

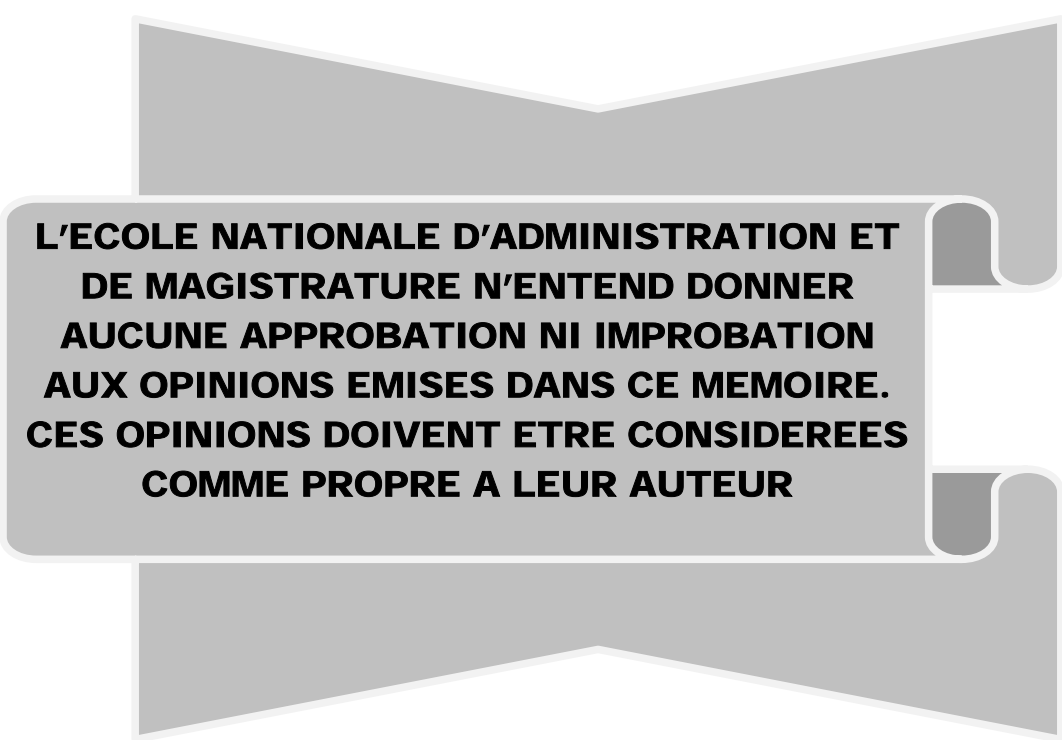


## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT :**

**VICE-PRESIDENT :**

**MEMBRE :**



L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION  
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.  
CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉREES  
COMME PROPRES À LEUR AUTEUR

## **DEDICACES**

*A mes parents, pour tant de sacrifices consentis ;*

*A mes enfants **Caryl** et **Mathis** et à leurs mères ;*

*A tous mes frères et sœurs ;*

*A tous ceux qui m'aiment réellement.*

## **REMERCIEMENTS**

*La réalisation de ce modeste travail n'a été possible que grâce à une assistance soutenue, une collaboration prompte et spontanée d'augustes personnes à qui nous exprimons nos sincères et profondes gratitudee.*

*Nous ne saurions nommer tous ceux vis-à-vis de qui nous sommes redevables dont :*

- *Monsieur **KOSSOUHO Rémi**, notre Directeur de mémoire qui a accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations, sans nous marchander ses connaissances et ses expériences ;*
  
- *Monsieur **TOGNON Innocent**, notre maître de stage qui, malgré ses multiples occupations, a apporté sa touche à ce travail de par ses expériences en tant que Chef de la Cellule de passation des Marchés Publics du Ministère Délégué Chargé du Budget ;*
  
- *Madame **MATHYS Adidjatou** et monsieur **HOUNDONOUGBO Mathias**, respectivement Directrice de Cabinet et Secrétaire Général Adjoint du Ministère Délégué Chargé du Budget, pour leurs conseils et assistances ;*
  
- *Les autorités et le personnel du Secrétariat Général du Ministère Délégué Chargé du Budget, de la direction National des Marchés Publics et de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.*

# **LISTES DES SIGLES ET** **ABREVIATIONS**

**BAD** : Banque Africaine de Développement

**BGE** : Budget Général de l'Etat

**CNRMP** : Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics

**CPMP** : Cellule Passation de Marchés Publics

**CNUCED** : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

**DAMF** : Direction des Affaires Monétaires et Financières

**DAO** : Dossier d'Appel d'Offres

**DER** : Direction des Etudes et de la Réglementation

**DCCE** : Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat

**DCFPT** : Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor

**DERC** : Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable

**DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

**DIAS** : Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques

**DNMP** : Direction Nationale des Marchés Publics

**DSEM** : Direction du Suivi et de l'Exécution des Marchés

**MDCB-MDEF** : Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du MDEF

**MDEF** : Ministère du Développement de l'Economie et des Finances

**MFE** : Ministère des Finances et de l'Economie

**OMC** : Organisation Mondiale du Commerce

**PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement

**RGF** : Recette Générale des Finances

**UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africain

## **LISTE DES TABLEAUX**

N° d'ordre	Titre du tableau	Page
01	Regroupement des problèmes par problématique	19-20
02	Synthèse des approches théoriques par problèmes	25
03	Objectifs spécifiques	28
04	Tableau de bord de l'étude	31
05	Cause du problème spécifique n°1	42
06	Cause du problème spécifique n°2	43
07	Cause du problème spécifique n°3	44
08	Tableau synthèse de l'étude	53

## **RESUME**

L'exécution des marchés publics mobilise d'énormes moyens financiers pour obtenir l'état car concernant des dépenses productives.

Dans les pays membres de l'UEMOA en général et au Bénin en particulier, la gestion des marchés publics est encore occulte. Pour remédier à cet état de chose, plusieurs démarches sont menées au sein de l'UEMOA pour permettre aux gestionnaires des marchés publics de mener à bien leur mission. Au nombre de ces démarches nous pouvons citer l'harmonisation des procédures de gestion des marchés publics au sein de l'UEMOA.

C'est le flagrant constat qui nous a poussé à mener notre étude sur la « contribution à une gestion performante des marchés publics au Bénin ».

Le problème général que dégage cette problématique est le caractère non performant de la gestion des marchés publics au Bénin.

La résolution de cette problématique a suivi une logique de recherche diagnostic à partir de trois problèmes spécifiques. Cette résolution peut se résumer comme suit :

- Traitement du problème spécifique n° 1

Libellé du problème : Inorganisation des commandes publiques

Causes du problème : Non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics.

# **SOMMAIRE**

INTRODUCTION GENERALE

**CHAPITRE PREMIER : Du cadre institutionnel de l'étude au ciblage de la Problématique de la gestion performante des Marchés Publics au Bénin**

**Section 1 : Cadre Institutionnel de l'Etude et Restitution des Observations de stage**

Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de l'étude

Paragraphe 2 : Etats des lieux de base

**CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions pour une gestion performante des marchés publics au Bénin**

**Section 1 : Objectifs de l'étude et méthodologie adoptée**

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèse et tableau de bord de l'étude

Paragraphe 2 : Adoption de la méthodologie de la recherche à partir de la Revue de littérature

**Section 2 : Collecte des données, analyse des résultats des enquêtes, Approches et conditions de mise en œuvre des solutions**

Paragraphe 1 : Collecte des données et analyses des résultats des enquêtes

Paragraphe 2 : Approches et conditions de mise en œuvre des solutions

CONCLUSION GENERALE

Bibliographie

Annexes

Table des matières

# **INTRODUCTION GENERALE**

---

---

## **INTRODUCTION GENERALE**

L'environnement économique national est caractérisé par l'amenuisement des ressources publiques. Face à cette situation, le Bénin a opté pour le développement économique à travers le renforcement des capacités de production et de libres échanges, toutes choses entraînant pour leur réussite d'énormes moyens financiers. C'est conscient des grands travaux que cela implique et de l'importance des ressources financières à mobiliser que le Bénin a entamé de nombreuses mesures d'assainissement des finances publiques qui ne peuvent s'appuyer que sur certains volets importants dont notamment :

- l'amélioration du niveau des recettes ;
- l'encadrement rigoureux des dépenses publiques en vue d'une efficacité des actions de l'Etat.

L'amélioration du niveau des recettes passe par la redynamisation du secteur privé et par la mise en place de mécanismes rendant l'environnement favorable aux investissements.

S'agissant de l'encadrement rigoureux des dépenses publiques il s'agira pour le Bénin, d'assurer une utilisation rationnelle des deniers publics en vue de la satisfaction des besoins de la population.

Aussi, dans l'optique de la gestion rationnelle des dépenses de l'Etat, les marchés publics occupent une place très importante car elles concernent des dépenses productives pour la plupart.

Il en résulte donc qu'un encadrement des dépenses exécutées par procédure de marché public peut conduire à l'assainissement des Finances Publiques pour une grande part.

En effet, le secteur des marchés publics au Bénin est l'un des plus en retard en matière de réformes et ou la corruption, tant au plan national que dans les transactions commerciales internationales, demeure extrêmement importante.

La passation et l'exécution des commandes publiques sont l'aboutissement de processus souvent longs qui donnent aux intervenants, à toutes les étapes de la procédure, de nombreuses opportunités de corruption.

La phase de passation du marché donne lieu à des pratiques visant à l'attribution illégitime du contrat ou sa « vente » au plus offrant.

Au cours de l'exécution du contrat, les pratiques ont pour objectifs le recouvrement des sommes dépensées pour « l'achat » du contrat, le détournement de fonds en complicité avec le contractant ou la simple extorsion lorsque le contractant n'est pas impliqué dans les pratiques malhonnêtes.

L'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin et les lois qui l'ont modifiées ainsi que les décrets d'application constituent actuellement le cadre dans lequel sont organisées les procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

Si ce corps de règles constitue une avancée dans la réglementation des marchés publics, il comporte cependant des lacunes et imprécisions importantes à savoir :

- la lourdeur des démarches bureaucratiques ;
- l'inaccessibilité au public des règles de passation des marchés publics ;
- la méconnaissance des procédures au niveau des structures de gestion des marchés publics ;
- l'inorganisation des commandes publiques entraînant des achats inopportuns.

Au delà de ces lacunes, il est impérieux de tenir compte des directives de l'UEMOA qui visent la réforme des systèmes de passation des marchés publics des délégations de service publics en vue d'en accroître la transparence et l'efficacité.

Pour pallier ces insuffisances et apporter des solutions à ces problèmes, nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN.** »

Nous exposerons ce travail en deux (02) chapitres :

- dans un chapitre premier il s'agira de mettre l'accent sur le cadre institutionnel de l'étude pour aboutir au ciblage de la problématique de la gestion performante des marchés publics au Bénin ;

- dans un second chapitre on parlera du cadre théorique de l'étude pour aboutir aux approches de solutions pour la gestion performante des marchés publics au Bénin.

# **CHAPITRE PREMIER**

## **DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION PERFORMANTE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN**

*Dans ce chapitre, nous avons fait le point de nos observations de stage après avoir présenté la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et la Direction Nationale des Marchés Publics qui nous ont reçu lors de notre stage pour aboutir enfin à la problématique de notre étude.*

## **SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE**

### **PARAGRAPHE I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE**

#### **I- Présentation de la DGTCP**

Créée par la loi 61-35 du 14 août 1961, la DGTCP est l'une des trois (03) régies financières du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances. Elle est composée de quatre (04) directions techniques, de deux (02) centres principaux et des services extérieurs.

##### **A- Les Directions techniques**

Elles sont au nombre de quatre (04) à savoir :

###### **1- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)**

La Direction de la Gestion des Ressources (DGR) est chargée de la gestion du personnel, du matériel, des archives et documentations de la DGTCP.

###### **2- La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE)**

La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) a pour rôle la centralisation des comptes de tous les comptables publics, l'élaboration du Compte de Gestion Administrative et Financière (CGAF), l'analyse comptable des résultats, la confection des agrégats des finances publiques et de la mise en état d'examen des comptes de gestions des Collectivités territoriales.

3- La Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF)

La Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) est chargée de la gestion de la trésorerie de l'Etat, de l'analyse des systèmes financiers, du suivi des entreprises du secteur public et parapublic, et de l'étude des agrégats macroéconomiques.

4- La Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC)

La Direction des Etudes et de la Réglementation Comptables (DERC) s'occupe de l'étude de toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services et de la participation à diverses missions d'études. Elle s'occupe également de l'élaboration des projets réglementant le fonctionnement de la DGTCP.

**B- Les Centres Principaux**

Il s'agit de l'Inspection Générale des Services (IGS) et de la Direction du Centre de Formation professionnelle du Trésor (DCFPT).

1- L'Inspection Générale des Services (IGS)

L'Inspection Générale des Services (IGS) est chargée du contrôle sur la base des pièces des directions centrale et des services extérieurs, en ce qui concerne, l'application des règles et procédures en matière de comptabilité publique et de gestion administrative.

2- La Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT)

En liaison avec la Direction de la Gestion des Ressources (DGR), elle est chargée d'assurer la formation professionnelle, le perfectionnement et le recyclage des agents de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

---

---

### **C- Les Services Extérieurs du Trésor**

Il s'agit essentiellement de la Recette Générale des Finances (RGF) qui compte des services centraux et des services extérieurs.

#### **1- Les services centraux**

La RGF est composée de sept services opérationnels qui sont chargés de la gestion financière et comptable au niveau central. Il s'agit du service de la dépense, du service de la recette, du service de la solde, du service de la trésorerie, du service de la comptabilité publique, du service des collectivités locales et du service épargne.

#### **2- Les services extérieurs**

Il s'agit des Recettes des Finances (RF) et des Recettes Perceptions (RP) qui sont chargées respectivement au niveau départemental et local de la gestion des opérations du Budget Général de l'Etat (BGE) et des Communes. Elles sont réparties sur toute l'étendue du territoire national.

## **II- Présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)**

La DNMP est une innovation de la réforme du système de passation des Marchés Publics. Elle est chargée des opérations de passation des marchés publics au niveau national à partir des différents seuils fixés par la loi.

Conformément à l'article 62 du décret n° 2006-616 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDEF, la DNMP est l'organe national de passation des marchés publics. A ce titre, elle est l'agent principal d'acquisition des biens de l'Etat. Elle a pour mission la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics.

### **A- Les missions**

Elle est chargée entre autres, de :

- faire appliquer le Code des marchés publics et de rendre compte des difficultés éventuelles de son application ;
- identifier les faiblesses éventuelles du cadre juridique de passation des marchés publics et de proposer toutes mesures de nature à améliorer le système, dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité ;
- donner un avis sur les projets de documents de marchés ;
- viser les marchés financés par les budgets autonomes des sociétés d'Etat et des offices ;
- tenir les indicateurs de performance en matière de passation des marchés publics ;
- conseiller les autorités contractantes et maîtres d'ouvrage dans le choix de la procédure de passation des marchés publics ;
- examiner les demandes d'autorisation de passation des marchés de gré à gré, les demandes d'avenants aux marchés publics ; etc.

## **B- Les structures de la DNMP**

La DNMP est composée de trois directions.

### 1- La Direction des Etudes et de la Réglementation (DER)

La Direction des Etudes et de la Réglementation est chargée de faire appliquer le Code des marchés et de rendre compte des difficultés de son application. Elle est également chargée d'identifier les faiblesses éventuelles du cadre juridique de passation des marchés publics et de proposer toute mesure de nature à améliorer le système, dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité.

### 2- La Direction du Suivi et de l'Exécution des Marchés (DSEM)

La Direction du suivi et de l'exécution des Marchés est chargée de donner son avis sur les projets de documents de marché et de viser les marchés financés par les budgets autonomes des sociétés d'Etat et des Offices.

### 3- La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques (DIAS)

La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques est chargée de tenir les indicateurs de performance en matière de passation des marchés publics, de conseiller les autorités contractantes et maîtres d'ouvrage dans le choix de la procédure de passation des marchés publics et d'examiner les demandes d'autorisation de passation des marchés de gré à gré et les demandes d'avenant aux marchés publics.

## **PARAGRAPHE II : ETAT DES LIEUX**

Dans cette partie, il s'agit de restituer les mécanismes de fonctionnement de l'exécution des marchés publics au Bénin.

La restitution des mécanismes de fonctionnement prendra en compte seulement les services qui participent à l'exécution des marchés publics.

### **I- Du fonctionnement des organes de gestion des Marchés Publics**

Ils comprennent le maître d'ouvrage, les Cellules de Passation des Marchés Publics, la Direction Nationale des Marchés Publics et la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics.

#### **A- Le Maître d'ouvrage**

Le maître d'ouvrage a pour mission :

- pour les montants qui sont inférieurs aux seuils de passation des marchés publics prévus par le décret n°99-312 du 22 juin 1999, portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré, de consultation et des règles applicables aux marchés d'études, procéder aux achats par simple facture ou mémoire.

Avec cette possibilité qui leur était offerte, les maîtres d'ouvrage fractionnent les achats en vue d'éviter les appels à la concurrence et de favoriser leurs fournisseurs préférés.

La réforme n'a pas su régler ce problème malgré les sanctions prévues contre le fractionnement des achats. Le décret n°2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 a maintenu les mêmes seuils que le décret de 1999. Il **manque donc de transparence et de concurrence au niveau des achats effectués sur simple facture ou mémoire.**

- pour les montants supérieurs ou égaux aux seuils de passation des marchés publics, de procéder à l'appel à la concurrence ou au gré à gré. La procédure à la concurrence comporte deux modes que sont l'Appel d'Offre et l'Adjudication.

#### 1- L'Appel d'offre

C'est le mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître d'ouvrage est retenu après mis en concurrence des candidats. Ce mode de passation des marchés publics pourra poser des problèmes de transparence, étant donné que la notion de l'offre qui répond le mieux aux intérêts du maître d'ouvrage n'a pas été clarifiée d'une part, et que le moment auquel ce critère doit être défini au cours de la procédure de passation des marchés n'a pas été précisé d'autre part. Mais le code des marchés a fini par préciser que le jugement des offres est prononcé conformément aux critères et méthodes d'évaluation contenus dans le règlement particulier de l'appel d'offre préalablement rédigé par le maître d'ouvrage et qu'aucun critère supplémentaire ne sera pris en considération après l'ouverture des plis. Cette disposition est un instrument efficace de transparence dans le système de passation des marchés au Bénin. C'est là, un effort de **mesures de transparence.**

#### 2- L'Adjudication

L'adjudication est le mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire qui présente l'offre dont le montant est le plus bas est retenu en séance publique après mise en concurrence des candidats. Cette disposition ne tient pas compte des performances techniques des candidats et risque alors d'être à l'origine d'interprétation et de pratiques tendancieuses dans l'attribution des marchés publics. Il manque alors de précision sur les performances techniques en

---

ce qui concerne le mode d'achat par adjudication. On peut conclure à un **manque d'exigence de critères techniques dans les achats par adjudication.**

Enfin, le maître d'ouvrage peut aussi, lorsque les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils, procéder à l'achat par la procédure de gré à gré dans les conditions fixées par l'article 44 nouveau du code des marchés publics.

### 3- Le Gré à Gré

L'article 44 nouveau pose les critères de passation des marchés publics par la procédure de gré à gré. Le dernier critère en énonçant que le marché de gré à gré est aussi autorisé : "Lorsque l'appréciation du Ministre chargé des Finances sur des cas particuliers qui lui sont soumis par le maître d'ouvrage est favorable à ce mode de passation de marché" ce qui donne un pouvoir discrétionnaire d'appréciation au Ministre chargé des Finances. On remarque ces mêmes faiblesses au niveau de l'ancienne procédure et qui se trouve même aggravée par l'appréciation discrétionnaire du seul Ministre des Finances au lieu d'une commission dans l'ancien système. Il en ressort donc une **insuffisance de transparence dans le dernier critère fixé par l'article 44 nouveau du code des marchés publics.**

L'article 46 nouveau de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 précise que « le Ministre chargé des Finances veille à ce que cette procédure ne dépasse pas 10% de l'ensemble des opérations des marchés publics ». On remarque là une volonté de **limitation de la proportion des marchés publics de gré à gré.**

Cependant, le texte n'a pas précisé si c'est au niveau sectoriel ou national qu'il faut observer cette proportion. Il manque alors de transparence dans le texte relatif à la **limitation de la proportion des marchés de gré à gré.**

Dans la procédure des appels à la concurrence, le maître d'ouvrage est chargé de rédiger le dossier d'appel à la concurrence, de prononcer le jugement provisoire des offres et de constituer les Cellules de Passation des Marchés Publics.

---

**B- Les autres structures techniques****1- Les Cellules de Passation des Marchés Publics**

Les comités techniques sont chargés de l'ouverture des plis, de la vérification de la conformité des offres par rapport aux pièces indiquées dans l'avis d'appel à la concurrence et du jugement provisoire des offres. Ils sont composés de toutes les compétences nécessaires y compris les représentants de la Direction Générale des Impôts et des Domaines et ceux de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects. On constate une diversité de provenances administratives des membres qui composent les comités techniques, ce qui est une faiblesse de l'ancien système.

C'est pour remédier à ces insuffisances que la réforme a créé les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP).

C'est un organe permanent et spécialisé dans les opérations de passation des marchés publics. Elle est composée de :

- un spécialiste en passation des marchés publics ;
- un juriste ;
- toutes autres personnes compétentes dans le domaine.

Ce faisant, la réforme de 2004 a procédé à un règlement des problèmes de **la qualification et de la disponibilité des membres des Cellules de Passation des Marchés Publics.**

Mais les membres de la cellule n'enclenche pas la procédure de passation des marchés publics au moment opportun et attendent la notification des crédits du budget avant d'enclencher cette procédure, ce qui fait qu'elle n'aboutit que très tardivement.

**Nous avons donc un manque d'anticipation dans la procédure de passation des marchés publics qui entraîne l'inorganisation de la commande publique.**

La Cellule de Passation étant permanente au sein du Ministère, il se pose des problèmes quand on assiste à la création d'un nouveau Ministère ou à

l'éclatement d'un ancien ministère. C'est le cas au niveau du Ministère Délégué Chargé du Budget qui est un nouveau ministère et qui ne dispose pas pleinement d'une Cellule de Passation. Ainsi, nous constatons le problème de la **lenteur dans la mise en place des Cellules de Passation au niveau des nouveaux ministères.**

De plus, la possibilité qui est donnée au maître d'ouvrage de nommer les membres des cellules de passation peut entraîner des risques d'abus, de trafic d'influence, de corruption et de favoritisme dans la gestion des marchés publics. Cela constitue une **insuffisance des dispositions relatives à la lutte contre la corruption et le favoritisme dans le système de passation des marchés publics**

## 2- La Direction Nationale des Marchés Publics(DNMP)

La Direction Nationale des Marchés Publics, est une innovation de la réforme du système de passation des marchés publics et elle intervient au niveau national à partir de certains seuils de compétence déterminés par décret. Elle constitue une force du système actuel des marchés Publics au Bénin.

Mais, compte tenu des nombreuses attributions de la DNMP et surtout du fait qu'elle est tenue de jeter son regard sur toutes les procédures de passation des marchés publics, on peut assister à un débordement d'activités de ladite Direction en cas d'insuffisance du personnel. On peut donc craindre un risque de manque de personnel au niveau de la Direction Nationale des Marchés Publics. Ainsi, **le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et le contrôle des marchés publics constitue un véritable problème.**

De plus, **l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics** ne rend pas la DNMP très efficace.

## 3- La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics

L'organe de régulation est chargé 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 de passation des marchés publics.

La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics est composée non seulement des représentants de l'administration publique mais aussi des représentants de la société civile et du secteur privé. Cette commission vient régler le problème de transparence au regard de la composition de l'organe de régulation. On peut en déduire un effort de **transparence au regard de la composition de l'organe de régulation.**

Après la signature du marché par son titulaire et le maître d'ouvrage, le Ministre chargé des Finances approuve le marché avant sa mise en exécution.

## **II- De la phase de paiement des dépenses exécutées par Marchés Publics**

Ces différents paiements se font à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et concernent le contrôle de régularité de la dépense et le paiement proprement dit.

### **A- Le contrôle de régularité de la dépense**

- Ce contrôle s'effectue au niveau du service de la dépense. C'est un service qui a pour rôle la prise en charge des dépenses de l'Etat avant leurs paiements. A ce titre, il est chargé de contrôler la régularité des dépenses publiques. Il tient la comptabilité auxiliaire des dépenses, il dénoue et centralise toutes les opérations de dépenses effectuées par les postes comptables. Il produit mensuellement et annuellement la situation des dépenses budgétaires et des comptes spéciaux du Trésor. Trimestriellement, il établit le bordereau sommaire qui permet l'ajustement avec la comptabilité administrative de l'ordonnateur.

Les contrôles auxquels procède le service de la dépense sur les marchés publics nous ont permis de constater que les fiches de suivi des marchés publics ne sont pas mises à jour pour la plupart. C'est ainsi qu'on assiste à **un mauvais suivi des décomptes**, ce qui ne permet pas d'attirer l'attention de l'autorité sur le **décalage entre le niveau d'exécution physique et le niveau d'exécution financière des marchés publics.**

Le contrôle de la régularité des dépenses publiques fait appel à des notions de finances publiques qui requièrent l'intervention d'un personnel compétent. Or, au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique en général, on enregistre le départ des cadres à la retraite ou vers des postes de régisseurs ou d'autres fonctions politiques dans les ministères sectoriels, créant ainsi un vide du fait de leurs nouvelles obligations. C'est ainsi que le service de la dépense fait face à **l'insuffisance de cadres pouvant assurer le contrôle de la régularité des dépenses publiques.**

Mais force est de constater qu'en dépit des multiples tâches exécutées quotidiennement par les agents, surtout à partir du mois d'août, et de leur nombre ainsi réduit, il existe **une bonne ambiance et parfaite collaboration entre eux.**

Le Service de la Dépense a pour obligation de n'accepter la dépense que si les pièces justificatives accompagnant le mandat de paiement sont régulières. Dans le cas contraire, il procède soit au rejet ou différé des mandats de paiement. Dans ces cas, il doit retourner le mandat de paiement appuyé des pièces justificatives pour que la structure dépensière régularise. Mais on assiste au **retard dans la notification des rejets ou différés**, ce qui fait qu'on constate une lenteur dans le traitement des dépenses publiques.

La situation d'exécution des dépenses publiques produites par le Service de la Dépense fait état d'un faible taux de consommation, en ce qui concerne les dépenses en capital.

Mais il faut aussi noter que les mandats de paiement des dépenses publiques parviennent dans la majeure partie du temps au dernier trimestre, ce qui augmente le flux du rapport aux autres trimestres. Nous avons donc le problème de **réception tardive des engagements de dépenses au Service de la dépense.**

### **B- Le paiement de la dépense**

Cette activité se fait par le service de la trésorerie qui est chargé du suivi des comptes de disponibilités à la DGTCP. Il tient la comptabilité auxiliaire des comptes de disponibilité, de mouvements de fonds, d'avance et de prêt. Il

s'occupe de l'établissement des statistiques de gestion, de trésorerie et de l'intégration de la comptabilité des opérations de service et de la comptabilité générale.

Le paiement des dépenses connaît des difficultés dans ce service surtout à partir du dernier trimestre où les dépenses s'accumulent. Le Service de la Trésorerie a des **difficultés pour payer les montants supérieurs à dix millions (10.000.000)** qui concerne surtout les marchés, ce qui ne permet pas à l'entrepreneur de s'acquitter de ses obligations vis-à-vis de ses fournisseurs. C'est ainsi que nous pouvons constater une lenteur dans le mécanisme de leur traitement, avec comme corollaire, des perturbations dans le déroulement des travaux.

A la lumière des différents développements faits ci-dessus, il ressort la nécessité de repenser la gestion des Marchés Publics.

Il apparaît donc que l'efficacité dans les dépenses relatives aux achats publics doit, non seulement être rapportée aux résultats atteints et à ceux attendus, mais également se préoccuper des moyens utilisés pour parvenir aux résultats.

### **III- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base**

#### **A- Inventaire des atouts et des problèmes**

##### **1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

Nous entendons par atouts, les différents éléments positifs relevés au cours du stage et qui sans aucun doute concourent efficacement à l'atteinte des objectifs. Il s'agit des remarques suivantes :

- la bonne ambiance et parfaite collaboration entre les agents ;
- le problème de la qualification et de la disponibilité des membres des Cellules de Passation des Marchés Publics est réglé avec la réforme de 2004 ;
- la limitation de la proportion des marchés publics de gré à gré ;
- les quelques mesures de transparence au niveau de l'appel d'offre ;

- la transparence au regard de la composition de l'organe de régulation.

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

Les problèmes relevés ici sont des failles de divers ordres qui entravent le bon déroulement des activités et sur lesquelles nous focaliseront la réflexion. Ce sont les éléments ci-après :

- le manque de transparence et de concurrence au niveau des achats effectués sur simple facture ou mémoire ;
- le manque d'exigence de critères techniques dans les achats par adjudication ;
- l'insuffisance de transparence dans le dernier critère fixé par l'article 44 nouveau du code des marchés publics ;
- le manque de transparence dans le texte relatif à la limitation de la proportion des marchés de gré à gré ;
- l'Inorganisation de la commande publique ;
- la lenteur dans la mise en place des cellules de passations au niveau des nouveaux ministères ;
- l'Insuffisance des dispositions relatives à la lutte contre la corruption et le favoritisme dans le système des marchés publics ;
- le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des Marchés Publics ;
- le risque de manque de personnel au niveau de la DNMP ;
- l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics ;
- le mauvais suivi dans le traitement des décomptes et acomptes ;
- l'insuffisance de cadres pouvant assurer le contrôle de la régularité des dépenses publiques ;
- les décalages entre le niveau d'exécution physique et le niveau d'exécution financière ;
- le renvoi tardif vers les structures concernées de certains dossiers de marchés publics rejetés ou différés après le contrôle de régularité ;
- le faible niveau de consommation des dépenses en capital ;
- la réception tardive des engagements des dépenses en capital par le trésor public ;

- la lenteur dans le paiement des dépenses supérieures à 10.000.000 FCFA par le trésor public.

### **B- Regroupement des problèmes par problématique**

Tous les problèmes énumérés ci-dessus ont été regroupés en trois problématiques différentes résumées dans le tableau suivant :

Tableau n°1 Regroupement des problèmes par problématique

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Le Contrôle de régularité des dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>-le mauvais suivi dans le traitement des décomptes et acomptes</li> <li>-l'insuffisance de cadres pouvant assurer le contrôle, de régularité des dépenses publiques</li> <li>-le renvoi tardif vers les structures concernées de certains dossiers de marchés rejetés ou différés après le contrôle de régularité</li> </ul>	Insuffisance du contrôle de régularité des dépenses publiques	- La problématique du renforcement du contrôle de régularité des dépenses publiques
2	Le Suivi des dépenses en capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les faibles niveaux de consommation des dépenses en capital</li> <li>- la réception tardive des engagements dépenses en capital par le Trésor Public</li> <li>- la lenteur dans le paiement des dépenses supérieures à 10, 000,000 par le Trésor Public</li> </ul>	Suivi non optimal des dépenses en capital	Problématique du suivi optimal des dépenses en capital
3	Le Suivi des dépenses exécutées par procédures de marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>-l'Inorganisation de la commande publique</li> <li>-la lenteur dans la mise en place des cellules de passation des marchés publics au niveau des nouveaux ministères</li> <li>-le risque de manque de personnel au niveau de la DNMP</li> <li>-le manque de transparence et de concurrence au niveau des achats effectués sur simple facture ou mémoire</li> <li>- le manque d'exigence de critères techniques dans les achats par adjudication</li> <li>l'insuffisance de transparence dans le dernier critère fixé par l'art 44 nouveau du code des marchés publics</li> <li>- le manque de transparence dans le texte relatif à la limitation de la proportion des marchés de gré à gré</li> </ul>	Gestion non performante des marchés publics au Bénin	Problématique de la gestion performante des dépenses exécutées par procédure de Marchés publics

		<ul style="list-style-type: none"><li>- les décalages entre le niveau d'exécution physique et le niveau d'exécution financière</li> <li>-le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics</li> <li>- l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics</li></ul>		
--	--	--	--	--

Sources : Bilan de nos investigations

---

---

## **SECTION II : CHOIX, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE**

Toutes les faiblesses énumérées ci-dessus représentent des problèmes spécifiques regroupés en trois différentes problématiques comme le présente le tableau n°1.

De ces trois problématiques, nous dégagerons une pour notre étude qu'il nous sera utile de spécifier et de chercher à résoudre. Autrement dit, la problématique de l'étude s'accroîtra autour de trois points à savoir : le choix de la problématique de l'étude, la spécification de la problématique choisie et la vision globale de résolution de cette problématique.

### **PARAGRAPHE I : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

#### **I- Choix de la problématique de l'étude**

Bien que les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés en trois problématiques soient assez pertinents à résoudre, ceux relatifs au suivi optimal des dépenses exécutées par procédure de marchés publics ont particulièrement retenu notre attention car le choix de notre problématique a été fortement guidé non seulement par le souci d'application des notions acquises au cours de notre cycle universitaire en Administration des Finances et Trésor, mais également par le souci de coller à l'actualité nationale qui est caractérisée par la mauvaise gestion des marchés publics au Bénin.

La problématique du suivi optimal des dépenses exécutées par procédure de marchés publics regroupe comme problème général : "la gestion non performante des dépenses exécutées par procédure de marchés publics" et comme problèmes spécifiques :

- l'inorganisation de la commande publique ;
- la lenteur dans la mise en place des Cellules de passation des marchés publics au niveau des nouveaux ministères ;
- le risque de manque de personnel au niveau de la DNMP ;
- le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics ;

- l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Ainsi, le choix de ces problèmes nous a-t-il permis de prendre comme thème : « **CONTRIBUTION A UNE GESTION PERFORMANTE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN** ».

Bien que cette problématique recouvre les cinq problèmes spécifiques identifiés ci-dessus, nous n'envisageons aborder que ceux qui apparaissent avoir un lien direct et fonctionnel avec le problème général.

## **II- Spécification de la problématique choisie**

Le système de passation des marchés publics relève du domaine de l'exécution des dépenses publiques qui doit être encadré par des principes de gestion rationnelle et rigoureuse en vue d'assurer une utilisation optimale des ressources publiques.

Pour ce faire, il convient de prendre en compte tous les éléments du système de passation des marchés publics pour y détecter les failles susceptibles de compromettre la réalisation efficace des dépenses exécutées par procédure de marchés publics.

La passation des marchés publics doit, en effet, se reposer sur des principes d'économie. En d'autres termes, le rapport entre la qualité et le prix des biens et services achetés doit être le meilleur possible. Leur combinaison doit être optimisée en fonction des besoins à satisfaire pour obtenir le << mieux- disant >>. L'attribution des marchés doit être juste et impartiale. Les fonds publics ne doivent pas servir à faire des faveurs.

La procédure d'exécution des marchés publics doit être transparente. L'ouverture des plis doit être publique et toutes les décisions consignées par écrit.

La procédure de passation des marchés publics doit être efficace. La procédure de consultation doit également être en rapport avec l'importance et la

complexité des biens achetés de même qu'elle doit permettre d'atteindre les cibles au moment opportun.

La justification de l'emploi des deniers publics est essentielle.

## **PARAGRAPHE II : VISION GLOBALE DE RESOLUTION**

### **I- Approches génériques de résolution du problème général**

Après la formulation de notre sujet et la spécification de la problématique retenue, il importe de préciser la vision globale susceptible de nous permettre d'analyser, de résoudre les problèmes spécifiques et par logique, le problème général identifié qui, faut il le rappeler est celui de **la gestion non performante des marchés publics au Bénin**. Les dépenses exécutées par la procédure de marchés publics sont des dépenses de grandes envergures par opposition aux menues dépenses. Ce sont donc des dépenses qui engendrent de grands moyens financiers tout en visant le long terme. Nous nous trouvons donc dans la théorie générale de l'optimisation dans la gestion des marchés publics au Bénin.

### **II- Approches génériques de résolution des problèmes Spécifiques**

#### **A- Approche générique liée au problème spécifique n°1**

Dans l'optique de la résolution du problème spécifique n°1, qui est l'inorganisation de la commande publique au niveau des différentes structures de l'Etat, retenons avant toute chose que l'inorganisation est littéralement considérée comme ce qui n'est pas préparé selon un plan précis. En effet, la passation des marchés publics devrait suivre un plan précis passant par la prise en compte du besoin par le budget de l'Etat, l'expression du besoin par la structure, le montage du Dossier d'Appel d'Offres (DAO) etc.... Cependant, dans la pratique, peu nombreux sont les gestionnaires qui arrivent à suivre ces procédures avant la fin de l'exercice budgétaire ce qui entraîne, soit des reports contraignants de crédit, soit la perte du crédit vu que l'on ne saurait aller de report en report. La célérité dans le processus de passation des marchés publics sera donc salutaire et imposera en revanche une parfaite maîtrise des techniques y afférentes. La résolution de ce problème spécifique nécessitera donc que nous fassions

référence à une approche théorique basée sur les outils de maîtrise par les acteurs des différentes étapes dans la procédure de passation des marchés publics.

### **B- Approche générique liée au problème spécifique n°2**

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif au cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics, il convient d'admettre que le cumul est le fait d'exercer plusieurs fonctions à la fois. Conformément aux dispositions du Code des marchés publics, la passation et le contrôle sont des étapes importantes dans l'exécution des marchés publics. En effet, la bonne exécution de cette catégorie particulière de dépense ne peut être assurée que grâce à une bonne présentation du DAO et à un bon suivi de l'exécution par le corps de contrôle. Dans la même dynamique que les techniques managériales, le contrôle est une étape obligatoire et d'une importance telle, qu'il permettrait de constater la différence entre les prévisions (déjà dans le DAO) et les réalisations durant l'exécution, ce qui pourra faciliter les mises en conformité immédiate avec les prévisions. Il se révèle donc que la résolution de ce problème spécifique nécessitera une approche basée sur la définition claire et nette des rôles de passation et de contrôle des marchés publics.

### **C- Approche générique liée au problème spécifique n°3**

Enfin, le problème spécifique n°3 est celui de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics. Si le mot absence traduit l'inexistence, le mot sanction désigne des mesures répressives. Les mesures répressives inciteront les acteurs de la chaîne de gestion des marchés publics à respecter les procédures et le délai d'exécution notifié dans le contrat de marché. La mise en place et l'organisation des mesures répressives permettront de réussir effectivement l'assainissement des Finances Publiques et aider à renforcer le suivi dans l'exécution financière de cette catégorie de dépense. Pour cela, la résolution de ce problème spécifique fera référence à une approche basée sur la définition et l'organisation de la répression des infractions au code des marchés publics et des délégations de service public.

**D- Synthèses des approches génériques retenues**

Tableau n°2 : Synthèse des approches théoriques par problème

<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Caractéristiques des approches théoriques retenues.</b>
1	Inorganisation de la commande publique.	Approche basée sur les outils de maîtrise par les acteurs des différentes étapes dans la procédure de passation des marchés publics.
2	Cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics.	Approche basée sur la définition claire et nette des rôles de passation et de contrôle des marchés publics.
3	Absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.	Approche basée sur la définition et l'organisation de la répression des infractions au code des marchés publics et des délégations de service public.

**II - Etape de résolution de la problématique retenue**

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons choisi d'adopter une vision de résolution en douze (12) étapes :

- la fixation des objectifs de la recherche;
- la formulation des hypothèses de travail ;
- la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- la revue de la littérature ;
- le choix de l'outil de mobilisation des données ;
- le choix de l'outil d'analyse des données ;
- la mobilisation des données ;
- la méthodologie de l'étude ;
- l'analyse des données ou vérification des hypothèses ;
- la formulation des diagnostics ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions proposées ;
- la construction du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

## **CHAPITRE DEUXIEME**

### **DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LA GESTION PERFORMANTE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN**

*Dans cette partie, nous présenterons d'abord le cadre théorique de l'étude pour aboutir à la vérification des hypothèses émises à travers la formulation du diagnostic après la réalisation des enquêtes dont les résultats seront exploités pour faire des approches de solutions et des recommandations.*

## **SECTION I : OBJECTIF DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE ADOPTEE**

### **PARAGRAPHE I : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

#### **I - Rappel de la problématique retenue**

Au vu de tout ce qui précède, notre étude sera donc axée exclusivement sur la gestion des marchés publics au Bénin. Pour cela, la problématique retenue est celle de la gestion performante des marchés publics au Bénin qui comprend un problème général et trois problématiques à savoir :

Problème général : la gestion non performante des marchés publics.

Problème spécifique n°1 : l'inorganisation de la commande publique.

Problème spécifique n°2 : le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics.

Problème spécifique n°3 : l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

## **II- Objectifs de l'étude**

Les objectifs de l'étude se fixeront en terme d'objectif général et d'objectifs spécifiques.

### **A- Objectif général**

L'objectif général est une déclaration d'intention de résolution du problème général qui est la gestion non performante des marchés publics.

Il s'agit de contribuer à une gestion performante des marchés publics.

### **B- Objectifs spécifiques**

Chaque objectif prend en compte le problème spécifique de son rang et se positionne comme la déclaration d'intention de résolution de ce problème.

Tableau n°3 : objectifs spécifiques

OBJECTIF N°1	Proposer les conditions d'organisation de la commande publique.
OBJECTIF N°2	Suggérer le contexte de non cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics au Bénin.
OBJECTIF N°3	Envisager l'existence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Source : Elaboré par nous même.

## **III- Hypothèses de travail**

Ici, nous aborderons essentiellement les causes et les hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés. L'hypothèse est une proposition explicative de l'avènement de chaque problème spécifique.

### **A- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

L'inorganisation de la commande publique au niveau de l'Administration publique tient du fait que les commandes ne sont pas préparées suivant un processus qui passe par une certaine anticipation des demandes à venir.

En effet, la passation des marchés publics doit suivre un plan bien précis qui commence déjà dès la prise en compte du besoin lors de la préparation du budget. Il faut donc, dans le cas, d'espèce anticiper sur les événements tout en sachant clairement tout ce dont on a besoin.

Dans la pratique, peu de gestionnaires arrivent à anticiper sur les événements si bien qu'à la clôture de l'exercice budgétaire, on assiste à beaucoup de report de crédits mais également à des pertes de crédits vu que l'on ne peut plus reporter le crédit déjà reporté.

Nous retenons comme hypothèse que **le manque d'anticipation et de méthode de management dans la gestion des marchés publics** est à la base de l'inorganisation de la commande publique.

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

La restitution des mécanismes de fonctionnement du système d'exécution des marchés publics au Bénin nous a permis de constater que la DNMP cumule les fonctions de passation et de contrôle des marchés publics.

En effet, conformément aux dispositions du Code des marchés publics, la passation et le contrôle sont des étapes importantes dans l'exécution des marchés publics.

La bonne exécution de cette catégorie particulière de dépense publique ne peut être assurée que grâce à une bonne présentation du Dossier d'Appel d'Offre (DAO) et un bon suivi de l'exécution par le corps de contrôle.

De même, les techniques managériales exigent que le contrôle soit une étape obligatoire et d'une importance particulière. En effet, le contrôle permet de constater la différence entre les prévisions et les réalisations durant

l'exécution, ce qui facilite les mises en conformité immédiate avec les prévisions.

Il se révèle que les rôles de passation et de contrôle des marchés publics doivent être définie de façon claire et précise.

La cause qui semble justifier le problème du cumul des fonctions de passation et de contrôle est **le manque de ressources humaines qualifiées**.

Il s'ensuit que le manque de ressources humaines qualifiées explique le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle.

### **C- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

L'analyse des dispositions prévues nous permet de constater qu'il n'existe pas de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de l'exécution des marchés publics.

La mise en place de mesures répressives va inciter les différents acteurs de cette catégorie de dépense à respecter les procédures et les délais commis.

Nous admettons comme hypothèse que l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de l'exécution des marchés publics est due à **l'insuffisance dans la réforme de la gestion des marchés publics**.

### **D- Causes et hypothèses liées au problème général**

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

### III- Tableau de bord de l'étude

Tableau n° 4 Tableau de bord de l'étude pour une contribution à une gestion performante des marchés publics au Bénin

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses
Niveau général		La gestion non performante des marchés publics.	<u>Objectif général</u> Contribuer à une gestion performante des marchés publics	-	-
	1	L'inorganisation de la commande publique au niveau des ministères.	Proposer des actions pour l'accélération de la procédure de passation des marchés publics au Bénin.	Le manque d'anticipation et de méthode de management dans l'administration publique	L'inorganisation de la commande publique est due au manque d'anticipation et de méthode de management dans la gestion des marchés publics au Bénin
	2	Le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des Marchés Publics.	Suggérer des mesures tendant à la dissociation des organes de passation des organes de contrôle.	Le manque de ressources humaines qualifiées.	Le manque de ressources humaines qualifiées explique le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics
	3	L'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des Marchés Publics.	Contribuer à la définition et à l'organisation de la répression des infractions au code des marchés publics et des délégations de service public.	L'insuffisance de réforme au niveau des marchés publics au Bénin.	L'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance de réforme au niveau de la gestion des marchés publics.

---

## **PARAGRAPHE II : ADOPTION DE LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE A PARTIR DE LA REVUE DE LITTERATURE**

### **I- Revue de littérature**

Comme l'indique son nom, la revue de littérature est un exercice qui permet dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée, sur les problèmes identifiés.

Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les approches génériques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique choisie. Il sera donc question d'identifier les théories spécifiques liées à ces approches afin de faire le point des connaissances sur le problème général du caractère non performant des marchés publics au Bénin et sur celles relatives aux problèmes spécifiques qui sont :

- inorganisation de la commande publique ;
- cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics ;
- absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Il convient aussi de rappeler, qu'au sein de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, des approches génériques précises ont été identifiées par rapport à ces problèmes spécifiques et se présentent comme suit :

- approche basée sur les outils de maîtrise par les acteurs des différentes étapes dans la procédure de passation des marchés publics (approche générique liée au problème spécifique n°1) ;
- approche basée sur la définition claire et nette des rôles de passation et de contrôle des marchés publics (approche générique liée au problème spécifique n°2) ;
- approche basée sur la définition et l'organisation de la répression des infractions au code des marchés publics et des délégations de service public (approche générique liée au problème spécifique n°3).

Notons au préalable que, le point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques étant sous le couvert de la théorie du problème général qui est celle de la gestion non performante des marchés publics, seuls les points relatifs aux problèmes spécifiques seront exposés.

#### **A- Contributions antérieures liées au problème de l'inorganisation de la commande publique**

Les insuffisances des différentes techniques de passation des marchés publics ont amené plusieurs auteurs à faire des approches de solutions afin que les marchés publics puissent suivre un planning bien défini pour d'aboutir aux meilleurs services et aux meilleurs coûts. C'est ainsi que mettant l'accent sur les aspects commerciaux de la passation des marchés publics, **M. J. Denis Béliste**, Directeur exécutif du Centre du Commerce International CNUCED/OMC (CCI) estime que « de meilleurs systèmes de passation des marchés publics peuvent aider les gouvernements à optimiser l'emploi des ressources tout comme le secteur privé réduit les coûts en exploitant de façon stratégique le développement des réseaux d'achats et d'offres pour jouer sur la concurrence dans l'économie mondiale »( rapport de la conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique ,organisée par la Banque Africaine de Développement, CCI/CNUCED/OMC, Abidjan, cote d'ivoire, 30nov-4dec 1998). Il s'agit, en claire, d'introduire le management dans la gestion des marchés publics avec les méthodes de prévision afin de réduire les coûts. Il apparaît là que l'efficacité dans les dépenses relatives aux achats publics doit non seulement être rapportée aux résultats atteints et à ceux attendus, mais également se préoccuper des moyens utilisés pour parvenir aux résultats.

En France, les acteurs de la réforme estiment que « l'efficacité de la fonction achat passe par une organisation qui assure la maîtrise de l'ensemble du processus, de l'analyse des besoins et de leur expression à la mesure de la satisfaction des utilisateurs ». « En effet, en définissant précisément les besoins et en pesant traditionnellement sur les prix des produits dans le cadre de la passation des marchés, en comparant les coûts introduits mais également en recherchant la performance des produits et des équipements comme en optimisant l'organisation de l'achat, il est possible de dégager des moyens budgétaires et humains qui pourront contribuer à la satisfaction des missions de l'Etat ». (Circulaire DHOS/F4 n°2000-474

du 15 septembre 2000 relative à l'organisation de la fonction achat et à la commande publique de la santé en France, <http://www.tbs.sct.gc.ca/images/maf-rcg-02-t.gif>)

Pour la Banque Mondiale, la transparence dans les finances publiques en général repose sur les notions de « prévisibilité, une large connaissance des acteurs de toutes les règles de la procédure et la possibilité de recours en cas de l'inobservation des règles ». (Cours à distance sur la gestion des ressources publiques et la réduction de la pauvreté de nov. 2001 au 2 février 2002, institut de la Banque Mondiale).

**B- Contributions antérieures liées au problème du cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des Marchés Publics**

Messieurs **Benjamin AVAMASSE** et **Marcellin HOUNTONDI** ont posé les bases du problème, dans leur mémoire sur l'élimination des prémices de la réalisation inefficace des dépenses publiques dans la réforme des marchés publics, en préconisant : « de répartir les rôles entre les différents acteurs de la chaîne des marchés publics pour éviter le cumul d'attribution qui sont a priori incompatible ». Ils préconisent par ailleurs d'adopter le système canadien de responsabilisation des acteurs ou les responsabilités sont clairement définies et attribuées et correspondent à des limites bien précises. Il faut en clair éviter à la DNMP de ne pas se retrouver dans une position inconfortable de juge et partie.

**C- Contributions antérieures liées au problème de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des Marchés Publics**

L'UEMOA a clairement devancé cette question en entreprenant une réforme des marchés publics au sein des Etats membres qui vise essentiellement l'harmonisation des règles de système de passation des marchés publics dans l'espace UEMOA.

« Le projet de réforme des marchés publics vise à actualiser, rationaliser et harmoniser le cadre réglementaire et institutionnel de l'achat des Etats membres de l'Union en vue de promouvoir la transparence des procédures d'attribution des marchés publics et à une responsabilisation des acteurs de la chaîne des marchés publics ».

En effet, cette réforme devrait entraîner un meilleur emploi des ressources et développer la compétence et la probité des services administratifs chargés des marchés publics.

Madame **GUINIKOUKOU Félicienne**, spécialiste Béninoise des Finances Publiques, très préoccupé de l'inobservance des règles d'éthiques en la matière, requiert, dans une communication sur les marchés publics que : « des sanctions sévères doivent être prévues à l'encontre des gestionnaires des marchés publics qui portent atteinte à la réglementation des marchés publics ou qui sont auteurs d'actes de corruption. La nature de ces sanctions et l'autorité ayant qualité pour les prononcer doivent être précisées ».

## **II – Méthodologie de l'étude**

La méthode de travail va nous permettre de mieux identifier l'outil d'analyse des données et d'obtenir des informations utiles à des analyses subséquentes.

La méthode de travail comporte l'approche empirique et l'approche théorique.

### **A. L'approche empirique**

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Elle reste le moyen privilégié de collecte des informations nécessaires à la vérification des hypothèses.

L'approche empirique se réalisera à travers les points suivants :

- ✓ la fixation des objectifs des enquêtes ;
- ✓ la présentation du cadre et de la nature de l'enquête ;
- ✓ l'identification de la population mère et définition de l'échantillon ;
- ✓ la définition du centre d'intérêt du questionnaire ;
- ✓ la conception des questionnaires ;
- ✓ la réalisation de l'enquête ;
- ✓ la technique de dépouillement et ;
- ✓ les outils d'analyse et de présentation statistique.

### 1. La nature de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi notre enquête nous permettra de voir si d'une manière spécifique :

- le manque d'anticipation et de méthode de management dans la gestion des marchés publics, explique vraiment l'inorganisation de la commande publique ;
- le cumul par la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics résulte véritablement du manque de ressources humaines qualifiées ;
- l'insuffisance de réforme au niveau des marchés publics au Bénin est vraiment à l'origine de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

### 2. Cadre et Nature de l'enquête

Il s'agit d'une enquête à deux volets, c'est-à-dire une enquête interne et une enquête externe. C'est fort de cela que nous avons choisi pour cadre d'investissements la structure d'accueil du stage comme site de l'enquête ainsi que des structures externe comme le maître d'ouvrage et les entrepreneurs.

L'enquête se déroulera par sondage au moyen d'un questionnaire conçu pour un échantillon représentatif de la population des agents de la DNMP, du maître d'ouvrage et des entrepreneurs.

### 3. Identification de la population mère et définition de l'échantillon

La base de sondage est constituée de tous les acteurs du système de passation des marchés publics.

La population identifiée est composée d'une part des agents de la Direction Nationale des Marchés Publics, de la Cellule de Passation des Marchés Publics du MDCB et d'autre part des entrepreneurs qui sont les vrais acteurs dans l'exécution des marchés publics.

Cette enquête prendra en compte les agents de ces structures sans distinction de rôle.

#### 4. Le centre d'intérêt du questionnaire

L'étude que nous menons, vise à collecter des données pouvant servir à retenir ou à réfuter les hypothèses formulées antérieurement. Les questions posées lors de notre enquête serviront à recenser des informations pouvant nous permettre de :

- comprendre pourquoi les commandes publiques sont inorganisées ;
- comprendre pourquoi la DNMP cumule, à elle seule, les fonctions de passation et de contrôle des marchés publics ;
- comprendre pourquoi il y a une absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Ceci permettra de formuler des recommandations concrètes et pertinentes pour une gestion performante des marchés publics au Bénin.

#### 5. Conception du questionnaire

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude. Les questions fondamentales qui nous serviront de manière directe à vérifier les hypothèses qui se présentent comme suit : (confère questionnaire en annexe1)

#### 6. Réalisation de l'enquête

Nous allons nous rendre sur le terrain afin de rencontrer les agents de la DNMP toutes catégories confondues ainsi que ceux des autres structures. C'est ainsi que nous aurons à parcourir toutes les structures de la DNMP.

Cette étude couvrira la période du 14 au 31 mai 2007.

Ces enquêtes seront suivies du dépouillement des questionnaires.

#### 7. Techniques de dépouillement et outil d'analyse et de présentation statistique

Une fois les données recueillies auprès de l'échantillon sur le questionnaire, elles devront être dépouillées manuellement. Les résultats seront analysés en

effectuant des tris à plat orientés dans le sens de la vérification des différentes hypothèses formulées.

Tous ces outils étant fixés, la présentation des résultats des enquêtes suivra.

### **B. L'approche théorique**

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

#### **1. Les conditions liées au problème spécifique n°1**

Pour la qualité de nos analyses, nous allons veiller à l'exactitude de nos résultats.

Cette partie nous permettra de faire le traitement et d'interpréter des données collectées lors des entretiens des enquêtes, des entrevues et les revues documentaires.

##### **a) Normes ou repères d'amélioration**

La mise en place des outils de maîtrise des méthodes management dans la gestion des marchés publics.

##### **b) Seuil de décision pour l'analyse des données**

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtes c'est-à-dire la cause qui réunira le plus fort taux.

#### **2. Les conditions liées au problème spécifique n°2**

##### **a) Normes ou repères d'amélioration**

Comme repère d'amélioration, il s'agit de la définition claire et nette des rôles de passation et de contrôle des marchés publics.

b) Seuil des décisions pour l'analyse des données

La cause qui sera retenue est celle qui aura réuni le plus fort taux des avis des enquêtés.

3. Les conditions liées au problème spécifique n°3

a) Normes ou repères d'amélioration

Il s'agira ici pour repère d'amélioration de mettre en place les dispositions pénales pour sanctionner les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

b) Seuil de décision pour l'analyse des données

L'item qui aura le poids le plus élevé sera retenu.

---

---

## **SECTION II : COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DES ENQUETES, APPROCHES ET CONDITION DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Dans cette section, nous partirons du cadre, de la présentation et du déroulement pour présenter les résultats de l'enquête tout en parlant des difficultés rencontrées et des limites des données.

### **PARAGRAPHE I : COLLECTE DES DONNEES ET ANALYSES DES RESULTATS DES ENQUETES**

#### **I- Préparation, réalisation de la collecte, difficultés rencontrées et limites des données**

##### **A. Préparation de l'enquête**

Lors d'une recherche, l'obtention des données complètes, exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est donc pour cela que notre enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé à l'ensemble des agents de la DNMP ainsi qu'à ceux des autres structures sans distinction de grades ou de postes occupés.

##### **B. Réalisation des enquêtes**

Le premier type d'enquête est réalisé au sein de la Direction Nationale des Marchés Publics en fonction des problèmes ciblés et de quelques questions de compréhension. C'est l'enquête interne.

L'enquête externe quant à elle nous a permis de recueillir l'opinion des maîtres d'ouvrage et de simples observateurs du système de passation des marchés publics.

La réalisation de notre enquête s'est effectuée du 14 au 31 mai 2007 à cotonou.

### **C- Difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées n'affectent pas les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations. Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête.

Les difficultés liées à l'enquête sont relatives surtout à la diversité, la disparité et l'indisponibilité des individus ciblés.

La plupart des enquêtés se sont montrés réticents à nous fournir des informations, pour la simple raison qu'ils sont trop pressés ou trop occupés ou encore ils jugent le sujet trop sensible. Mais, après maintes explications, certains d'entre eux finissent par comprendre la pertinence du problème et acceptent alors de remplir le questionnaire alors que d'autres refusent catégoriquement. Néanmoins, nous avons su mettre à profit notre chronogramme afin de recueillir les données nécessaires à notre étude.

### **D- Limites des données recueillies**

Les limites sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Eu égard au temps qui nous est imparti et aux moyens dont nous disposons, notre enquête s'est déroulée à Cotonou alors que ce problème se pose aussi au niveau des démembrements de l'Etat (Communes).

Ainsi, les données recueillies et exploitées ne concernent que les structures centrales.

D'autres limites sont liées à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir les questionnaires.

Aussi, faut-il ajouter aux difficultés notre propre inexpérience en matière de techniques de conduite d'une enquête et de collecte des données primaires lors des enquêtes. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de respecter autant que faire se peut, les règles, normes et principes académiques établis et arrêtés en la matière.

## **II- Analyse des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### **A- Présentation et analyse des données**

#### 1- Résultats relatifs au problème spécifique n°1

Nous présenterons et analyserons ici, les résultats d'enquête auprès de la cible retenue par rapport à la question de l'inorganisation de la commande publique.

A ce titre, une seule question fondamentale se trouvant dans le questionnaire a été posée pour conduire l'enquête à la vérification de l'hypothèse liée à ce problème d'inorganisation de la commande publique. Les résultats découlant de cette question sont consignés dans le tableau suivant :

TABLEAU N°5 : Cause du problème spécifique n°1

<b>REPONSES</b>	<b>ITEM1</b>	<b>ITEM2</b>	<b>ITEM3</b>	<b>TOTAL</b>
EFFECTIF	30	55	15	100
FREQUENCE	0,30	0,55	0,15	1

**item 1** : Le manque d'anticipation et de méthode de management

**item 2** : La non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics

**item 3** : Sans avis

Source : Quelle est selon vous la cause du problème relatif à l'inorganisation de la commande publique au niveau des ministères.

Par rapport au tableau présenté ci-dessus, face à la question relative à l'inorganisation de la commande publique, 30% des enquêtés pensent qu'elle est due au manque d'anticipation et de méthodes de management, 55% trouvent qu'elle est due à la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics ; 15% enfin, sont sans avis.

Nous pouvons donc conclure que la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics sont sources de l'inorganisation de la commande publique.

## 2- Résultats relatifs au problème spécifique N° 2

Pour plus de véracité dans la vérification de l'hypothèse spécifique liée à ce problème de cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics, une seule et même questions a été posée à tous les enquêtés.

Nous présenterons alors les résultats issus de la question n°2 de notre questionnaire.

TABLEAU N°6 Cause du problème spécifique n°2

REPONSES	ITEM1	ITEM2	ITEM3	TOTAL
EFFECTIF	20	25	55	100
FREQUENCE	0,20	0,25	0,55	1

item 1 : Les attributions de la DNMP

item 2 : Autres

item 3 : Le manque de ressource humaines qualifiés

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : quelle est selon vous la cause du problème du cumul par le même organe, la Direction Nationale des Marchés Publics, des fonctions de passation et de contrôle.

La lecture des résultats nous permet de constater que 20% des enquêtés pensent que c'est les attributions de la DNMP qui entraîne le cumul des fonctions de passation et de contrôle à son niveau, 25% pensent à diverses autres raisons qui ne sauraient être regroupées sous une appellation unique pouvant représenter une et une seule cause générique. Enfin, 55% pensent que cela est dû au manque de ressources humaines qualifiées.

En définitive, il ressort de l'analyse de ce tableau que le manque de ressources humaines qualifiées est la raison fondamentale qui justifie le cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics au Bénin.

## 3- Résultats relatifs au problème spécifique n° 3

La question n°3 du questionnaire adressée aux enquêtés concourt à déterminer les vraies raisons de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Les résultats obtenus pour cette question sont consignés dans le tableau suivant :

TABLEAU N°7 : Cause du problème spécifique n°3

REPONSES	ITEM1	ITEM2	ITEM3	TOTAL
EFFECTIF	65	05	30	100
FREQUENCE	0,65	0,05	0,30	1

**item 1** : L'insuffisance de la réforme au niveau de la gestion des marchés publics

**item 2** : Sans avis

**item 3** : les sanctions prévues par le code des marchés publics suffisent

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question :

Quelle est selon vous la cause du problème de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics ?

Une analyse des résultats de cette question consignés dans le tableau révèle les observations ci-après :

- 65% des enquêtés trouvent que c'est l'insuffisance de la réforme au niveau de la gestion des marchés publics qui est à la base de ce problème.
- 05% ont des avis qui ne peuvent être regroupés.
- 30% pensent, enfin que c'est parce que les sanctions prévues par le code des marchés publics suffisent déjà.

De cette analyse, nous observons que c'est l'insuffisance de réforme au niveau de la gestion des marchés publics qui est à la base du problème de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

## **B- Vérification des hypothèses et synthèses du diagnostic**

Nous nous efforcerons dans cette partie de procéder successivement à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés,

ensuite à la formulation de la synthèse du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

### 1- Degré de vérification des hypothèses

#### a- Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Pour éradiquer la ou les causes se trouvant à la base du problème de l'inorganisation des commandes publiques, il est fixé comme seuil de décision l'item qui aura le poids le plus élevé. Or, les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que l'organisation de la commande publique est due :

- au manque d'anticipation et de méthode de gestion avec un pourcentage de l'ordre de 30% ;
- à la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics avec un pourcentage de 55% ;
- à des causes non regroupables sous une dénomination unique avec un pourcentage de 15%.

Ainsi, l'analyse faite des réponses obtenues par rapport à la cause se trouvant à la base de ce problème d'inorganisation de la commande publique et par rapport au seuil de décision fixé, nous amène alors à retenir comme cause réelle, la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics.

L'hypothèse n°2 préalablement formulée n'est alors pas vérifiée. Nous reformulons alors notre hypothèse de recherche de la manière suivante : la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics est à la base de l'inorganisation de la commande publique.

#### b- Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Pour la résolution du problème lié à l'hypothèse spécifique n°2, qui est celui du cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics, il est fixé comme seuil de décision que tout item qui recevra le poids le plus élevé sera maintenu. De l'analyse des données mobilisées, il en ressort que le cumul par la

DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics est due aux observations se présentant comme suit :

- les attributions de la DNMP avec 20% ;
- autres causes avec 25% ;
- le manque de ressources humaines qualifiées avec 55%.

De ce qui précède, il en ressort que c'est l'item n°3 qui a le pourcentage le plus élevé. Alors l'hypothèse n°2 selon laquelle, c'est le manque de ressources humaines qualifiées qui est à la base du cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics est totalement vérifiée.

*c- Degré de vérification de l'hypothèse n°3*

En se référant au seuil de décision retenu pour la vérification de cette hypothèse liée au problème de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics, il est prévu qu'il sera maintenu l'item qui aura le poids le plus élevé. En effet, nos analyses par rapport aux données d'enquête, nous ont révélé les différents pourcentages que voici :

- 65% pensent que c'est l'insuffisance de réformes qui est à la base de ce problème ;
- 05% sont sans avis ;
- 30% pensent que c'est parce que les sanctions prévues par le code des marchés suffisent déjà.

De ce fait, l'hypothèse n°1 selon laquelle c'est l'insuffisance de réformes qui est à la base de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics, se trouve ainsi justifiée.

**2- Synthèse du diagnostic**

Les causes réelles des problèmes identifiés sont celles à attaquer afin d'y apporter des solutions. A cet effet, l'accent y sera mis dans la formulation du diagnostic.

a- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amené à retenir de façon définitive que **la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics est à la base de l'inorganisation de la commande publique.**

b- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir définitivement que **le manque de ressources humaines qualifiées est à la base du cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics.**

c- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°3

Suite à la vérification de l'hypothèse n°3, nous retenons que **l'insuffisance de réformes est à l'origine de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics au Bénin.**

## **PARAGRAPHE II : DES APPROCHES DE SOLUTION AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **I- Approches de solutions**

Trouver solution à un problème, c'est trouver les moyens d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème. Ainsi des solutions seront proposées pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques.

**A- Approche de solution au problème de l'inorganisation de la commande publique**

Pour trouver solution au problème de l'inorganisation de la commande publique, nous allons proposer les conditions d'éradication de **la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics** qui est la cause réelle de ce problème. A cet effet, nous suggérons ce qui suit :

- organiser de façon annuelle le recyclage des acteurs principaux des marchés publics à savoir le personnel des Cellules de Passation des Marchés Publics des Ministères et ceux de la Direction National des Marchés Publics.

Cette formation se fera sous forme de séminaire atelier et on fera appel à des experts chargés de la gestion des marchés publics qu'ils soient Béninois ou non. Ceux-ci auront la lourde tâche en tant que formateurs de familiariser les acteurs à la maîtrise de la procédure de passation des marchés publics dans les moindres détails. Il sera également question de la maîtrise du démarrage du processus de passation des marchés publics au Bénin. Ainsi, on pourra apprendre aux acteurs à anticiper en matière de passation des commandes publiques :

- songer à faire des plaquettes sur la procédure de passation des marchés publics à mettre à la disposition de tous les usagers ;
- songer à informatiser les Cellules de Passation des Marchés Publics des ministères de sorte à ce qu'elles soient en réseau avec la DNMP de sorte à réduire les délais et faciliter la procédure. L'application de cette suggestion obligera les CPMP et la DNMP à la formation informatique de leur personnel et au maintien à un bon niveau des connaissances informatiques acquises ;
- élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur la base de leur programme d'activité au niveau de chaque structure et à mettre à la disposition de la DNMP et anticiper les commandes (voire annexe n°2). Ceci éviterait la précipitation dans les commandes publiques ;
- faire des groupements de commandes pour satisfaire des besoins de fournitures courantes entre les services de l'Etat. Ceci permettra de faire des commandes pour plusieurs structures ensemble et éviter ainsi la lenteur et les coûts liés à la passation des commandes individuels.
- limiter les marchés de gré à gré à 10% des marchés du BGE et à 10% des marchés des sociétés ou Offices d'Etat.

Ces suggestions, si elles sont respectées, contribueront nous l'espérons à une bonne organisation au niveau des commandes publiques.

**B- Approches de solution au problème du cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des Marchés Publics**

La résolution de la cause qui est le manque de personnel qualifié à la DNMP se trouvant à la base de ce problème passera par les suggestions ci-après :

- recruter du personnel qualifié dans la gestion des marchés publics pour leur permettre d'intervenir dans les nombreuses tâches qui relèvent de la gestion des marchés publics ;
- penser à créer une Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics placée sous la tutelle du ministre en charge des finances et qui sera l'organe de contrôle des marchés publics. A ce titre, la Direction National de Contrôle des Marchés Publics sera chargée de contrôler :
  - ▶ a priori, la procédure de passation des marchés publics d'un montant égal ou supérieur au seuil fixé par voie réglementaire et des délégations de services publics ;
  - ▶ a posteriori les procédures de passation en dessous dudit seuil ainsi que les modalités d'exécution des marchés et délégations ; le contrôle a posteriori ne sera exécuté que pour autant que l'Autorité de Régulations des Marchés Publics n'ait pas encore été saisie d'une dénonciation ou d'une plainte liée à des irrégularités commises à l'occasion d'une procédure de passation ou d'exécution d'un marché public ou d'une délégation de service public.

Pour réussir efficacement cette réforme, il faudra rendre incompatibles les fonctions de membres des organes de contrôle et des structures de passation des marchés publics établis auprès des autorités contractantes.

**C- Approche de solution au problème de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des Marchés Publics**

Rappelons que la cause à la base de ce problème est **l'insuffisance de réformes au niveau de la gestion des marchés publics**. En éradiquant cette cause nous parviendrons à résoudre le problème de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics. Cette éradication passe par :

- la définition et l'organisation de la répression des infractions au Code des marchés publics et des délégations de service public. Ainsi on peut prévoir :
  - ♣ des sanctions des candidats et soumissionnaires dans le cas des pratiques de collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels et de priver l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte ; procédé à des pratiques visant sur le plan technique à influencer sur le contenu du Dossier d'Appel d'Offres ; eu recours à la surfacturation et/ou à la fausse facturation...
  - ♣ des sanctions des autorités publiques en cas de violation du code des marchés publics ;
  - ♣ des sanctions en cas de violation des règles en matière de conflits d'intérêt, de fractionnement et d'exclusion ;
  - ♣ des sanctions en cas de violation des règles de contrôle à priori
  - ♣ la suspension ou la radiation des structures en charge des marchés publics ;
  - ♣ des réparations de dommages résultant d'un acte de corruption ou d'une violation des dispositions du code des marchés publics.
- penser à insérer dans le code pénal des dispositions pour sanctionner les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics.

En attendant que ces dispositions ne soient insérées dans le code pénal, il faudrait tenir compte de la réorganisation proposée et qui sera intégré au code des marchés publics ultérieurement.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées et tableau synthèse de l'étude**

### **A- Conditions de mise en œuvre**

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

1- Recommandations à l'endroit de la DNMP et des Cellules de Passation des Marchés Publics.

Pour que la gestion des marchés publics soit vraiment performante, il faudra une réforme profonde du code des marchés publics et la DNMP doit mener des études qui consisteront à :

- faire comprendre aux agents de la DNMP que la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics qui sera créé ne viendra pas lui arracher ses attributions mais l'aider à être plus efficace. Ceci permettra aux différents acteurs de la gestion des marchés publics de se sentir impliqué dans la réforme ;
- définir avec la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics les caractéristiques, les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics qui sera créée ;
- établir une meilleure organisation des rapports entre les structures de contrôle des marchés publics et l'autorité de régulation ;
- définir les conditions d'organisation des commandes publiques groupées ;
- produire à la fin de l'étude un projet de code des marchés publics qui prenne en compte toutes les recommandations faites.

2- Recommandation à l'endroit des gouvernants

Pour une gestion performante des marchés publics au Bénin, il faudrait que nos gouvernants prennent en compte les observations suivantes :

- mettre en place au plus tôt, les Cellules de Passation des Marchés Publics au niveau des nouveaux ministères et remplacer les membres défaillants des cellules existantes pour permettre la célérité dans la gestion des marchés publics ;
- transmettre le plus tôt possible à l'Assemblée nationale le projet de code des marchés publics qui sera produit par la DNMP ;
- le ministère chargé des finances doit être doté de fonds nécessaires pour amorcer les réformes attendues. Une ligne budgétaire doit être prévue à cet effet.

**B- Tableau de Synthèse de l'Etude**

C'est un tableau récapitulatif de tout le travail abattu (de la problématique aux solutions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes en passant d'une part, par la fixation des objectifs et la formulation des hypothèses et d'autre part, par la formulation du diagnostic).

**Tableau n° 8 : Tableau Synthèse de l'Etude pour une contribution à une gestion performante des marchés publics au Bénin**

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses	Diagnostic	Solution
Niveau général	La gestion non performante des marchés publics.	<u>Objectif général</u> Contribuer à une gestion performante des marchés publics.	-	-		-
spécifiques	1 L'inorganisation de la commande publique au niveau des ministères.	Proposer des actions pour accélérer la procédure de passation des marchés publics au Bénin.	Le manque d'anticipation et de méthode de management dans l'administration publique.	L'inorganisation de la commande publique est due au manque d'anticipation et de méthode de management dans la gestion des marchés publics au Bénin.	L'inorganisation de la commande publique est due à la non maîtrise du processus et du démarrage de la procédure de passation des marchés publics	Amener les agents à maîtriser le processus actuel de gestion, informatiser les CPMP et la DNMP et élaborer les plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics.
	2 Le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des Marchés Publics.	Suggérer des mesures tendant à dissocier les organes de passation des organes de contrôle.	Le manque de ressources humaines qualifiées.	Le manque de ressources humaines qualifiées explique le cumul par le même organe, la DNMP, des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics.	Le manque de personnel qualifié et à la base du cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics.	Recruter du personnel qualifié dans la gestion des marchés publics et créer une Direction Nationale du Contrôle des Marchés publics.
	3 L'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des Marchés Publics.	Contribuer à la définition et à l'organisation de la répression des infractions au code des marchés publics et des délégations de service public.	L'insuffisance de réforme au niveau des marchés publics au Bénin.	L'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance de réforme au niveau de la gestion des marchés publics.	L'insuffisance de réforme est à la base de l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics	Définir et organiser la répression des infractions au code des marchés publics et insérer dans le code pénal les dispositions pour sanctionner les infractions commises.

## **CONCLUSION GENERALE**

## **CONCLUSION GENERALE**

La gestion actuelle des marchés publics n'est pas compatible avec les recommandations de la politique générale du Gouvernement qui préconisent un assainissement des finances publiques en général.

Les problèmes liés à l'inorganisation de la commande publique, le cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics et surtout l'absence de dispositions pénales sanctionnant les infractions commises lors de la passation et de l'exécution des marchés publics sont autant de limites que représente la gestion actuelle des marchés publics. Une réforme profonde du système s'avère donc indispensable.

Au terme de cette étude, il ne fait plus aucun doute que la réforme de la gestion des marchés publics présentera d'innombrables avantages qui permettront de pallier sur différents plans, les limites du système actuel de gestion.

Toutefois, pour la réussite de ces réformes, il faudrait un personnel qualifié maîtrisant le fonctionnement du système et dévoué pour sa sécurité et sa réussite. Il faudrait également savoir anticiper sur les commandes publiques.

Il est aussi à noter que l'introduction dans la gestion des marchés publics des méthodes managériales pourrait exercer une influence sur l'administration publique en générale.

Par cet effet d'entraînement, la gestion de l'administration publique s'en trouverait modifiée de même que celle des démembrements de l'Etat voire de toute la nation. Une telle préoccupation peut faire l'objet d'une étude ultérieure.

La réforme du système des marchés publics, telle qu'elle a été analysée dans ce travail, offre des avantages insoupçonnés aux agents économiques.

Souhaitons qu'une meilleure organisation de la commande publique et la définition et l'organisation de la répression des infractions au code des marchés

publics contribuent de façon effective à améliorer la performance du système des marchés publics.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Alecian, S et Foucher, D : « **Le management dans le service public** » Paris : 2<sup>ème</sup> Edition d'Organisation 2003

Avamasse, B et Hountondji, M « **Contribution à l'élimination des prémices de la réalisation inefficace des dépenses publiques dans la réforme des marchés publics au Bénin** » Abomey-Calavi : ENAM 2005

Mémoire cycle II : Administration des Finances et Trésor

Charpentier, M et Grandjean, Ph « **Secteur public et contrôle de gestion : pratiques, enjeux et limites** » Paris : Editions d'Organisation 1998

CNUCED/OMC, PNUD et BAD « **Rapport de la conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique** » Abidjan, Côte d'Ivoire du 30 novembre au 4 décembre 1998

Décret n° 2004-562 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics

Décret n° 2004-563 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics

Décret n° 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics

Décret n° 2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics

Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins « **Circulaire D .... /F4 n° 2000-474 du 15 septembre 2000 relative à l'organisation de la fonction achat et à la maîtrise de la commande publique dans les établissements publics de santé** »

Guinikoukou, F « **Recommandations pour un système de passation des marchés publics plus transparents et plus efficaces pour une compétition saine et accrue** » Atelier national sur le système de passation des marchés publics au Bénin, Cotonou, les 4, 5 et 6 novembre 2002

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 applicables en République du Bénin

Annexe 1

# Questionnaire

Dans le cadre de nos travaux de recherches de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « Contribution à une gestion performance des Marchés Publics au Bénin » nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous :

**I- Identification de l'enquête**

- 1) Poste occupé.....
- 2) Contact.....(facultatif)

**II- Qu'est ce qui selon vous justifie l'inorganisation de la commande publique au Bénin**

- Non qualification des agents payeurs du Trésor
- Peur des agents payeurs d'être victime des incidents de paiement.
- Faible maîtrise des instruments classiques de paiement et difficultés de traitement imposées par ceux-ci.
- Autres (à préciser).....

**III- Qu'est ce qui publique le cumul par la DNMP des fonctions de passation et de contrôle des marchés publics**

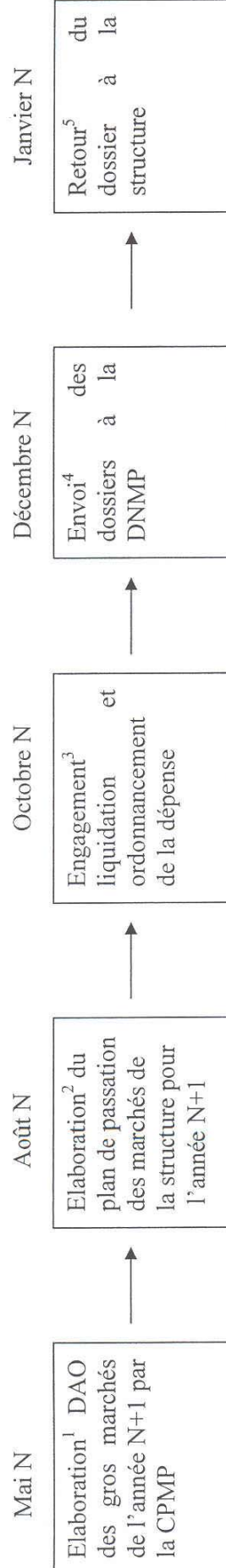
- Non assurance de la totalité des fonctions bancaires assignées au Service Epargne
- Le manque de prise en compte par le S.E des besoins spécifiques de sa clientèle.
- Inexistence de textes et de réglementations régissant le fonctionnement des instruments automatisés de circulation de la monnaie scripturale.
- Autres (à préciser).....

**IV- Qu'est ce qui selon vous soutend l'absence de disposition pénale sanctionnant les infractions commises lors de la passation et du contrôle des marchés publics**

- Le taux élevé d'analphabétisation de la population
- La préférence de la population pour la liquidité
- L'ignorance des avantages qu'offre la carte bancaire pour une bonne gestion de la trésorerie
- Autres (à préciser).....

**MERCI POUR VOTRE COLLABORATION**

## ANNEXE 2



Source : Elaboré par nous même après nos investigations

### Résumé

- 1- L'élaboration du plan de passation de chaque structure doit intervenir à partir des mois de l'année N-1 pour tenir compte de la programmation lors de la conférence budgétaire
- 2- Après la conférence budgétaire les structures connaissant déjà les crédits approximatifs peuvent déjà préparer les DAO des gros marchés
- 3- Le dossier est envoyé à la DNMP pour approbation
- 4- La structure reçoit le dossier approuvé mais attends le vote du budget pour introduire la dépense
- 5- Dès le votes du budget, la structure peut engager, liquider et ordonnancer la dépense.

# TABLE DES MATIERES

DEDICACES	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTES DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTES DES TABLEAUX	vi
RESUME	vii
SOMMAIRE	viii
INTRODUCTION GENERALE.....	01
<b>PREMIER CHAPITRE : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION PERFORMANTE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN.....</b>	<b>05</b>
<b>SECTION I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE.....</b>	<b>06</b>
<b>PARAGRAPHE I : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE.....</b>	<b>06</b>
I- PRESENTATION DE LA DGTCP.....	06
A- LES DIRECTIONS TECHNIQUES.....	06
1- <i>La Direction de la Gestion des Ressources (DGR).....</i>	<i>06</i>
2- <i>La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE).....</i>	<i>06</i>
3- <i>La Direction des Affaires Monétaires et Financières.....</i>	<i>07</i>
4- <i>La Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable.....</i>	<i>07</i>
B- LES CENTRES PRINCIPAUX.....	07
1- <i>L'Inspection Générale des Services.....</i>	<i>07</i>
2- <i>La Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor.....</i>	<i>07</i>
C- LES SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR.....	08
1- <i>Les services centraux.....</i>	<i>08</i>
2- <i>Les services extérieurs.....</i>	<i>08</i>
II- PRESENTATION DE LA DNMP.....	08
A- LES MISSIONS.....	08
B- LES STRUCTURES DE LA DNMP.....	09
1- <i>La Direction des Etudes et de la Réglementation.....</i>	<i>09</i>
2- <i>La Direction du Suivi et de l'Exécution des Marchés.....</i>	<i>09</i>
3- <i>La Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques.....</i>	<i>10</i>
<b>PARAGRAPHE II : ETAT DES LIEUX.....</b>	<b>10</b>
I - DU FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE GESTION DES MARCHES PUBLICS.....	10
A- LE MAITRE D'OUVRAGE.....	10
1- <i>L'Appel d'offre.....</i>	<i>11</i>
2- <i>L'Adjudication.....</i>	<i>11</i>
3- <i>Le Gré à Gré.....</i>	<i>12</i>
B- LES AUTRES STRUCTURES TECHNIQUES.....	13
1- <i>Les Cellules de Passation des Marchés Publics.....</i>	<i>13</i>
2- <i>La Direction Nationale des Marchés Publics.....</i>	<i>14</i>
3- <i>La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics.....</i>	<i>14</i>

II-	DE LA PHASE DE PAIEMENT DES DEPENSES EXECUTEES PAR MARCHES PUBLICS.....	15
A-	LE CONTROLE DE REGULARITE DE LA DEPENSE.....	15
B-	LE PAIEMENT DE LA DEPENSE.....	16
III-	INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE.....	17
A-	INVENTAIRE DES ATOUTS ET DES PROBLEMES.....	17
1-	Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	17
2-	Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	18
B-	REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR PROBLEMATIQUE.....	19
<b>SECTION II : CHOIX, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....</b>		<b>21</b>
<b>PARAGRAPHE I : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE.....</b>		<b>21</b>
I-	CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	21
II-	SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE.....	22
<b>PARAGRAPHE II : VISION GLOBALE DE RESOLUTION.....</b>		<b>23</b>
I-	APPROCHES GENERIQUES DE RESOLUTION DU PROBLEME GENERAL.....	23
II-	APPROCHES GENERIQUES DE RESOLUTION DES PROBLEMES SPECIFIQUES.....	23
A-	APPROCHE GENERIQUE LIEE AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1.....	23
B-	APPROCHE GENERIQUE LIEE AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2.....	24
C-	APPROCHE GENERIQUE LIEE AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3.....	24
D-	SYNTHESES DES APPROCHES GENERIQUES RETENUES.....	25
II-	ETAPE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE.....	25
<b>DEUXIEME CHAPITRE : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LA GESTION PERFORMANTE DES MARCHES PUBLICS AU BENIN.....</b>		<b>26</b>
<b>SECTION I : OBJECTIF DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE ADOPTEE.....</b>		<b>27</b>
<b>PARAGRAPHE I : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE.....</b>		<b>27</b>
I-	RAPPEL DE LA PROBLEMATIQUE RETENUE.....	27
II-	OBJECTIFS DE L'ETUDE.....	28
A-	OBJECTIF GENERAL.....	28
B-	OBJECTIFS SPECIFIQUES.....	28
II-	HYPOTHESES DE TRAVAIL.....	28
A-	CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°1.....	28
B-	CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2.....	29
C-	CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3.....	30
D-	CAUSE ET HYPOTHESE LIEES AU PROBLEME GENERAL.....	30
III-	TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE.....	31
<b>PARAGRAPHE II : ADOPTION DE LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE A PARTIR DE LA REVUE DE LITTERATURE.....</b>		<b>32</b>
I-	REVUE DE LITTERATURE.....	32
A-	CONTRIBUTIONS ANTERIEURES LIEES AU PROBLEME DE L'INORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	33
B-	CONTRIBUTIONS ANTERIEURES LIEES AU PROBLEME DU CUMUL	

PAR LA DNMP DES FONCTION DE PASSATION ET DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS.....	34
C- CONTRIBUTIONS ANTERIEURES LIEES AU PROBLEME DE L'ABSENCE DE DISPOSITIONS PENALES SANCTIONNANT LES INFRACTIONS COMMISES LORS DE LA PASSATION ET DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	34
II- METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	35
A. L'APPROCHE EMPIRIQUE.....	35
1. <i>La nature de l'enquête</i> .....	36
2. <i>Cadre de l'enquête et Nature de l'enquête</i> .....	36
3. <i>Identification de la population mère et définition de l'échantillon</i> .....	36
4. <i>Le centre d'intérêt du questionnaire</i> .....	37
5. <i>Conception du questionnaire</i> .....	37
6. <i>Réalisation de l'enquête</i> .....	37
7. <i>Techniques de dépouillement et outil d'analyse et de présentation         Statistique</i> .....	37
B. L'APPROCHE THEORIQUE.....	38
1. <i>Les conditions liées au problème spécifique n°1</i> .....	38
a) <i>Normes ou repère d'amélioration</i> .....	38
b) <i>Seuil de décision pour l'analyse des données</i> .....	38
2. <i>Les conditions liées au problème spécifique n°2</i> .....	38
a) <i>Normes ou repères d'amélioration</i> .....	38
b) <i>Seuil des décisions pour l'analyse des données</i> .....	39
3. <i>Les conditions liées au problème spécifique n°3</i> .....	39
a) <i>Normes ou repère d'amélioration</i> .....	39
b) <i>Seuil de décision pour l'analyse des données</i> .....	39
<b>SECTION II : DE LA COLLECTE DES DONNEES, ANALYSE DES RESULTATS DES ENQUETES, APPROCHES ET CONDITION DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....</b>	<b>40</b>
<b>PARAGRAPHE I : COLLECTE DES DONNEES ET ANALYSES DES     RESULTATS DES ENQUETES.....</b>	<b>40</b>
I- PREPARATION, REALISATION DE LA COLLECTE, DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES.....	40
A. PREPARATION DE L'ENQUETE.....	40
B. REALISATION DES ENQUETES.....	40
C- DIFFICULTES RENCONTREES.....	41
D- LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES.....	41
II- ANALYSE DES DONNEES, VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.....	42
A- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES.....	42
1- <i>Résultats relatifs au problème spécifique n°1</i> .....	42
2- <i>Résultats relatifs au problème spécifique N° 2</i> .....	43
3- <i>Résultats relatifs au problème spécifique n° 3</i> .....	43
B- VERIFICATION DES HYPOTHESES ET SYNTHESSES DU DIAGNOSTIC.....	44
1- <i>Degré de vérification des hypothèses</i> .....	45
a- <i>Degré de vérification de l'hypothèse n°1</i> .....	45
b- <i>Degré de vérification de l'hypothèse n°2</i> .....	45

c- Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....	46
2- Synthèse du diagnostic.....	46
a- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1.....	47
b- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2.....	47
c- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°3.....	47
<b>PARAGRAPHE II : DES APPROCHES DE SOLUTION AUX CONDITIONS DE</b>	
<b>    MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>47</b>
<b>I- APPROCHES DE SOLUTIONS.....</b>	<b>47</b>
A- APPROCHE DE SOLUTION AU PROBLEME DE	
L'INORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	48
B- APPROCHE DE SOLUTION AU PROBLEME DU CUMUL	
PAR LA DNMP DES FONCTIONS DE PASSATION ET DE	
CONTROLE DES MARCHES PUBLICS.....	49
C- APPROCHE DE SOLUTION AU PROBLEME DE L'ABSENCE	
DE DISPOSITIONS PENALES SANCTIONNANT LES	
INFRACTIONS COMMISES LORS DE LA PASSATION ET DE	
L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS.....	49
<b>II- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS PROPOSEES ET</b>	
<b>    TABLEAU SYNTHESE DE L'ETUDE.....</b>	<b>50</b>
A- CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	50
1- Recommandation à l'endroit de la DNMP et des Cellules	
de Passation des Marchés Publics.....	51
2- Recommandation à l'endroit des gouvernants.....	51
B- TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE (TSE).....	52
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>54</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>57</b>
<b>Annexes</b>	
<b>Table des matières</b>	

### III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES UTILISES

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 applicables en République du Bénin

Décret n° 2004-562 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics

Décret n° 2004-563 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics

Décret n° 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics

Décret n° 2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics