des catastrophes naturelles...)

III. Point des connaissances sur le problème de l'absence de DAO et contrats types de passation des marchés publics

L'approche retenue pour la résolution de ce problème est l'intégration ou la création des DAO et contrats de référence. En effet la modernité des instruments de passation des marchés passe par la création d'un cadre législatif et réglementaire adapté. La modernité n'est pas l'apanage des pays développés. Le développement et la modernité

sont aussi possibles à tout pays et à tout organisme s'engageant résolument dans la réforme et la restructuration.

En France comme au Canada des outils adaptés ont été identifiés pour la passation des marchés publics. Il s'agit des contrats d'achat, des accords d'achat, des achats électroniques. (WWW.marchéonline.com). Egalement en Côte d'Ivoire, la Réforme Budgétaire engagée depuis 1998 a permis au Ministère ivoirien des Finances à élaborer des DAO de références par nature de marché.

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

Paragraphe 2 : METHODOLOGIE DE RECHERCHE ADOPTEE

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

I- Approches théoriques

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

A°) Choix théorique lié au problème de la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage.

1°) Les normes ou repères d'amélioration

La lenteur dans les opérations de conduite des procédures de passation des marchés publics constitue un frein à l'atteinte des résultats. En effet, la célérité doit être recherchée à tout point de vue dans le système de passation afin d'atteindre les critères de performance de tout le système. L'approche théorique retenue ici est celle de former les spécialistes en passation de marchés publics. Cette approche prend en compte :

- i. le renforcement des capacités de formation et de gestion des cadres spécialisés ;

- ii. la professionnalisation des fonctions d'achats dans les ministères et institutions de l'Etat, les sociétés et offices et les autres organismes publics ;
- iii. la mise en place d'un système moderne d'information (par exemple la création de site web) des entrepreneurs qui doivent s'imprégner régulièrement des procédures et des réglementations en vigueur.

En effet, la célérité sera la règle car on pourrait situer les responsabilités et voir à quel niveau les défaillances se situeraient éventuellement et appliquer les corrections ou sanctions appropriées.

2°) Outil d'analyse des données collectées : seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1

Le seuil de décision prend en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire notamment la question n° 3 du questionnaire adressée aux acteurs du système de passation des marchés publics notamment aux autorités de la DNMP et à certains membres de cellules de passation des marchés publics. La question est la suivante : Quels sont les facteurs qui expliquent la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage ?

Pour cette question nous avons spécifié trois items. Le poids total des items est de 100%, donc la moyenne des items est de 33%. C'est l'item qui aura au moins 33% ou recueilli le poids le plus élevé qui permettra de vérifier notre hypothèse.

B°) Choix théorique lié au problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics

1°) Les normes ou repères d'amélioration du problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics

La planification est une opération nécessaire et importante dans la prévision des dépenses publiques à effectuer. Pour résoudre le problème de l'absence de planification rigoureuse des marchés, nous allons retenir l'approche théorique basée sur le respect des règles d'éthique et de moral publique par les acteurs du système qui passe par l'introduction et l'application des règles de morale et d'éthique accompagnées des sanctions prévues pour susciter la bonne collaboration et la coordination au niveau des acteurs. Cette approche prend en compte :

- i. une approche réaliste pour définir les besoins qui visent les objectifs à atteindre pour la dépense publique;

- ii. la planification des marchés publics qui se fera davantage en fonction des disponibilités budgétaires que d'un ordre de priorité des besoins institutionnels ;
- iii. La responsabilisation et la prévision de sanctions appropriées ;
- iv. la bonne utilisation des deniers publics ;
- v. les économies et une efficacité.

2°) Outil d'analyse des données collectées : seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n° 2

Dans notre questionnaire, les causes à l'origine du problème spécifique n° 2 ont été identifiées par la question n° 5. Le poids total des items spécifiés est égal à 100%. Nous allons retenir l'item qui aura obtenu le poids le plus élevé pour vérifier notre hypothèse n°2

C°) Choix théorique lié au problème de l'absence de DAO et contrats types de passation de marchés publics

1°) Les normes ou repères d'amélioration

Moderniser le système de passation des marchés publics pour le rendre efficient et performant revient à faire face aussi sérieusement au problème de l'absence de DAO et contrats types qui y est spécifié. En effet, l'approche théorique qui répond à cette préoccupation est celle de la dématérialisation des marchés publics qui va passer par :

- i. l'adoption et la vulgarisation de textes nationaux ou communautaires portant réglementation de l'utilisation des DAO types ou des contrats types pour la passation des marchés publics ;
- ii. l'institution de marchés électroniques ou de marchés en réseaux ;
- iii. la consolidation de logiciel de gestion des marchés publics ;
- iv. la création des DAO et contrats types.

2°) Outil d'analyse des données collectées : seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n° 3

La question n° 6 spécifiée dans notre questionnaire servira de base pour résoudre le problème de l'absence de DAO et contrats types de passation des marchés publics.

Pour ce faire, des réponses aux différentes causes identifiées pour ce problème, la réponse qui aura obtenu un poids au moins égal à 40% sera retenue pour vérifier l'hypothèse.

II- Approches empiriques

L'exposé de ces approches passe par plusieurs points à savoir :

- la présentation du cadre et de la nature de l'enquête ;
- l'identification de la population cible et échantillonnage ;
- la précision du centre d'intérêt du questionnaire ;
- la présentation des techniques et outils de dépouillement des données.

A-) Cadre et nature de l'enquête

La nécessité de réaliser une enquête pour conduire notre étude s'est imposée à nous pour le fait, que les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se retrouvaient pas dans une seule et même structure encore moins uniquement à la DNMP. L'enquête sera faite d'abord par sondage sur le terrain à l'aide d'un questionnaire (voir annexe n° 1) adressé à un échantillon représentatif des agents et acteurs des différents organes du système de passation des marchés publics. L'enquête consiste à soumettre notre questionnaire à chacune des personnes ciblées, qui se chargera de le remplir et de nous le rendre après y avoir mentionné ses réponses ou fait ses observations. Ensuite, nous avons utilisé un guide d'entretien pour interroger des acteurs extérieurs du système comme des soumissionnaires ciblés lors de nos recherches. L'enquête s'est déroulée dans la période du 21 mai au 15 juin 2007.

B°) Identification de la population cible

La population cible identifiée dans le cadre de notre enquête est composée comme suit :

- les maîtres d'ouvrage à travers les membres des cellules de passation des marchés publics ;
- les cadres et autorités de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- les cadres et autorités de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) ;
- les cadres de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
- les cadres des services de la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) au niveau de la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- les cadres des services des domaines et de l'enregistrement, des impôts

S'agissant de l'échantillonnage, nous avons compte tenu des contraintes de calendrier pédagogique, adopté un échantillon de cent vingt (120) personnes constitué des personnes identifiées au niveau de la population cible.

C°) Centre d'intérêt du questionnaire

Dans les démarches entreprises pour la collecte des données, le questionnaire va permettre d'assurer la fiabilité et la crédibilité des résultats en vue de retenir ou de réfuter les hypothèses formulées précédemment.

D°) Techniques et outils de dépouillement et d'analyse des données.

Les données recueillies sur la base du guide d'entretien et du questionnaire seront dépouillées manuellement. Leur traitement sera fait à l'aide d'un tri à plat c'est-à-dire à partir de tableaux des résultats d'enquête avant leur analyse.

Le cadre théorique et méthodologique de notre étude circonscrit, nous avons abordé la phase de collecte et d'analyse des données afin d'établir le diagnostic et de proposer les solutions applicables pour la modernisation du système de passation des marchés publics.

CHAPITRE DEUXIEME :

**DE LA COLLECTE DES DONNEES D'ENQUETE
AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
SOLUTIONS**

Le chapitre deuxième aborde la collecte des données d'enquête, l'analyse de ces données et l'établissement du diagnostic des problèmes spécifiés puis des approches de solutions et conditions de mise en œuvre de ces solutions

SECTION 1 : DE LA COLLECTE DES DONNEES A L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Dans cette partie il est procédé à la collecte des données en tenant compte des approches empiriques retenues. L'analyse des résultats de l'enquête est accentuée sur les choix théoriques opérés dans les approches théoriques ; tout en mettant en exergue les difficultés rencontrées et les limites des données recueillies.

Paragraphe 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Pour permettre d'analyser et de vérifier les hypothèses spécifiées et établir le diagnostic de la modernisation du système de passation des marchés publics nous avons trouvé nécessaire de réaliser une enquête afin de recueillir des données dont l'analyse et le résultat sont présentés.

I- Collecte des données d'enquête

A- Préparation et réalisation de l'enquête

1°) Préparation de l'enquête

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

2°) Réalisation de l'enquête

La réalisation de notre enquête s'est effectuée du 21 mai au 15 juin et a été orientée vers des personnes identifiées dans le système de passation des marchés publics notamment :

- les membres des différents organes de passation des marchés ;
- quelques directeurs centraux de l'administration ;
- les mairies d'Abomey - Calavi et de Cotonou,
- quelques fournisseurs identifiés au cours de nos recherches.

La réalisation de cette enquête ne s'est pas fait sans difficultés. De plus les informations recueillies ne sont pas exemptes de toutes limites.

B- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies.

1°) Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées au cours de l'enquête sont multiples. D'abord l'indisponibilité de certaines personnes à répondre aux questionnements n'a pas facilité notre travail, or leurs réponses au questionnaire étaient utiles pour l'établissement du diagnostic. Ceci a retardé le travail à notre niveau. La non disponibilité de ces personnes n'a pas permis de recueillir toutes les réponses aux questionnaires adressés. Ensuite, la réticence de certaines personnes à aborder les questions des marchés publics, et pour d'autres, nos recherches sont susceptibles de porter atteinte à leurs intérêts.

Toutes ces difficultés ont pesé sur notre temps d'enquête mais n'entachent pas la fiabilité des informations recueillies et d'ailleurs nous renseignent sur d'autres réalités du système qui nous permettront de proposer des solutions et de faire des recommandations.

2°) Limites des données recueillies

Les limites sont relatives aussi bien à l'insuffisance des informations collectées qu'à leur qualité. En effet l'indisponibilité des personnes enquêtées n'a pas permis à certaines d'entre elles de répondre à toutes nos préoccupations. Ainsi, nous n'avons pu recueillir que 108 réponses aux questionnaires sur les 120 adressés. Par conséquent nous n'avons pas pu élargir notre champ d'étude aux questionnaires demeurés sans réponse.

II- Présentation et analyse des données d'enquête

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

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

A- Présentation et analyse des données relatives à la lenteur des opérations de passation de marché au niveau des maîtres d'ouvrage

Tableau n°3 : Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°1

Données	Fréquences absolues	Fréquences relatives
- Inadéquation profil- poste des agents	24	23%
- La crainte des agents de ne pouvoir favoriser certains intérêts	27	25%
- La non maîtrise effective des procédures et les difficultés de traitement des dossiers	47	43%
- Autres	10	9%
Total	108	100%

Source : Résultats de nos enquêtes. Questionnaire : question n°3 : Quels sont les facteurs qui expliquent la lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage ?

Dans ce tableau, les réponses obtenues à la question sur la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage se présentent comme suit :

- 23% des enquêtés estiment que cette lenteur des opérations est due à une inadéquation profil- poste des agents chargés de conduire les opérations au niveau des maîtres d'ouvrage.
- 25% des enquêtés pensent que la situation provient de ce que les agents concernés craignent de ne pouvoir satisfaire aux intérêts de certains acteurs du système ;
- 43% des enquêtés trouvent que cette lenteur est due à la non maîtrise effective des procédures et les difficultés de traitement des dossiers de mise en concurrence;
- le restant de l'échantillon c'est-à-dire les 9% d'enquêtés évoquent des raisons diverses qui ne pourraient ressortir d'une seule cause.

Les résultats de ces analyses nous permettent de conclure que la lenteur des opérations doit être perçue sous l'angle de non maîtrise effective des procédures et des difficultés de traitement des dossiers de mise en concurrence.

B- Présentation et analyse des données d'enquête sur le problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés

La quête de plus de fiabilité dans nos analyses nous a amené à poser la question n°5 de notre questionnaire aux acteurs du système de passation notamment aux membres des cellules de passation de certains ministères ciblés et à d'autres observateurs du système.

Le tableau que nous avons présenté illustre les résultats obtenus.

Tableau n°4: Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°2

Données	Fréquences absolues	Fréquences relatives
Manque de ressources humaines compétentes en planification et en programmation	25	23%
Difficultés liées aux prévisions des délais d'exécution ou de paiement	27	25%
Manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques et les cellules de passation	46	43%
Autres	10	9%
TOTAL	108	100%

Source : Résultats de nos enquêtes ; questionnaire : question n° 5 : Qu'est-ce qui est à la base de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics ?

En effet, nous constatons que :

- 23% des personnes enquêtées trouvent que l'absence de planification rigoureuse serait due à un manque de ressources humaines compétentes en planification et en programmation ;
- pour 25% des enquêtés, les difficultés liées aux prévisions de délais d'exécution ou de paiement sont à la base de cette absence de planification rigoureuse.
- 9% des personnes rencontrées estiment qu'il y a plusieurs causes à la base de cette situation que nous ne saurions regrouper en une seule rubrique.
- 43% des enquêtés pensent que cette situation est due au manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques et les cellules de passation des marchés.

Pour conclure, les résultats obtenus nous permettent de constater que c'est le manque de coordination et de collaboration entre les directions techniques et les membres des cellules de passation qui explique l'absence de planification rigoureuse des marchés.

C- Présentation et analyse des données d'enquête sur le problème de l'absence des DAO et contrats types de passations de marchés.

Tableau n°5 : Présentation des données d'enquête sur le problème spécifique n°3

Données	Fréquences absolues	Fréquences relatives
- Les missions de passation de la CNRMP ne sont pas entièrement assurées	20	18%
- Insuffisance de personnel qualifié en passation des marchés publics	28	26%
- Absence de textes législatifs et réglementaires sur l'utilisation des DAO et contrats types de passation des marchés publics	47	44%
Autres	13	12%
TOTAL	108	100%

Source : Résultats de nos enquêtes ; questionnaire : Question n°6 : Qu'est-ce qui justifie selon vous l'absence de DAO et de contrats types de passation des marchés publics ?

Les résultats recueillis se présentent comme suit :

- 44% des enquêtés reconnaissent que c'est l'absence de textes législatifs et réglementaires qui est à l'origine de l'absence de DAO et contrats types de passation de marchés publics.
- Pour 26% des personnes rencontrées, l'insuffisance de personnel qualifié en passation des marchés publics explique l'absence de ces documents types ;
- 18% des enquêtés pensent que les missions de passation assignées à la CNRMP ne sont pas assurées totalement.
- 12% des personnes enquêtées évoquent diverses raisons que nous n'avons pu regrouper sous une seule rubrique.

En conclusion, notons que l'absence de textes législatifs et réglementaires justifie l'absence d'utilisation des DAO types et des contrats types de passation des marchés publics.

Paragraphe 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

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

I- Vérification des hypothèses

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

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

- 20% pour la cause de l'inadéquation profil- poste des agents chargés de conduire les opérations au niveau des maîtres d'ouvrage ;
- 30% pour le fait que les agents concernés craignent de ne pouvoir satisfaire les intérêts financiers de certains acteurs du système;
- 40% pour la cause de non maîtrise effective des procédures et les difficultés de traitement des dossiers de mise en concurrence.
- le reste c'est-à-dire 10% pour des raisons diverses

Le seuil de décision retenu fixe que c'est l'item qui aura recueilli 33% des données qui vérifient l'hypothèse. Nous percevons ainsi que c'est l'item n° 3 qui a recueilli plus de 33%. D'où l'hypothèse n° 1 formulée est ainsi vérifiée puisque la non maîtrise effective des procédures et les difficultés de traitement est à l'origine de la lenteur des opérations.

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

Rappelons ici que le seuil de décision retenu pour valider l'hypothèse n°2 qui est celle du manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation des marchés est fixé à l'item qui aura retenu la fréquence relative la plus élevée. Ainsi, les résultats de l'enquête présentée donnent ce qui suit :

- 20% pour la cause du manque de ressources humaines compétentes en planification et en programmation ;
- 25% pour la cause des difficultés liées aux prévisions de délais d'exécution ;
- 46% pour la cause du manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation des marchés
- 9% Pour des causes diverses qui n'ont pu être regroupées sous une rubrique précise.

On comprend donc aisément que l'item qui a retenu le poids le plus élevé (46%) est relatif au manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage. D'où l'hypothèse n°2 est vérifiée.

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

Pour résoudre le problème lié à l'hypothèse spécifique n° 3 qui est celui de l'absence de textes législatifs et réglementaires sur l'utilisation des DAO et contrats types de passation de marchés, il est fixé comme seuil de décision que l'item qui recueillera 40% de poids sera retenu.

En effet, de l'analyse des résultats d'enquête il ressort que l'absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics se trouve justifiée par l'absence de dispositions législatives et réglementaires organisant l'utilisation de ces documents dans les opérations

de passation de marchés publics. Donc l'hypothèse spécifique n° 3 est pertinente et vérifiée.

III- Etablissement du diagnostic

La vérification des hypothèses ayant permis de détecter les causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés, l'apport de solution pour résoudre nous impose d'établir un diagnostic dont la formulation se présentera de la manière suivante :

A. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage est due à la non maîtrise effective des procédures et les difficultés de traitement des dossiers de mise en concurrence.

B. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2

Le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et des cellules de passation des marchés publics est à l'origine de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics

C. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

L'absence de dispositions législatives et réglementaires pouvant régir l'utilisation des DAO et contrats types est à la base de l'absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics.

SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

La résolution du problème de la non modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin devra nous conduire à proposer des solutions pour l'éradication des différentes causes qui sous-tendent les problèmes spécifiques. Aussi il faudra envisager les conditions de mise en œuvre de ces solutions et faire les recommandations nécessaires pour rendre efficient, performant et fiable le système et partant assurer la qualité de la dépense publique pour un développement économique et social au Bénin.

Paragraphe 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS

Nous avons proposé des solutions à chacun des différents problèmes spécifiques en résolution dans le cadre du présent travail.

I- Approches de solutions au problème de la lenteur des opérations de passation au niveau des maîtres d'ouvrage

Pour éradiquer la cause réelle liée à la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage, nos suggestions à l'endroit de la DNMP et des autres acteurs du système de passation visent :

1.) Le renforcement des capacités

Le renforcement de capacités pourra passer par la formation de cadres spécialisés dans les questions des marchés publics; également par des séances d'information sur les procédures nationales et de façon plus accentuée sur les procédures des différents partenaires techniques et financiers qui sont les plus délicates à comprendre ou à exploiter.

En outre, les fonctions de passation des marchés au niveau des cellules de passation doivent être séparées des autres fonctions administratives pour assurer une performance dans les procédures.

2.) La réorganisation des entreprises pouvant accéder aux contrats de marchés publics.

La solution ici vise à assurer à l'acheteur public, la garantie de l'offre économiquement la plus avantageuse. Pour ce faire nous proposons de :

- organiser des rencontres d'information et de sensibilisation à l'endroit des entrepreneurs et des soumissionnaires aux marchés.
- répertorier les informations sur les potentiels soumissionnaires pour écarter les indélégats dont les contre performances auraient été constatées préalablement
- tenir ou actualiser périodiquement en collaboration avec les services des impôts et des domaines un registre des soumissionnaires afin de prévenir les risques d'usage de faux.

II- Approches de solutions au problème de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passations de marchés publics.

Le diagnostic établi nous révèle que le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les cellules de passation des marchés est à l'origine de l'absence de planification rigoureuse des passations de marché. Pour remédier à cette situation, nos propositions de solutions visent :

- la moralisation dans le système de marchés publics

En plus des dispositions du décret n°99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics nos solutions portent ici entre autres, sur l'organisation de séances de sensibilisation à l'endroit des cadres et agents techniques des maîtres d'ouvrage, sur la nécessité de planifier ou de programmer les marchés à passer pour permettre à la Trésorerie au niveau de la DGTCPC de programmer les paiements et aussi, pour répondre aux autorisations budgétaires surtout en matière de dépense inscrite au PIP (Programme d'Investissement Public).

Cette solution passe par la mise en œuvre de sanctions claires et fermes pour dissuader toutes les actions ou tentatives qui freinent le déroulement des procédures.

- La responsabilisation des différents acteurs du système

La solution préconisée à travers cette responsabilisation prendra en compte la redéfinition des fonctions au niveau des différents organes et l'institution de feuilles de routes claires. Ceci amènera à situer les responsabilités et identifier chaque maillon de la chaîne qui n'aurait pas facilité la mise en œuvre de la vision établie et traduite par l'autorisation budgétaire. Cette responsabilisation se percevra aussi par la facilité qui pourra être accordée aux membres des cellules d'apprécier le fondement des besoins exprimés par rapport à la disponibilité des crédits en vue d'assurer l'exécution d'une dépense publique de qualité.

- La prévision ou la définition des sanctions adéquates aux défaillances éventuelles enregistrées au niveau des acteurs du système.

II- Approches de solutions au problème de l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics.

Pour éradiquer la cause de l'absence de textes législatifs et réglementaires portant sur l'utilisation des instruments automatisés dans le système de passation des marchés publics qui est liée à ce problème les solutions que nous suggérons portent essentiellement sur:

1) La standardisation des outils de mise en concurrence des candidats.

Cette solution va prendre en compte la création des dossiers d'appel d'offres types, compréhensibles et simples pour réduire les difficultés connues dans l'élaboration des DAO ; et des contrats types définissant les clauses de marché en vue d'assurer la transparence, l'égalité et l'équité dans les conditions établies pour l'accès aux marchés publics.

2) la réglementation au plan national comme communautaire de l'utilisation des DAO et contrats types dans la chaîne de passation des marchés.

3) l'adoption au niveau national de nouvelles mesures pour l'appropriation des techniques liées à l'utilisation des DAO et contrats types ;

4) la mise en œuvre d'instruments adaptés au circuit de la dépense pour rendre plus souple le traitement des dossiers de mise en concurrence et faciliter la tâche aux entrepreneurs.

Paragraphe 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE MODERNISATION DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS ET TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE

L'application des solutions proposées pour la modernisation en question, nécessite l'étude des conditions possibles de mise en œuvre.

En effet, la résolution des causes se trouvant à la base des problèmes en étude jusqu'ici est faite selon un certain nombre de recommandations à l'endroit de l'Etat et des différents acteurs ou des organes du système béninois de passation des marchés publics.

I- Recommandations à l'endroit de l'Etat

L'Etat étant le principal acheteur public, il doit:

- professionnaliser les fonctions liées aux marchés publics par des filières appropriées soit à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, soit créer une école spécialisée pouvant fournir des cadres compétents en la matière ;
- recruter des cadres spécialisés en marchés publics devant faire fonctionner les cellules de passation ;
- réorganiser la DNMP en la dotant de plus de moyens d'actions pour donner du contenu au cadre réglementaire ; avec la création de directions régionales ou départementales des marchés publics pour faire un encadrement de proximité des acteurs locaux qui reçoivent une grande liberté de passation et qui par conséquent ont besoin d'être accompagnés ;
- améliorer l'accès aux informations sur les marchés publics. Cela implique de modifier l'ordonnancement juridique pour qu'il devienne obligatoire de publier sur un site Internet accessible au public toutes les informations se rapportant aux marchés publics, y compris les avis d'appel d'offres, les attributions de marchés, les litiges liés aux marchés publics et la liste des entreprises exclues ou non des marchés publics ;
- renforcer les capacités des services d'audit interne et de contrôle financier au sein des ministères et institutions de l'Etat de même qu'au niveau des communes pour assurer un meilleur respect des procédures et une dépense publique de qualité

- améliorer le cadre législatif et réglementaire afin de prendre en compte les dossiers types d'appels d'offres et contrats, et de définir les pratiques frauduleuses et irrégulières non conformes aux règles de passation des marchés;
- instituer à l'instar de la France une Cour de Discipline Budgétaire et Financière pour l'appréciation des opérations liées à la passation voire à l'exécution des marchés publics.

II- Recommandations à l'endroit des acteurs et des organes du système de passation des marchés publics

Pour rendre effective la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin les acteurs et les organes doivent :

- s'approprier les différentes procédures ;
- exploiter des sites Web d'information sur les marchés publics. Cela contribuera progressivement à une dématérialisation de la passation des marchés ;
- promouvoir la maîtrise des outils de passation des marchés publics
- assurer une meilleure coordination entre le processus de planification de la passation des marchés et le processus budgétaire. Pour ce faire, le processus de planification doit commencer au moins trois mois avant le début de l'exercice. Le programme budgétaire à moyen terme et le budget annuel doivent avoir un lien et le cycle des dépenses doit être réaliste afin de pouvoir assurer des méthodes compétitives de passation de marchés et une utilisation efficiente des deniers publics ;
- instituer les DAO et contrats types de passation des marchés publics ;
- étudier et actualiser périodiquement les conditions d'accès à la mise en concurrence des entrepreneurs sollicités ou des soumissionnaires pour faciliter également l'accès des petites et moyennes entreprises ;

Tableau de synthèse de l'étude (TSE)

Ce tableau retrace une vue d'ensemble précise et concise du travail abattu.

Tableau n° 6 : Tableau de Synthèse de l' Etude (TSE) : Contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMES	OBJECTIFS	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	APPROCHES DE SOLUTIONS
NIVEAU GENERAL		Problème général Caractère non moderne du système de passation des marchés publics au Bénin	Objectif général Contribuer à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin	Hypothèse générale ---		
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Problème spécifique n°1 Lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage	Objectif spécifique n°1 Proposer les conditions d'accélération du processus de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage	Hypothèse spécifique n°1 La faible maîtrise des procédures nationales et celles des partenaires techniques et financiers avec les difficultés de traitement des dossiers de passation justifient la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage	Elément de diagnostic n°1 La lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage est due à la non maîtrise effective des procédures et aux difficultés de traitement des dossiers de mise en concurrence	Approches de solutions n°1 - Le renforcement des capacités - La standardisation des outils de mise en concurrence - La réorganisation des entreprises pouvant accéder aux contrats de marchés publics.
	2	Problème spécifique n°2 Absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics	Objectif spécifique n°2 Contribuer à la mise en œuvre d'une planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés publics	Hypothèse spécifique n°2 Le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les membres des cellules de passation est à la base de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de passation de marchés	Elément de diagnostic n°2 Le manque de collaboration et de coordination entre les directions techniques des maîtres d'ouvrage et les membres des cellules de passation des marchés publics est à l'origine de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés	Approches de solutions n°2 - La moralisation des acteurs du système - La responsabilisation des différents acteurs du système - La standardisation des plans et besoins nécessitant la passation des marchés au niveau des différentes structures intéressées
	3	Problème spécifique n°3 Absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics	Objectif spécifique n°3 Contribuer à l'adoption des DAO et contrats types par nature de marché pour une meilleure élaboration des contrats de marché	Hypothèse spécifique n°3 L'absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics s'explique par l'absence de dispositions législatives ou réglementaires, nationales ou communautaires	Elément de diagnostic n°3 L'absence de dispositions législatives ou réglementaires est à la base de l'absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics	Approches de solutions n°3 - La réglementation au plan national comme communautaire de l'utilisation des DAO et contrats types dans la chaîne de passation des marchés - L'adoption au niveau national de mesures d'appropriation des techniques d'utilisation des DAO et contrats types de passation des marchés publics

Source :Résultats de nos recherches

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Le système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin ne répond pas aux objectifs d'assainissement des finances publiques. Ce système ne favorise pas l'exécution efficace et efficiente des dépenses publiques. Vu l'importance des ressources financières engrangées dans les marchés publics et les dépenses financées par ce procédé, les maux du système doivent être identifiés et corrigés au plus tôt.

Les problèmes liés à la lenteur des opérations, la non maîtrise des procédures, la sous consommation des crédits, la non planification rigoureuse et suivie, l'inexistence des DAO et contrats types de passation des marchés publics, la gestion du temps, l'insuffisance des ressources humaines qualifiées ou spécialisées rendent le système peu performant.

Il urge alors de pallier toutes ces difficultés en rendant moderne ou performant le système afin de répondre plus efficacement à la satisfaction de l'intérêt général.

Notre étude nous a conduit à des solutions pour une célérité dans les opérations, un renforcement des capacités humaines et matérielles, une planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics selon une approche anticipative; tout ceci sous tendu par des propositions de création et de réglementation de l'utilisation des DAO et contrats types dans le système des marchés publics pour rendre plus souples les procédures et répondre à la transparence en vue de trouver dans de bonnes conditions de délai et de réalisation l'offre économiquement la plus avantageuse ; cette offre qui pourra donner la meilleure relation qualité- prix des dépenses exécutées par marché public.

La mise en œuvre effective des solutions apportées contribuera à la modernisation du système de passation des marchés publics en vue d'un développement économique et social au Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 1) EMERY, C. (2004) « *Passer un marché public* », 2^{ème} édition Delmas, Paris.
- 2) LINDITCH, F. (2004) « *Le droit des marchés publics* », 3^{ème} édition Dalloz, France.
- 3) FENECH, G. et P. PETIT (1998) « *La moralisation des marchés publics* », 1^{ère} édition PUF Paris.
- 4) PHILIP, L. (1995) « *Finances publiques* » 5^{ème} édition, CUJAS, Paris.

RAPPORTS REVUES ET JOURNAUX

- 5) FABIUS, L. et D.MIGAUD (1999) « **Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire** »
- 6) ADOU, JM. (2005) « **Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense** »
- 7) Journal des marchés publics
- 8) Journal « Le municipal »

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 9) La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- 10) l'ordonnance n°96- 04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics en République du Bénin
- 11) la loi n°2004- 18 du 24 août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin
- 12) Le décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la CNRMP
- 13) Le décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNMP

- 14) Le décret n° 2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de passation des marchés publics
- 15) Le décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics
- 16) Le décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics.

ANNEXES
-Questionnaire
-Plan de passation des marchés proposé par
la DNMP

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la rédaction d'un mémoire professionnel, nous avons voulu vous adresser un questionnaire sur les préoccupations entrant dans les travaux de recherche.

Nous vous prions de bien vouloir répondre à ce questionnaire et vous remercions pour votre contribution.

Nom :

Prénoms :

Structure :

- 1) Qu'est-ce qui explique le manque de célérité dans le processus de passation des marchés publics au Bénin?
- 2) Pourquoi doit-on revoir à la baisse la durée qui s'écoule entre le lancement des appels d'offres et la notification de l'attribution du marché à son titulaire ?
- 3) Quels sont les facteurs qui expliquent la lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage ?
- 4) Quelles peuvent être les conséquences de l'inexistence de manuel de procédures à l'usage des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics ?
- 5) Qu'est-ce qui est à la base de l'absence de planification rigoureuse des dépenses objet de marchés publics ?
- 6) Qu'est-ce qui justifie selon vous l'absence des DAO et contrats types de passation des marchés publics au Bénin ?
- 7) Les difficultés de passation des marchés publics au niveau de l'Etat sont-elles les mêmes qu'au niveau des communes ?
- 8) Quels peuvent être les contrôles nécessaires à mettre en place dans le processus de passation des marchés publics au Bénin afin de garantir la qualité de la dépense publique ?

MERCI DE VOTRE COLLABORATION

PLAN ANNUEL DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

N°	Titre du projet de DAO	Type de marché (F, T, S)	Mode de passation (AO, GG, CR, AOI)	Source de financement					Montant prévisionnel	Imputation budgétaire	Période prévisionnelle d'élaboration et de transmission du DAO				Période prévisionnelle de lancement du DAO				
				BN	BA	FE	DON	MIXTE			1	2	3	4	1	2	3	4	
1																			

MINISTERE/INSTITUTIONS/SOCIETE D'ETAT : *Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances*

STRUCTURE : *Direction Nationale des Marchés Publics*

Signatures requises : C/CPMP

DPP

DRFM/DA

Légendes

BN : Budget national ; **BA** : Budget Autonome ; **FE** : Financement Extérieur
AO : Appel d'Offres ; **AOI** : Appel d'Offres International ;
GG : Gré à Gré ; **CR** : Consultation Restreinte
F : Fourniture ; **T** : Travaux ; **S** : Service ; **DAO** : Dossier d'Appel d'Offres.

1, 2, 3 et 4 : 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} trimestres de la gestion en cours

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	i
LISTE DES TABLEAUX	ii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	iii
RESUME	v
SOMMAIRE	vi
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DES OBSERVATIONS DE STAGE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	
SECTION 1 : Des observations de stage	4
Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la DNMP et les autres organes impliqués dans la passation des marchés publics	4
I- Présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)	4
A- Genèse de la DNMP	4
B- Attributions, fonctionnement et organisation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)	5
1- Attributions de la DNMP	5
2 - Fonctionnement et organisation de la DNMP	7
a) La Direction des Etudes et de la Réglementation (DER)	7
b) La Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DSEM)	7
c) La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS)	8
II- Les autres organes impliqués dans le système de passation des marchés publics au Bénin	8
A°) La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP)	8
B°) Les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP)	9
Paragraphe 2 : Cadre juridique des marchés publics au Bénin	11
I- Des dispositions législatives et réglementaires aux conditions de passation des marchés publics	11
A°) Des dispositions législatives et réglementaires	11
B°) Les conditions de passation des marchés publics	12
II- Des modes et procédures de passation des marchés publics	13
A°) Des modes de passation	13
1°) L'appel d'offres	13
2°) L'adjudication publique	14
3°) Le gré à gré ou marché négocié	15
B°) Les procédures de passation des marchés publics	16
SECTION 2 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et ciblage de la problématique de l'étude	21
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base sur le système de passation des marchés publics au Bénin	21
I°) Inventaire des atouts et des faiblesses	21
A°) Inventaire des atouts (forces et opportunités)	21
B°) Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)	22
II- Elaboration du tableau de regroupement des problèmes identifiés	22
Tableau de regroupement des problématiques possibles	23
Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique : choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique	25
I. Choix et spécification de la problématique de l'étude	25
A- Choix de la problématique	25
B- Spécification de la problématique	26
II. Vision globale et étapes de résolution de la problématique	27

A- Vision globale de résolution de la problématique	27
1°) Approche générique de résolution du problème général	27
2°) Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques	27
a°) Approche générique liée au problème spécifique n°1	27
b°) Approche générique liée au problème spécifique n°2	27
c°) Approche générique de résolution du problème spécifique n°3	28
B- Etapes de résolution de la problématique retenue	28
CHAPITRE PREMIER : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ADOPTEE	
SECTION 1 : Des objectifs de l'étude a l'élaboration du tableau de bord de l'étude	30
Paragraphe1 : Objectifs, causes et hypothèses de l'étude	30
I. Objectifs de l'étude	30
1) Objectif général	30
2) Objectifs spécifiques	30
a) Objectif lié au problème spécifique n°1 :	30
b) Objectif lié au problème spécifique n°2 :	30
c) Objectif lié au problème spécifique n°3 :	31
II. Causes et hypothèses de l'étude	31
A. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1	31
1) Cause spécifique n°1	31
2) Hypothèse spécifique n°1	32
B. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2	32
1) Cause spécifique n°2	32
2) Hypothèse spécifique n°2	33
C. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3	33
1°) Cause spécifique n°3	33
2°) Hypothèse spécifique n°3	34
D. Cause et hypothèse liées au problème général	34
Paragraphe 2 : Elaboration du tableau de bord de l'étude (TBE)	34
Tableau de bord de l'étude	35
SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée	36
Paragraphe 1 : Revue de littérature	36
I. Point des connaissances sur le problème de la lenteur des opérations de passation des marchés publics au niveau des maîtres d'ouvrage	36
II. Point des connaissances sur le problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics	37
III. Point des connaissances sur le problème de l'absence de DAO et contrats types de passation des marchés publics	39
Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée	40
I- Approches théoriques	40
A°) Choix théorique lié au problème de la lenteur des opérations au niveau des maîtres d'ouvrage.	40
1°) Les normes ou repères d'amélioration	40
2°) Outil d'analyse des données collectées : seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1	41
B°) Choix théorique lié au problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics	41
1°) Les normes ou repères d'amélioration du problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés publics	42
2°) Outil d'analyse des données collectées : seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2	42
C°) Choix théorique lié au problème de l'absence de DAO et contrats types de passation de marchés publics	42
1°) Les normes ou repères d'amélioration	42
2°) Outil d'analyse des données collectées : seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3	43

II- Approches empiriques	43
A-) Cadre et nature de l'enquête	43
B°) Identification de la population cible	43
C°) Centre d'intérêt du questionnaire	44
D°) Techniques et outils de dépouillement et d'analyse des données.	44
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES D'ENQUETE AUX SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE	
SECTION 1 : De la collecte des données à l'établissement du diagnostic	45
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données	45
I- Collecte des données d'enquête	45
A- Préparation et réalisation de l'enquête	45
1°) Préparation de l'enquête	45
2°) Réalisation de l'enquête	46
B- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies.	46
1) Difficultés rencontrées	46
2) Limites des données recueillies	46
II- Présentation et analyse des données d'enquête	46
A. Présentation et analyse des données relatives à la lenteur des opérations de passation de marché au niveau des maîtres d'ouvrage	47
B. Présentation et analyse des données d'enquête sur le problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés	48
C. Présentation et analyse des données d'enquête sur le problème de l'absence des DAO et contrats types de passation de marchés.	49
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	50
I- Vérification des hypothèses	50
A°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°1	50
B°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°2	51
C°) Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°3	51
II- Etablissement du diagnostic	52
A. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1	52
B. Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2	52
C. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3	52
SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	53
Paragraphe1 : Approches de solutions	53
I- Approches de solutions au problème de la lenteur des opérations de passation au niveau des maîtres d'ouvrage	53
II- Approches de solutions au problème de l'absence de planification rigoureuse des passations de marchés.	54
III- Approches de solutions au problème de l'absence de DAO types et de contrats types de passation des marchés publics.	55
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions pour une modernisation du système de passation des marchés et tableau de synthèse de l'étude	56
I- Recommandations à l'endroit de l'Etat	56
II- Recommandations à l'endroit des acteurs et des organes du système de passation des marchés publics	57
Tableau de synthèse de l'étude	58
CONCLUSION GENERALE	59
BIBLIOGRAPHIE	60
ANNEXES	I
TABLE DES MATIERES	II

