



**REPUBLIQUE DU BENIN**

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

**SCIENTIFIQUE (MESRS)**

=====●=====

**UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI (UAC)**

=====●=====

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)**

=====●=====

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE**

**OPTION**

**Administration des Finances**

**FILIERE**

**Administration des Finances  
et du Trésor**

**THEME**

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA MISE  
EN PLACE DES CELLULES DE PASSATION DES  
MARCHES PUBLICS EN REPUBLIQUE DU BENIN**

*Réalisé et soutenu par :*

**Justin Tognissé TCHOGBE**

*Sous la direction de :*

Directeur de mémoire :

**M. Laurent METONGNON**

Administrateur du Trésor  
En service au Ministère des Finances

Maître de stage :

**M. Toussaint ADJAHO**

Administrateur des Services Financiers  
Directeur de la Préparation du Budget

---

---

**JUIN 2007**

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION  
NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE  
MEMOIRE.

CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME  
PROPRES A LEURS AUTEURS.

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT** : M. Clément DJOHOUN

**VICE – PRESIDENT** : M. René ANATO

**MEMBRE** : -

***A mes amis***

***Aurette, Léonide et Patrice***

## **REMERCIEMENTS**

Dans l'exécution de ce travail, nous avons bénéficié du concours de nombreuses personnes bienveillantes qui nous ont permis de surmonter bien des difficultés. Que toutes ces personnes trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Nos remerciements vont particulièrement à l'endroit de notre directeur de mémoire **Monsieur Laurent METONGNON**, Chef Service des Marchés Publics à la Direction Nationale des Marchés Publics qui a accepté de diriger nos travaux. Sa disponibilité en dépit de ses nombreuses occupations, nous a permis de venir à bout de ce travail. Nous lui exprimons notre sincère gratitude pour les précieux conseils qu'il nous a prodigués.

Qu'il nous soit aussi permis de manifester nos sincères et profondes grâces à **Madame Zakiyath GOUNOU** née **ASSOUMA**, Chef Service Règlement et Contentieux à la Direction Nationale des Marchés Publics, qui malgré ses multiples occupations, a su faire preuve de disponibilité constante à notre égard. Elle nous a consacré un temps précieux et nous a fourni des informations et la documentation nécessaire à la réalisation de ce travail. Nous lui en sommes infiniment reconnaissant.

Nous adressons nos sincères remerciements à **tous les enseignants** de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), pour leur sacrifice ; à **tous les camarades** de la promotion du cycle II de l'ENAM et à **toutes les personnes** qui de près ou de loin, nous ont assistés de diverses manières.

## **LISTE DES TABLEAUX**

**Tableau n° 1** Regroupement par centre d'intérêt

**Tableau n° 2** Identification des problématiques possibles

**Tableau n° 3** : Synthèse des théories génériques

**Tableau** de Bord de l'Etude (TBE)

**Tableau n° 4** : Répartition des données relatives à l'arrêté de création de la CPMP

**Tableau n° 5** : Répartition des données relatives à l'arrêté de nomination du chef  
de cellule

**Tableau** Récapitulatif des tableaux n° 4 et n° 5

**Tableau n° 6** : Répartition des données relatives au plan prévisionnel annuel de  
passation des marchés publics

**Tableau n° 6 bis**

**Tableau n° 7** : Répartition des données relatives aux rapports de passation et  
d'exécution des marchés publics

**Tableau n° 7 bis**

**Tableau** de Synthèse de l'Etude (TSE)

## **RESUME**

Dans un contexte de Bénin émergent, où les dirigeants font une course contre la montre pour pouvoir mobiliser les ressources financières nécessaires au financement des activités régaliennes de l'Etat, gage de tout développement, il urge qu'un coup d'œil rétrospectif soit jeté pour s'enquérir de la gestion financière du passé surtout en termes de dépenses publiques pour en tirer des conclusions idoines pour la postérité.

A cet effet, une évaluation de la réforme des procédures d'exécution des dépenses publiques en général et de façon singulière la réforme du système des marchés publics à travers le Décret n°2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 devient opportun, compte tenu de l'immensité des ressources qui y sont consacrées et le rôle moteur que doivent jouer les marchés publics dans cette nouvelle vision.

En la matière, de sérieuses difficultés continuent d'entraver la mise en œuvre effective de cette réforme. Au nombre de celles-ci, trois ont été spécifiquement identifiées à savoir : l'insuffisance de la base juridique des CPMP, l'inexistence du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics et l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.

Tout l'intérêt du choix de ces trois problèmes réside dans la volonté qu'on ne saurait apprécier l'efficacité de la réforme sans sa mise en place effective.

Ainsi, la recherche des causes se trouvant à la base de ces problèmes, a permis par la suite de suggérer des solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour améliorer la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics.

La mise en œuvre de ces solutions permettra à coup sûr de parachever l'effectivité de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics et par ricochet contribuera à l'éradication de quelques uns de la kyrielle de problèmes qui étranglent le système des marchés publics.

## **SOMMAIRE**

*Déclaration d'engagement du chercheur*

*Identification du jury*

*Dédicaces*

*Remerciements*

*Liste des tableaux*

*Résumé*

*Sommaire*

---

### **INTRODUCTION GENERALE**

**Chapitre préliminaire** : Des observations de stage au ciblage de la  
problématique liée à l'amélioration de la mise en place  
des cellules de passation des marchés publics

**Section 1** : Cadre et observations de stage

**Section 2** : De la problématique à la démarche méthodologique

**Chapitre premier** : Des objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration  
de la mise en place des cellules de passation des marchés publics

**Section 1** : Cadre théorique de l'étude

**Section 2** : Revue de littérature et méthodologie de travail

**Chapitre deuxième** : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches  
de solutions pour une amélioration de la mise en place  
des cellules de passation des marchés publics

**Section 1** : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats

**Section 2** : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre  
des solutions proposées

### **CONCLUSION GENERALE**

---

*Bibliographie*

*Annexes*

*Table*

*des*

*matières*

## **INTRODUCTION GENERALE**

L'Etat et les Collectivités publiques, dans l'exercice de leur pouvoir régalién, doivent satisfaire aux besoins en infrastructures routières, en écoles, en hôpitaux, en bâtiments administratifs et en divers autres équipements des citoyens.

Ces besoins, qui, pour la plupart sont des investissements, donnent lieu à d'énormes dépenses budgétaires, et se réalisent après la passation de marchés publics.

Les marchés publics sont des contrats administratifs entre les organismes publics (acheteurs) et des fournisseurs (vendeurs), par lesquels les premiers acceptent de verser un certain prix convenu d'accord parties, en contrepartie des travaux réalisés par les seconds, conformément aux conditions fixées dans lesdits contrats.

Abondant dans le même sens, le législateur béninois définit les marchés publics comme un contrat écrit passé entre l'Etat, les Collectivités locales, leurs Etablissements publics, leurs Sociétés, et leurs Offices d'une part et des personnes physiques ou morales de droit privé ou public d'autre part en vue de l'exécution de travaux, de la livraison de fournitures ou de la réalisation de prestations de services y compris l'étude de projets<sup>1</sup>.

L'importance des marchés publics n'a cessé de croître partout dans le monde. Les organismes publics dans le monde sont les plus gros acheteurs de biens et services. Les marchés qu'ils passent représentent souvent 10 à 15 % du Produit National Brut. Au Bénin, les marchés publics sur financement du budget national représentent plus de 52 % des dépenses totales de l'administration centrale et celles des Collectivités locales principales, environ 27 % de leurs budgets<sup>2</sup>.

A ce propos, il importe donc d'accorder une attention particulière à ce secteur, si l'on tient à la gestion efficace des ressources publiques qui servent à son financement. Or, contrairement à ce qui devrait l'être, c'est l'opacité qui a été le maître mal dans ce secteur depuis les temps coloniaux jusqu'en 1996 en raison de l'absence de textes législatifs et réglementaires.

Fort heureusement, l'évolution du contexte socio-politique au Bénin depuis l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, ainsi que la nécessité de

---

<sup>1</sup>cf. article 2 alinéa 2 de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics

<sup>2</sup>cf. Recommandation pour un système de passation des marchés publics plus transparent et efficace et une compétitivité saine et accrue

gérer autrement, ont été à l'origine de la prise de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics applicable en République du Bénin. L'avènement de ce texte législatif vient combler le vide juridique qui a longtemps prévalu dans ce secteur.

Mais, il n'a été véritablement opérationnel qu'en 1999, après la prise de certains décrets d'application. Il s'agit du :

- décret n° 99-288 du 02 juin 1999 portant fonctionnement de la Commission Nationale des Marchés Publics, des Commissions Départementales des Marchés Publics et de la Commission Spéciale des Marchés de la Défense Nationale ;
- décret n° 99-311 du 22 juin 1999 portant introduction d'un Code d'Ethique et de Moralisation des Marchés Publics ;
- décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études.

Mise en forme : Puces et  
numéros

Aussi, en novembre 2002, un atelier national sur le système de passation des marchés publics au Bénin a-t-il eu lieu pour évaluer le chemin parcouru depuis l'application desdits décrets. Les recommandations de cet atelier ont conduit à l'adoption de la loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 et de différents décrets d'application pour corriger certaines insuffisances notées au niveau de quelques dispositions de l'ordonnance 96-04.

Au nombre de ceux-ci, le décret n° 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP).

En effet, la prise de ce décret est l'aboutissement de la volonté de déconcentrer et de décentraliser les procédures et de réformer les structures de passation des marchés publics pour plus d'efficacité et de célérité et par ricochet l'accroissement du taux de consommation des crédits budgétaires.

En conséquence, il décrit clairement le profil du personnel qui doit le composer pour parvenir à ces objectifs essentiels.

Malheureusement, le constat fait de l'analyse du profit du personnel de plusieurs CPMP s'écarte largement du souhaitable. L'installation des membres des CPMP devient une tâche fastidieuse en raison des multiples propositions qui ne tiennent pas rigueur au décret y relatif. De fait, les CPMP sont considérées comme des vaches à lait que tout agent quel que soit le profil, désire aller traire. Si déjà, des doutes subsistent quant au profil et à la composition des CPMP, on s'interroge davantage sur le sort réservé à l'exécution des tâches pour faciliter la consommation régulière des crédits et la transparence qui doivent être de mise.

Or de la mise en place des membres des CPMP, dépendra plus tard l'efficacité de ces dernières, voire de la structure en général. La bonne tenue et la bonne gestion de mains de maître d'une cellule faciliteraient a priori la consommation des crédits, quand on sait que toute commande publique doit forcément respecter la procédure de passation des marchés publics.

Voilà autant d'observations qui nous amènent à mûrir nos réflexions sur le thème libellé comme ci-après : **Contribution à l'amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics en République du Bénin.**

Tout l'intérêt de ce sujet repose sur l'analyse des procédures de passation des marchés publics en général et de façon singulière sur la procédure de passation au niveau des CPMP afin de pouvoir dégager les goulots d'étranglement qui font de la chaîne de passation des marchés publics, une chaîne discréditée aujourd'hui et taxée d'alourdissant des procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Le corollaire de cette lourdeur se trouve être le faible niveau de consommation des crédits budgétaires au lendemain de la mise en place de ces cellules.

Du coup, une analyse minutieuse devient impérieuse afin de pouvoir jauger à sa juste valeur, l'importance des CPMP dans l'allègement des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et formuler des suggestions susceptibles de favoriser la transparence et la célérité dans la passation et l'exécution des marchés publics.

Pour mener à terme ce travail, nous nous sommes proposés un plan qui s'articule autour des trois chapitres suivants :

- des observations de stage au ciblage de la problématique liée à l'amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics ;

- des objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics ;
- des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour une amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics.

## **Chapitre préliminaire :**

Des observations de stage au ciblage de la problématique liée à  
l'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des  
Marchés Publi

Ce chapitre permettra dans une première section, de présenter le cadre et les observations de stage, puis dans une seconde section, d'aborder la problématique, la justification du sujet et la démarche méthodologique qui doit mener à terme cette étude.

### **Section 1** : Cadre et observations de stage

Cette section nous permettra de faire le tour des procédures et modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics d'une part et de la structure organisationnelle de la chaîne de passation des marchés publics et l'état des lieux lié à la mise en place des cellules de passation des marchés publics d'autre part.

#### **Paragraphe 1** : Des procédures aux modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics

La passation des marchés publics est consacrée par l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin, modifiée par la loi n°2004-18 du 27 août et ses décrets d'application. Les différents textes indiquent clairement les procédures et les modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics.

#### **A- Procédures de passation des marchés publics**

La passation des marchés publics suit deux procédures. Il s'agit de la procédure normale et de la procédure exceptionnelle.

##### **1- Procédure normale**

Elle comprend l'appel d'offres et l'adjudication.

##### **a- L'appel d'offres**

Il est le mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître de l'ouvrage est retenu après mise en concurrence des candidats<sup>3</sup>.

L'appréciation des offres des candidats se fait en prenant en compte le prix, la valeur technique, l'adaptation aux conditions locales, le délai d'exécution ou de livraison, le délai de validité des offres et les garanties professionnelles et financières.

---

<sup>3</sup>cf. article 31 de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint. Il est ouvert lorsque tout candidat qui n'est pas exclu comme l'indique l'article 12 de l'ordonnance 96-04 peut présenter une offre. Mais il est par contre restreint, lorsqu'il ne s'adresse aux candidats que le maître d'ouvrage aura retenus après présélection. La présélection doit faire l'objet d'un avis publié dans le Journal des Marchés Publics ou tout autre quotidien national d'information ou par tous autres moyens appropriés.

Notons enfin que , la directive N°04/2005/CM/UEMOA stipule en son article 32 alinéa 3 que le recours à la procédure de l'appel d'offres restreint doit être motivé et soumis à l'autorisation préalable de l'entité administrative chargée du contrôle des marchés publics. Au Bénin, il s'agit de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP). En procédure normale, le maître d'ouvrage peut aussi opter pour l'adjudication publique.

### **b- L'adjudication publique**

Elle 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<sup>4</sup>.

L'appréciation de ce prix se fait par rapport à un prix maximum fixé par l'administration responsable du marché et gardé secret par celle-ci. Comme l'appel d'offres, l'adjudication peut être ouverte ou restreinte. Elle est dite ouverte lorsque tout Candidat qui n'est pas frappé d'interdiction peut présenter son offre. Elle est par contre restreinte lorsque l'objet du marché ne s'adresse qu'à un nombre limité de candidat que le maître de l'ouvrage décide de consulter après présélection.

La Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant Procédures de Passation, d'Exécution et de Règlement des Marchés Publics et des Délégations de Service Public dans l'UEMOA n'a pas retenu l'adjudication publique comme une procédure de passation des marchés publics. Mais elle a par contre retenu, à côté de l'appel d'offres, le recours au marché par entente directe qui est l'équivalent de la procédure exceptionnelle ou le gré à gré.

## **2- Procédure exceptionnelle**

Il s'agit du gré à gré dont la définition amènera à voir sa portée et ses limites.

---

<sup>4</sup>cf. article 39 de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996

### **a- Définition du gré à gré**

Un marché est dit de gré à gré ou négocié lorsque le maître de l'ouvrage engage librement des consultations et négociations directes avec un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services de son choix en vue de passer une commande de travaux, de fournitures ou de prestations de services<sup>5</sup>.

### **b- Portée et limites**

Le marché est passé par entente directe lorsque l'autorité contractante engage, sans formalité, les discussions qui lui paraissent utiles, avec un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de service.

Le marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services qui acceptent de se soumettre à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations.

Le recours au gré à gré doit être motivé et soumis à l'autorisation préalable du Ministre chargé des Finances. Il ne peut intervenir que dans les cas limitatifs suivants :

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

Mise en forme : Puces et numéros

---

<sup>5</sup>cf. article 43 de l'ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996

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

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

Hormis les cas de monopole, le gré à gré n'exclut pas l'obligation de la mise en concurrence des candidats susceptibles d'exécuter le marché. Les prix du soumissionnaire à retenir doivent être comparés à ceux des marchés similaires.

Il doit au préalable recevoir l'avis du Ministre chargé des Finances quelle que soit l'entité qui sollicite cette procédure et quel que soit le montant du marché.

L'avis est basé sur le rapport que le maître d'ouvrage lui adresse et qui indique les raisons objectives de ce choix.

Le Ministre chargé des Finances veille à ce que cette procédure ne dépasse pas 10% de l'ensemble des opérations de passation des marchés publics<sup>6</sup>.

## **B- Modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics**

L'évaluation et l'attribution des marchés publics se font suivant des critères mentionnés dans les dossiers d'avis d'appel d'offres (DAO).

### **1- Critères d'évaluation des offres**

La commission chargée de l'évaluation des offres procède de manière confidentielle, et dans le délai compatible avec le délai de validité des offres, d'abord à une analyse technique puis à une analyse financière et enfin à une analyse globale des offres suivant les critères édictés dans le DAO.

---

<sup>6</sup> Cf les articles 45 de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 et 46 nouveau de la loi n° 2004-18 du 27 août 2004

### **a- Evaluation technique**

Le chef de cellule ou le président du sous-comité technique chargé de l'analyse des offres, fait lire les articles relatifs aux documents constitutifs de l'offre, la présentation et l'évaluation des offres. Ensuite, il est procédé à la vérification de la conformité et de la validité des documents constitutifs de l'offre technique, à l'application des sous critères et du sous barème déterminé pour l'évaluation des offres et enfin, à la notation des offres techniques. Seules les offres qui ont une note technique supérieure à 50% des points participent à la compétition des offres financières. Les autres sont rejetées.

### **b- Evaluation financière**

Cette phase concerne exclusivement les seules offres techniques retenues après l'évaluation technique. A cet effet, la commission chargée de l'analyse des offres procède à :

- la vérification de la conformité et de la validité des pièces de l'offre financière ;
- la vérification de la concordance entre les montants en lettres et en chiffres du bordereau des prix unitaires ;
- la vérification de la concordance entre les prix unitaires du bordereau et les prix appliqués dans les devis quantitatif et estimatif ;
- la vérification des calculs horizontaux et verticaux.

Mise en forme : Puces et numéros

A l'issue de la vérification des calculs, la commission peut constater une discordance au niveau d'un poste entre le prix unitaire du devis estimatif et celui du bordereau des prix unitaires. Dans ce cas, c'est le prix du bordereau des prix unitaires en lettres qui est remis dans le devis estimatif. A ce niveau, il peut arriver que la correction du prix unitaire ne modifie pas le montant total de l'offre ; tout comme, la correction du prix unitaire peut dans certains cas modifier le prix de l'offre. Ainsi, le moins disant peut, après redressement, devenir le plus disant et vice versa.

### **c- Evaluation globale**

C'est la synthèse des résultats des travaux précédents. Elle permet à partir de l'agrégation des notes techniques et des notes financières de déterminer la note globale obtenue par chaque soumissionnaire et de faire un classement des offres suivant les

critères édictés dans le DAO. L'évaluation globale sera sanctionnée par le jugement provisoire voire définitif des offres qui est en fait l'attribution du marché à un soumissionnaire, d'où la nécessité d'étudier le mode d'attribution des marchés publics.

## **2- Modes d'attribution des marchés publics**

L'attribution des marchés publics se fait sur la base de critères économiques, financiers, et techniques, mentionnés dans le DAO, afin de déterminer l'offre conforme, évaluée la moins disante. Ces critères d'évaluation, tels que les coûts d'utilisation, le prix, la rentabilité, la qualité, la valeur technique, le service après-vente et l'assistance technique, le délai d'exécution, le calendrier de paiement, sont objectifs, en rapport avec l'objet du marché, quantifiables et exprimés en termes monétaires. Si compte tenu de l'objet du marché, l'autorité contractante ne retient qu'un seul critère, celui-ci doit être le prix.

L'autorité contractante attribue le marché, dans le délai de validité des offres défini dans le DAO, au soumissionnaire dont l'offre satisfait aux conditions.

Aussi, faut-il signaler que l'attribution est notifiée au soumissionnaire retenu. Les autres soumissionnaires sont informés du rejet de leur offre, et, le cas échéant, leur caution leur est restituée.

Le législateur béninois, compte tenu du montant du marché et du niveau de sa passation a défini clairement le type d'organe compétant. Il urge donc qu'après avoir passé en revue les procédures et les modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics, qu'on s'attarde sur la structure organisationnelle même de la chaîne de passation des marchés publics tout en faisant l'état des lieux des cellules de passation des marchés publics.

### **Paragraphe 2** : De la structure organisationnelle de la chaîne de

passation des marchés publics à l'état des lieux des CPMP

Le système des marchés publics fait intervenir plusieurs organes qu'il est nécessaire de présenter avant même de faire un état des lieux de base des Cellules de Passation des Marchés Publics.

## **A- Structure organisationnelle**

Il s'agit des organes à compétence nationale et ceux à compétence sectorielle chargés des marchés publics.

### **1- Organes nationaux des marchés publics**

En la matière, on distingue la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics et la Direction Nationale des Marchés Publics.

#### **a- Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP)**

La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics, aux termes des dispositions de l'article 52 nouveau de la loi 2004-18 du 27 août 2004, veille au respect de la législation et de la réglementation en vigueur en matière de passation des marchés publics.

Le décret n°2004-562 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la CNRMP précise qu'elle a entre autres pour mission de définir les politiques visant la modernisation des procédures, le contrôle non juridictionnel indépendant, la formation des acteurs, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des performances du système de gestion des marchés publics.

En outre, elle est chargée d'identifier les éventuelles faiblesses du code des marchés publics et de proposer toutes mesures de nature à améliorer le système de gestion des marchés publics dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité. Aussi, est-elle chargée de :

- préparer et de mettre à jour les textes d'application relatifs aux marchés publics ;
- effectuer et de faire réaliser des audits techniques par des structures compétentes indépendantes ;
- recevoir des dénonciations des irrégularités constatées par les parties prenantes ou connues de toutes autres personnes avant, pendant, et après la passation des marchés et de signaler aux autorités judiciaires les cas éventuels d'infraction à la loi ;

- proposer des programmes de formation et de sensibilisation des acteurs de la passation des marchés publics visant à accroître leur capacité de gestion du système en matière de passation des marchés publics.

A côté de la CNRMP, qui a une compétence nationale et qui relève de la Présidence de la République, nous avons la Direction Nationale des Marchés Publics qui intervient directement dans la passation des marchés publics.

#### **b- Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)**

La DNMP est l'organe national de passation des marchés publics. Elle relève du Ministre chargé des finances, ordonnateur principal unique du budget général de l'Etat, à qui, elle est directement rattachée. A ce titre, elle est l'agent principal d'acquisition des biens de l'Etat<sup>7</sup>.

Compte tenu de sa compétence nationale, la DNMP veille à la bonne conduite, à tous les niveaux, des procédures de passation de tous les marchés publics. A ce titre, elle effectue d'une part un contrôle a priori du processus de formation des marchés dont les montants sont supérieurs ou égaux au seuil de compétence fixé par décret, et d'autre part, un contrôle a posteriori du processus de passation des marchés publics dont le montant est inférieur au seuil. Mais cette compétence est liée.

Par ailleurs, pour les marchés dont les montants sont inférieurs au seuil, la DNMP intervient seulement pour viser les marchés financés sur les budgets autonomes des établissements publics de l'Etat.

Aussi, n'occultons pas que, la DNMP veille t-elle au bon déroulement du processus de passation des marchés publics au niveau des structures déconcentrées et décentralisées, avec qui elle entretient à cet effet, des relations fonctionnelles.

#### **2- Organes sectoriels**

Il s'agit des Cellules de Passation des Marchés Publics. Aux termes des dispositions de l'article 57 nouveau de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 sus citée : « les cellules chargées de la passation des marchés publics sont les organes de base chargés de la passation des marchés publics auprès des maîtres d'ouvrage auxquels elles sont rattachées...»

---

<sup>7</sup>cf. article 3 de la loi 2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004

Elles sont responsables de la conduite des procédures de passation des marchés publics de toute structure déconcentrée ou décentralisée utilisant des ressources publiques et dont les montants sont inférieurs au seuil de compétence de la DNMP. Elles sont placées sous l'autorité des responsables de ces structures que sont les Présidents d'Institutions de l'Etat, les Ministres, les Préfets et les Maires. Elles sont chargées entre autres, en collaboration avec la Direction en charge de la Planification et la Direction des Ressources Financières et du Matériel de :

- planifier les marchés à passer au cours de l'année et les transmettre à la DNMP ;
- préparer les documents de consultation ;
- lancer les appels à la concurrence ;
- ouvrir, dépouiller et analyser les offres ;
- juger définitivement les offres dont le montant correspond au seuil autorisé ;
- juger provisoirement avant avis de la DNMP, les offres dont le montant dépasse le seuil autorisé ;
- suivre l'exécution des marchés relevant de leur secteur.

Avant de terminer la présentation de la structure organisationnelle de la chaîne de passation des marchés publics il faut jeter un regard sur les organes de réception ou d'inspection des marchés publics.

En effet, pour des raisons d'indépendance et d'impartialité, les organes de réception ou d'inspection sont distincts, des organes de régulation. Ceci est d'ailleurs conforme à l'article 3 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA qui stipule clairement la séparation des fonctions de contrôle et de régulation.

Conformément aux dispositions de l'article 113 nouveau de la loi 2004-18 du 27 août 2004, les commissions de réception des marchés publics sont de trois ordres :

- une commission nationale de réception ou d'inspection ;
- une commission départementale de réception ou d'inspection ;
- une commission communale de réception ou d'inspection.

Elles sont chargées de réceptionner les marchés publics à tous les niveaux administratifs du territoire national après une visite de site qui constate le cas échéant, le parfait achèvement des prestations.

## **B – Etat des lieux de base**

Tel que déjà mentionné plus haut, les CPMP sont les structures sectorielles de base, qui s'occupent de la passation et du suivi de l'exécution des marchés publics. L'état des lieux qui constitue un simple exercice de description desdites cellules se fera sous un double angle organisationnel et fonctionnel.

### **1- Sur le plan organisationnel**

Si le décret 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des CPMP a eu le mérite de régler de façon théorique, le problème organisationnel des cellules, de véritables goulots d'étranglement entravent sérieusement la mise en place de celles-ci.

Quand l'article 4 de cette loi stipule qu'elles sont placées sous la tutelle des Présidents des Institutions, des Ministres, des Préfets, des Maires ou des Directeurs Généraux des Entreprises Publics, ***c'est sans compter le risque de subordination parfois gênant qui guette les membres.***

Le pouvoir de tutelle des cellules et celui de nommer le chef desdites cellules peut entraîner des risques d'abus, de trafic d'influence de corruption et de favoritisme dans la gestion des marchés publics. ***Il s'agit donc de l'insuffisance de dispositions relatives à la lutte contre la corruption et le favoritisme dans la gestion des marchés publics.***

Le pouvoir hiérarchique est donné directement aux maîtres d'ouvrage ; ces derniers doivent à cet effet prendre des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP. Malheureusement, ces arrêtés ne sont pas encore pris dans bon nombre de structures, ou soit, c'est l'arrêté de nomination des membres qui est pris sans au préalable la prise de celui de création. ***Il se pose là, un réel problème d'insuffisance de base juridique des CPMP dans certains cas.***

Aussi, pour les CPMP qui sont régulièrement créées, la nomination des membres constitue un véritable point d'achoppement d'intérêts divergents. Tout le monde

Mise en forme : Puces et numéros

voudrait être membre même sans qualification requise; **ce qui peut conduire à douter des compétences des membres des CPMP.**

Des CPMP se retrouvent parfois avec un seul membre ou un chef de cellule assisté d'un agent qui n'a pas les qualifications requises ; **ce qui nous fait craindre, le risque de manque de personnel adéquat au niveau des CPMP.**

## **2- Sur le plan fonctionnel**

Pour les CPMP régulièrement créées, le fonctionnement de certaines pose beaucoup de problèmes. L'infirmité des moyens matériels et parfois même, l'absence de locaux handicapent sérieusement le bon déroulement des activités. **Il en ressort le problème de l'insuffisance de moyens matériels déployés pour l'exécution des tâches.**

Ces insuffisances ont pour corollaire l'allongement des délais de passation et d'exécution des marchés publics ce qui n'est pas de nature à faciliter la consommation régulière des dotations budgétaires, d'où **le récurrent problème de la faible consommation des crédits budgétaires.**

L'un des objectifs de la création des CPMP est de rendre plus fluide le système de passation des marchés publics par l'établissement d'un manuel de procédure et d'un modèle type de dossier d'appel d'offres. Si le manuel de procédure a pu être élaboré et mis en application avec rappel des seuils de passation des marchés d'Etat, des Etablissements publics, des Sociétés et Offices d'Etat, des Collectivités locales et de leurs Etablissements publics Sociétés et Offices, **les modèles types de dossier d'appel d'offres ne sont pas encore élaborés.**

Ce document qui doit en principe constituer une véritable boussole de bonne gestion du système de passation fait cruellement défaut. **On en vient à parler du manque des modèles types de DAO.**

L'article 57 nouveau de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 stipule que les cellules chargées de la passation des marchés publics dans les communes fonctionnent dans le respect des dispositions de la présente loi et de la loi 67-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Les cellules de passation des marchés communaux, aux termes de l'article 5 du décret n° 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 sont composées entre autres de deux conseillers

municipaux du Receveur Percepteur. Les tâches classiques dévolues à ces catégories de membres de CPMP au niveau local posent des problèmes de disponibilité. Ce qui entraîne d'avantage la lenteur et affecte la célérité des opérations de passation des marchés publics. ***C'est là une insuffisance de dispositifs de célérité dans la procédure de passation des marchés publics.***

L'inexistence d'une structure technique spécialisée dans la rédaction des DAO au niveau des services publics amène parfois les maîtres d'ouvrage à engager les services de techniciens qui, soit se font soudoyer, soit mettent tout en œuvre pour sauvegarder leurs intérêts personnels ou partisans. Ainsi, arrive t-il que l'on découvre des DAO biaisés pour favoriser tel ou tel soumissionnaire.

Toujours dans leurs attributions, les cellules sont chargées de l'élaboration au début de chaque année budgétaire, d'un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics du maître d'ouvrage et de sa transmission à la DNMP. Malheureusement la DNMP ne dispose pas jusque là de tous ces plans annuels de passation des marchés publics pour suivre effectivement l'activité de ces dernières. L'autre constat à ce niveau est lié au fait que la plupart des CPMP ne sont pas à jour vis-à-vis de la DNMP quant au rapport sur la passation et l'exécution des marchés publics. ***Il s'en dégage des problèmes cruciaux d'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics et d'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.***

Pour les quelques rares CPMP qui fonctionnent, il est souvent observé :

- la divulgation à un candidat d'une information privilégiée ;
- le caractère volontairement imprécis d'un appel d'offres pour préserver la liberté de choix ;
- la rédaction des clauses techniques taillées sur mesure, faussant ainsi l'égalité des candidats à la concurrence ;
- la diffusion peu large de la publicité de l'appel d'offres ;
- la déclaration abusive de l'urgence qui permet de recourir au marché de gré à gré.

En définitive tout cela est pour favoriser un candidat, ***d'où l'épineux problème de la corruption au niveau du système des marchés publics.***

Au total, l'état des lieux des CPMP relève de nombreux problèmes que nous allons essayer dans la prochaine section de regrouper par centre d'intérêt afin d'élucider la problématique.

**Section 2** : De la problématique à la démarche méthodologique

Dans cette section, il s'agira d'abord de faire l'inventaire des problèmes identifiés dans l'état des lieux de base afin de les regrouper par problématique possible ; ensuite procéder au choix et à la spécification de la problématique puis déterminer enfin la vision globale de résolution de la problématique choisie.

**Paragraphe 1** : De l'inventaire des problèmes à la liste des problématiques

possibles

Rappelons que le système de gestion des marchés publics, à l'opposé des faiblesses et menaces (problèmes) regorge aussi quelques atouts et opportunités.

En s'attaquant directement aux dysfonctionnements des Cellules de Passation des Marchés Publics, c'est dans la perspective d'avoir une vue synoptique sur ceux-ci afin de les regrouper par centre d'intérêt.

**A- Inventaire des problèmes identifiés**

Il s'agit des manques et insuffisances, voire des risques qui nous semblent liés à la mise en place des CPMP. Ils se résument comme suit :

- l'insuffisance de dispositions relatives à la lutte contre la corruption ;
- le favoritisme dans la gestion des marchés publics ;
- le risque de subordination qui guette les membres des CPMP ;
- l'insuffisance de base juridique des CPMP ;
- le doute sur les compétences des membres des CPMP ;
- le risque de manque de personnel adéquat au niveau des CPMP ;

- l'insuffisance de moyens matériels pour l'exécution des tâches ;
- l'allongement des délais de passation et d'exécution des marchés publics ;
- la faible consommation des crédits budgétaires ;
- le manque des modèles types de dossiers d'appel d'offres ;
- l'insuffisance de dispositifs de célérité dans la procédure de passation des marchés publics ;
- l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics ;
- l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics ;
- la corruption au niveau des CPMP.

Après cet exercice d'inventaire, nous allons essayer d'en faire une catégorisation par problématique.

#### **B- Liste des problématiques possibles**

Une analyse des différents problèmes, permet de les regrouper en quatre centres d'intérêt tel que libellé dans le tableau ci-après :

**Tableau n°1** Regroupement par centre d'intérêt

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques
1	Corruption sur la chaîne de passation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'insuffisance de dispositions relatives à la lutte contre la corruption ;</li> <li>- le favoritisme dans la gestion des marchés publics ;</li> <li>- le risque de subordination qui guette les membres des CPMP ;</li> <li>- le doute sur les compétences des membres des CPMP ;</li> <li>- la corruption au niveau des CPMP.</li> </ul>
2	Mise en place des CPMP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'insuffisance de base juridique des CPMP ;</li> <li>- le manque des modèles types de dossiers d'appel d'offres ;</li> <li>- l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics ;</li> <li>- l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.</li> </ul>
3	Les moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le risque de manque de personnel adéquat au niveau des CPMP ;</li> <li>- l'insuffisance de moyens matériels pour l'exécution des tâches.</li> </ul>
4	Les délais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'allongement des délais de passation et d'exécution des marchés publics ;</li> <li>- la faible consommation des crédits budgétaires ;</li> <li>- l'insuffisance de dispositifs de célérité dans la procédure de passation des marchés publics.</li> </ul>

Après le regroupement par centre d'intérêt, nous allons identifier compte tenu de chaque centre d'intérêt, un problème général et dégager la problématique qui en découle.

**Tableau n°2** Identification des problématiques possibles

Centres d'intérêt	Problème général	Problématiques
Corruption sur la chaîne de passation	Insuffisance de dispositions relatives à la lutte contre la corruption et le favoritisme au niveau des CPMP	Problématique du renforcement des dispositions relatives à la lutte contre la corruption et le favoritisme au niveau des CPMP
Mise en place des CPMP	Quasi inexistence des CPMP au niveau de certaines structures	Problématique de l'amélioration de la mise en place des CPMP
Les moyens	Le manque de ressources humaines et matérielles adéquates et le conflit d'attribution	Problématique de l'inadéquation des ressources matérielles et humaines au niveau des CPMP
Les délais	Insuffisance de dispositions de célérité dans la passation des marchés publics et la sous consommation des crédits y afférents	Problématique de l'amélioration du dispositif de célérité au niveau des CPMP

Toutes ces problématiques constituent des goulots d'étranglement à la mise en place et à la gestion efficiente des Cellules de Passation des Marchés Publics de notre pays. Leur résolution contribuera à l'amélioration des performances des cellules. Mais ne pouvant pas les embrasser toutes dans le cadre de ce travail, nous allons choisir une problématique, en tenant compte de nos aptitudes professionnelles, des thèmes déjà abordés et des données d'analyse disponibles.

**Paragraphe 2** : Choix, spécification et vision globale de résolution  
de la problématique choisie

### **A- Choix et spécification de la problématique**

Mise en forme : Puces et numéros

La passation des marchés publics est une forme d'exécution des dépenses publiques. Cette exécution doit être encadrée par des principes de gestion efficace et efficiente en vue d'assurer une utilisation optimale des ressources publiques. Pour y arriver, il est primordial de prendre en compte tous les éléments du système de passation des marchés publics en général et de façon plus spécifique tous les éléments liés à la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics, pour y extirper les écueils susceptibles de compromettre la réalisation à bon escient des tâches nécessaires à l'effectivité de la mise en place des CPMP. C'est pour juguler un temps soit peu ces faiblesses que la refonte des organes de passation et d'exécution des marchés publics a institué les CPMP à travers la modification de certaines dispositions du code des marchés publics.

Cependant, il est aisé de constater que trois années après l'institution des CPMP, certains écueils, qui s'apprécient tant sur le plan organisationnel que fonctionnel continuent de mettre à mal leur mise en œuvre. Pour ce faire, nous nous proposons d'étudier la problématique de l'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics.

Bien que cette problématique, telle que identifiée dans le tableau n° 2, recouvre quatre problèmes spécifiques, nous n'envisageons aborder que ceux d'entre eux, qui nous paraissent avoir un lien étroit, direct et fonctionnel avec le problème général. A cet effet, nous retenons :

- l'insuffisance de base juridique des CPMP ;
- l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics ;

- l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.

Quant au quatrième problème spécifique identifié à savoir « Le manque des modèles types de dossiers d'appel d'offres » ; rappelons qu'il ne dépend pas exclusivement des CPMP.

En effet, il revient à la Direction Nationale des Marchés Publics, qui est l'organe suprême en matière de passation et d'exécution de proposer à la CNRMP des modèles types de DAO, qui serviront de socle pour toutes les structures déconcentrées et décentralisées. En conséquence, nous avons préféré ne pas faire d'amalgame d'attribution et de nous consacrer exclusivement aux problèmes spécifiques inhérents à la mise en place des CPMP. Aussi, notre choix est-il justifié par des raisons d'ordre académique.

C'est fort de tout ce qui précède que nous formulons le thème de notre mémoire comme suit :

« **Contribution à l'amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics en République du Bénin** ».

## **B- Vision globale de résolution de la problématique choisie**

Mise en forme : Puces et numéros

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes identifiés.

Rappelons que le problème général est la quasi inexistence des CPMP au niveau de certaines structures, et concernant ce problème, nous pouvons retenir que, compte tenu de l'importance capitale des cellules dans le système de passation des marchés publics au Bénin, il urge qu'on améliore les mesures d'accompagnement liées à leur mise en œuvre.

Nous nous sommes donc inscrits dans une approche d'amélioration des mesures de mise en place et d'accompagnement des cellules.

Quant au problème spécifique n° 1 relatif à l'insuffisance de base juridique des CPMP, retenons que c'est des efforts déployés par le gouvernement, en l'occurrence, le Ministre chargé des Finances et de l'Economie et tous les acteurs du processus d'acquisition des biens publics de grande valeur, que le décret 2004-564 a été pris afin d'assainir la passation des marchés publics. Ce décret qui vient combler un vide dans

l'ordonnancement juridique, au lieu d'être réellement internalisé par chaque structure sectorielle de passation des marchés publics, par la prise des arrêtés de création et de nomination des membres, relève parfois de la chimère. Si des cellules ont été réellement créées et les membres régulièrement nommés au niveau de plusieurs Ministères, et Institutions de l'Etat, de réels problèmes persistent au niveau de certaines structures déconcentrées et décentralisées.

En conséquence, nous pensons résoudre ce problème par la mise en place d'une stratégie de communication et de sensibilisation des responsables de ces structures.

Concernant le problème spécifique n° 2 relatif à l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics qui à coup sûr, constitue un outil efficace de gestion des marchés publics, il est opportun pour notre part et surtout pour des raisons de perspectives que les CPMP se dotent de cet instrument. Pour cela, la résolution de ce problème spécifique fera référence à une approche basée sur les méthodes de gestion prospective des processus de commande publique.

Enfin, pour le troisième problème spécifique, relatif à l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics, nous pouvons dire que ces rapports sont primordiaux, étant donné qu'ils consacrent les bases mêmes des différentes situations à produire en fin de période budgétaire par les cellules et par voie de conséquence, permettre avec le plan annuel de passation des marchés publics à la DNMP de suivre l'évolution de l'exécution des opérations de la cellule. Ainsi donc pour apporter une solution à ce problème, nous optons pour la mise en œuvre de mesures incitatives des membres des CPMP.

**Tableau** n° 3 : Synthèse des théories génériques

Problèmes	Approches génériques
Problème Général	Amélioration des mesures de mise en place et d'accompagnement des cellules
Problème spécifique n°1	La mise en place d'une stratégie de communication et de sensibilisation des responsables de ces structures
Problème spécifique n°2	Les méthodes de gestion prospective du processus de commande publique
Problème spécifique n°3	La mise en œuvre de mesures de responsabilisation et d'incitation des membres des CPMP

Au demeurant, la vision globale de résolution des problèmes identifiés se fera suivant les étapes ci-après :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord ;
- revue de la littérature ;
- choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

## **Chapitre premier :**

Des objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration de  
la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics

Une fois la vision globale de résolution de la problématique connue et les étapes de la recherche définies, il sera maintenant question de fixer les objectifs à atteindre, d'identifier les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude. Il s'agira aussi de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution à travers la revue de littérature afin de mettre en place une méthodologie appropriée, axée sur les approches théoriques et empiriques.

### **Section 1 : Cadre théorique de l'étude**

La préoccupation ici, sera de présenter les objectifs, les hypothèses de travail et le tableau de bord de l'Etude.

#### **Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude**

##### **A - Fixation des objectifs**

Les objectifs de la présente recherche seront fixés en raison des problèmes à résoudre. Aussi, étant entendu qu'un objectif est une déclaration d'intention et qu'il consiste à prendre position par rapport à un problème, l'objectif général sera présenté avant les objectifs spécifiques de l'étude.

##### **1- Objectif général**

L'objectif général de l'étude est de suggérer les conditions d'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics.

##### **2- Objectifs spécifiques**

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour le problème spécifique :

**N°1** : de proposer des mesures de renforcement de la base juridique des Cellules de Passation des Marchés Publics ;

**N°2** : de suggérer des mesures de planification annuelle des passations de marchés publics des cellules ;

**N°3** : d'envisager les mesures de facilitation de la rédaction des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.

Mise en forme : Puces et numéros

Mise en forme : Puces et numéros

## **B- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution**

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.

En conséquence, l'identification des causes supposées et la formulation des hypothèses concernent pour l'essentiel les niveaux spécifiques d'analyse et sont donc formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

### **1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1**

Concernant le problème de l'insuffisance de base juridique des cellules de passation des marchés publics, nous avons identifié plusieurs causes possibles parmi lesquelles nous pouvons citer :

Mise en forme : Puces et numéros

- le manque de personnel administratif qualifié ;
- l'arrêté de création de la cellule qui n'est pas, parfois pris par l'autorité compétente ;
- l'arrêté de nomination des membres de la cellule qui n'est pas pris partout ;
- les divergences, quant aux personnes qui doivent travailler dans la cellule ;
- et parfois même la méconnaissance de la réglementaire en matière de marchés publics en l'occurrence les CPMP.

La gestion des finances publiques est organisée par des règles et est subordonnée à une formation préalable. Or le personnel administratif, en service dans les structures concernées sont pour la plupart des autorités politiques nommées, non pas parce qu'elles ont le profil requis, mais plutôt parce qu'elles appartiennent à une famille politique proche de la coalition au pouvoir. Ainsi, nommer de pareilles personnes comme chef de cellules ou même comme membres serait-il contraire aux dispositions du décret n° 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004. Certains maîtres d'ouvrage, pour ne pas enfreindre aux dispositions légales s'abstiennent de nommer des personnes incompetentes.

A cet égard nous pensons que le manque de personnel administratif qualifié, les divergences quant aux personnes à nommer et même la méconnaissance de la

réglementation ne peuvent pas constituer valablement les causes les plus plausibles se trouvant à la base de ce problème. Cependant, l'arrêté de création de la cellule et celui de nomination des membres qui ne sont pas pris, nous semble beaucoup plus à la base du problème.

En effet, le décret 2004-564 en lui-même ne serait réellement mis en application que si les maîtres d'ouvrage, chacun à son niveau l'intériorise. Cette appropriation du décret à travers la prise des arrêtés de création et de nomination des membres des cellules va contribuer au renforcement de la base juridique des CPMP.

Il ne faut pas aussi occulter le fait que l'arrêté de nomination du chef de cellule est un arrêté conjoint pris par le ministre chargé des finances et le ministre en charge du département ou du responsable de l'institution concerné sur proposition de ce dernier. Ceci laisse entrevoir un circuit un peu long.

En conséquence, l'hypothèse n°1 peut être formulée comme suit : **l'insuffisance de base juridique des cellules de passation des marchés publics est due à la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP.**

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

Le problème spécifique n°2 est lié à l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics.

A cet effet, nous avons pu identifier quelques causes qui peuvent être à son avènement. Il s'agit de :

- la mauvaise organisation des tâches ;
- la mauvaise expression des besoins des structures bénéficiaires des commandes publiques ;
- le manque de responsabilisation des membres des CPMP.

La mauvaise gestion érigée en système, qui est devenu à un moment donné la norme n'est pas de nature à rendre aisé le processus de commande publique. Si non, comment pourrait-on comprendre qu'après la confection du projet de budget, avant même son vote par le parlement, les structures bénéficiaires des dotations budgétaires ne peuvent pas se fixer des objectifs quant aux besoins de l'année. La mauvaise organisation des tâches porte à croire que les cellules de passation des marchés

publics sont à la solde des structures bénéficiaires de la commande publique quant à l'expression de leur besoin. C'est dire que si ces dernières ne se manifestent pas, la machine de passation des marchés ne se met pas en branle. Et la conséquence peut être un chômage technique des membres des cellules. Heureusement que la plupart des membres cumulent leur fonction de membre de cellule avec d'autres fonctions.

D'une bonne organisation des tâches à accomplir et d'une bonne expression des besoins, doivent pouvoir découler :

- le type et la nature de la commande publique ;
- l'ouverture de la fonction aux compétences économiques et managériales ;
- le service qui a en charge sa gestion.

Au vu de tout ce qui précède, nous pensons que la véritable cause se trouvant à la base du problème spécifique n°2 est la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins. Ce qui nous fait dire que les autres causes identifiées ne sont pas superfétatoires, car à bien les analyser, on peut trouver leur bien fondé.

Au demeurant, nous dirons que **l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et à la mauvaise expression des besoins.**

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

Après analyse du problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics, nous avons aussi identifié quelques causes à savoir :

- le manque de responsabilisation des membres des CPMP ;
- le manque de matériel didactique de travail ;
- l'insuffisance des membres ;
- le manque de motivation (désintéressement).

Il faut signaler qu'au niveau de toutes les cellules qui sont régulièrement créées et les membres nommés, aucune disposition, encore moins aucun mécanisme n'est prévu pour la mise en œuvre de la responsabilité de ces derniers en cas de manque de rigueur ou d'insuffisance de prestations ou même de la complaisance dans l'exécution de leurs attributions, bref en cas de manquement à leurs obligations.

Aussi, est-il observé qu'au niveau de certaines cellules de passation des marchés publics, ayant une base juridique renforcée, les locaux font cruellement défaut. Le chef de cellule a, à la rigueur un bureau. Les autres membres sont pratiquement laissés à leur propre sort. Dans ces conditions, il serait démagogique que ceux-là puissent donner le meilleur d'eux-mêmes au moment de l'exécution des tâches qui sont les leurs.

En principe, les membres des CPMP bénéficient d'une indemnité de sujétion fixée par un arrêté du ministre chargé des finances et imputable au budget de l'organisme public concerné. En la matière, ce n'est pas encore suffisant, car le domaine des marchés publics est un domaine sur lequel l'intégrité et la corruption sont séparées par une frontière très mince.

Par contre, si l'on mesure réellement l'ampleur des tâches qui jalonnent tout le processus de passation et d'exécution des marchés publics, on est en droit de se dire que telle que les cellules sont composées aujourd'hui, et ceci en termes d'effectif, ce n'est pas encore la norme. Il est vrai que le problème de l'effectif est général dans toute la fonction publique. Mais pour des tâches de cette importance, il est quand même souhaitable qu'un déploiement de personnel suffisant soit effectué.

En conséquence, nous pensons que le problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est la conséquence de l'insuffisance des moyens humains mis à la disposition de chaque cellule ; et que les trois premières autres causes développées ne répondent pas entièrement au problème, donc il faut les prendre avec beaucoup de pincette. Au regard de tout ceci, l'hypothèse n°3 sera formulée comme suit : **l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP.**

Précédemment, les objectifs ont été fixés, les causes plausibles pour justifier les différents problèmes ont été identifiées et le diagnostic à blanc fait.

Maintenant, pour plus de visibilité et de clarté, il faut essayer de regrouper tout ceci dans un tableau synoptique qui servira de tableau de bord de l'étude.

**Paragraphe : 2** Tableau de bord de l'étude

**Tableau de Bord de l'Etude**

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
Niveau général		Quasi inexistence des CPMP au niveau de certaines structures	Suggérer les conditions d'amélioration de la mise en place des CPMP	-	-
<b>N I V E A U X</b>	1	l'insuffisance de base juridique des CPMP	proposer des mesures de renforcement de la base juridique des cellules de passation des marchés publics	la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP	L'insuffisance de base juridique des CPMP est due à la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP
	2	l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics	suggérer des mesures de planification annuelle des passations de marchés publics des cellules	la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins	l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins
	3	l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	envisager les mesures de facilitation de la rédaction des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	l'insuffisance des membres des CPMP	l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP
<b>S P E C I F I Q U E S</b>					

Source : Résultats de nos investigations

**Section 2** : Revue de littérature et méthodologie de travail

**Paragraphe 1** : Revue de littérature liée à la problématique choisie

La revue de la littérature permet dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés.

Ainsi, cet exercice se fera t-il en prenant pour repère les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Pour ce faire, il sera question de faire l'exposé à travers ces approches génériques, des

points des connaissances liées au problème général de la quasi inexistence des cellules de passation des marchés publics au niveau de certaines structures puis celles liées aux problèmes spécifiques en résolution qui sont :

- l'insuffisance de base juridique des CPMP ;
- l'inexistence d'un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics ;
- l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics ;

Dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, il a été identifié des approches génériques précises par rapport aux différents problèmes spécifiques de la manière suivante :

- approche générique basée sur la mise en place d'une stratégie de communication et de sensibilisation des responsables des structures concernées ;
- approche générique basée sur les méthodes de gestion prospective des processus de commande publique ;
- approche générique fondée sur la mise en œuvre des mesures de responsabilisation et d'incitation des membres des CPMP.

Les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de l'approche générique du problème général qui est l'approche générique basée sur l'amélioration des mesures de mise en place et d'accompagnement des cellules de passation des marchés publics en République du Bénin. Pour ce faire, seuls les points des connaissances sur les problèmes spécifiques seront exposés.

#### **A- Point des connaissances sur le problème de l'insuffisance de base juridique des CPMP**

L'approche générique retenue est la mise en place d'une stratégie de communication et de sensibilisation des maîtres d'ouvrage.

Et en matière de communication et de sensibilisation nous avons, à l'issue de nos lectures, porté notre choix sur M. DELMARQUETTE.

Pour ce dernier, communiquer dans une entreprise, c'est émettre des informations vers une ou plusieurs cibles bien définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement.

Il ressort de cette définition que cet auteur distingue trois éléments fondamentaux qui sous-tendent une action de communication. Il s'agit de l'information à transmettre, de la cible visée et du feed back attendu.

### **1- L'information**

L'information est simultanément un instrument de connaissance et un moyen permettant de réduire l'incertitude et la complexité de son environnement. Elle constitue la matière première de toute décision et le fondement de tous les systèmes de gestion. De ce fait, elle est une donnée stratégique que l'entrepreneur doit organiser et gérer avec beaucoup de prudence. La pertinence des décisions, en particulier celles relatives à la politique générale de l'entreprise à construire des systèmes d'information et de communication appropriés aussi bien interne qu'externe avec les acteurs de son environnement.

Le traitement de l'information est à la base de bon nombre de fonctions de gestion. La capacité du dirigeant à analyser et à synthétiser l'information est donc déterminante pour la qualité et la rapidité de ses décisions (BORDELEAU Yvan, 1992, Page 30-31).

Il est nécessaire que celui-ci gère l'information, c'est-à-dire qu'il élimine celle qui est inutile et conserve celle qui risque de lui servir.

### **2- Les relations publiques et interpersonnelles**

Les relations publiques sont des activités déployées par un groupe en vue d'établir et de maintenir de bonnes relations entre les membres du groupe et entre le groupe et les différentes structures de son environnement fonctionnel. Il peut s'agir par exemple des relations avec la presse (communiqué, conférence de presse) ; des débats et des séminaires avec les partenaires.

La façon dont les gestionnaires se comportent lors de leurs relations interpersonnelles est nécessairement déterminante, car la plus fréquente cause d'insuccès est le manque de sensibilité envers les autres.

Le dirigeant à succès est juste et intègre face aux acteurs avec qui il interagit. En effet celui-ci avec équité, évite de blâmer les autres, reconnaît ses propres erreurs et met ses intérêts personnels à l'écart. Il est primordial que le gestionnaire s'entoure des gens compétents. En effet, les subordonnés sont en grande partie responsables de la qualité du travail effectué et le dirigeant doit s'assurer d'une relève compétente.

La capacité de travailler en équipe et de consulter fréquemment ses pairs. Cette capacité implique nécessairement de la flexibilité puisqu'il doit constamment s'adapter à des gens très différents (BORDELEAU Yvan, 1992, Page 28-31).

Rapprochant tout ceci de notre domaine, à savoir l'insuffisance de base juridique des cellules de passation des marchés publics, nous pensons que les personnes (autorités) qui doivent être informées et sensibilisées sur le bien fondé et les exigences du décret n° 2004-564 portant attributions, organisation et fonctionnement des CPMP sont les maîtres d'ouvrage. Et quand on parle de maître d'ouvrage, il s'agit des Ministres, des Présidents d'Institutions de la République, des Préfets des Maires, des Dirigeants de Sociétés, Etablissements et Offices d'Etat et des Collectivités Locales.

### **B- Point des connaissances sur l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics**

L'approche générique retenue au niveau de la vision globale de résolution de ce problème est celle du modèle théorique lié aux méthodes de gestion prospective des processus de commande publique.

A cet effet, selon Dominique LEGOUGE, dans « le guide de la qualité dans les achats publics », page 69 et suivantes : la gestion optimale des achats publics nécessite aujourd'hui la maîtrise d'un certain nombre de compétences clefs et notamment celles qui consistent à

- savoir organiser son service achat ;
- exprimer et traduire les besoins à satisfaire ;
- maîtriser la sélection des fournisseurs et leurs offres ;
- contrôler la qualité des prestations réalisées.

La bonne organisation du service achat et son bon fonctionnement, sont des facteurs déterminants pour la permanence et la qualité de gestion des approvisionnements des organismes publics.

Sa mise en œuvre implique pour le responsable des organismes publics la nécessité de se doter d'une véritable politique d'achat et d'ouvrir la fonction achat aux compétences économiques et managériales.

Pour Jacques DURANTON ET Yannick PIQUET-BON FILS, dans « Notes méthodologiques Duranton Consultants-Evaluer et actualiser le processus de commande publique » ; après quelques péripéties, les règles en matière de commande publique se précisent et s'affinent.

L'idée directrice du législateur est que chaque collectivité, dans un cadre réglementaire désormais souple et responsabilisant, définit elle-même ses règles internes, les formalise et les applique.

Ainsi, les points clés du processus de commande publique sont entre autres :

- la nomenclature des achats : elle présente la classification des achats de la collectivité par « famille de produits » répartis et classés selon une logique fournisseur ;
- la carte des achats pour chaque ligne de la nomenclature comme par exemple le service pilote, les autres services consommateurs, le montant estimé (qui induit la procédure à suivre) ;
- les fiches achats qui présentent dans une première partie, et pour chaque ligne de la nomenclature, la structuration des besoins et les modalités de consultation des fournisseurs. Une deuxième partie présente, une fois le fournisseur choisi, les modalités de passation des commandes, de livraison et de facturation ;
- le cadrage de la planification qui se décline à :
  - ✓ l'identification du responsable du processus de commande publique ou du pilote du projet de réactualisation ;
  - ✓ la constitution d'un groupe de travail regroupant les directions les plus consommatrices ;
- l'évaluation de la situation par un état des lieux, point clé par point clé et la formalisation du plan de travail ;
- la conception des outils : D'une part, c'est un travail en commun sur la mise au point de la nomenclature, la carte des achats, le règlement interne et d'autre part un travail individuel pour la mise au point des fiches achats ;
- enfin la mise en œuvre qui se résume à :
  - ✓ une planification des consultations ;

Mise en forme : Puces et numéros

Mise en forme : Puces et numéros

- ✓ un travail en sous-groupe pour la définition des besoins ;
- ✓ un lancement des consultations.

De la même manière la directive n° 04/2005/CM/UEMOA stipule clairement en son article 27 que les Etats veillent à ce que les autorités contractantes élaborent des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur le fondement de leur programme d'activité.

Ces plans dûment approuvés par les entités nationales compétentes doivent être cohérentes avec les crédits qui leurs sont alloués. Ils sont révisables. Ils doivent être communiqués aux entités administratives nationales et communautaires chargées du contrôle des marchés publics qui en assurent la publicité.

Les marchés passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans ces plans prévisionnels ou réservés, à peine de nullité, sous réserve de l'appréciation de l'entité administrative chargée du contrôle des marchés publics.

Tout morcellement de commandes, en violation du plan annuel de passation des marchés publics, caractérise un fractionnement constitutif d'une pratique frauduleuse.

### **C- Point des connaissances sur l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics**

Compte tenu de l'approche générique retenue à savoir la mise en œuvre de mesures de responsabilisation et d'incitation des membres des CPMP, l'exposé des contributions antérieures à travers nos lectures n'a pas été aisé. Cependant, nous avons pu lui trouver quelques similitudes.

Ainsi, les spécialistes canadiens du management chargés de la modernisation de la fonction publique dans leur pays estiment-ils que le concept de la responsabilisation va au-delà des simples notions de responsabilité civile ou pénale qui consistent à imputer les faits causant du tort ou violant une défense légale à leurs auteurs.

C'est plutôt toute une série de démarches mises en œuvre pour obtenir d'une personne les résultats qu'on attend d'elle.

Cela oblige à créer un cadre de responsabilisation de gestion. Ce cadre dans sa forme la plus simple, vise à fournir aux gestionnaires de la fonction publique, en particulier aux administrateurs, une liste précise des attentes en matière de gestion au sein d'un cadre

global pour un rendement organisationnel supérieur. Ce cadre apporte une solution managériale au problème de la responsabilisation qui peut être adapté aux difficultés de la gestion des marchés publics.

Aussi, pourrait-on résumer la responsabilisation en des :

- liens hiérarchiques et responsabilités claires pour des processus et des résultats ;
- délégations de pouvoirs reflétant les capacités ;
- enchaînements des engagements dans les accords de gestion de la performance.

Mise en forme : Puces et numéros

Ces différentes approches managériales peuvent être complétées par les solutions relatives à la responsabilité civile et pénale ainsi que des sanctions administratives prônées par certaines législations des marchés publics sur le problème.

Madame DURIEZ, représentante de l'Agence Française de Développement déclare dans le rapport sur la conférence des marchés publics que : « l'agence a fait ressortir certaines des principales causes d'inefficacité des systèmes de passation des marchés. Il s'agit notamment de l'absence des mécanismes de contrôle et de responsabilisation ». Elle suggère comme solution : « l'élaboration de dispositifs réglementaires appropriés et à jour, la distinction des responsabilités et le rôle du personnel de ceux des préposés au contrôle du processus décisionnel, la clarification des procédures de paiement pour accélérer le décaissement ».

En matière d'incitation, l'article 7 du décret n° 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 stipule clairement « le personnel en service à la cellule de passation des marchés publics bénéficie d'une indemnité de sujétion imputable au budget de l'organisme public concerné.

Un arrêté du Ministre en charge des finances fixera le montant de cette indemnité en ce qui concerne les Institutions de l'Etat et les Ministères ».

#### **D- Synthèse de la revue de littérature : Point des grandes conclusions**

Sur la base des différentes approches génériques identifiées dans la vision globale de résolution de la problématique, il a été fait une revue de littérature, qui a essayé de faire l'exposé des connaissances sur les différents problèmes en résolution. Cet exposé fait à l'issue de la revue documentaire a permis d'identifier quelques auteurs voire même

quelques dispositions de la directive n° 04 /2005/CM/UEMOA et le décret 2004-564 qui ont parlé des problèmes identifiés.

Globalement, M. DELMARQUETTE a permis de sonder toutes les dimensions de la communication dans une entreprise et quand on parle de communication, c'est l'information qui en est la matière première (BORDELEAU Yvan).

Dominique LEGOUGE, Jacques DURANTON et Yannick PIQUET-BONFILS ont permis respectivement à travers « le guide de qualité dans les achats publics » et « Notes méthodologiques Duranton Consultants-Evaluer et actualiser le processus de commande publique» d'avoir quelques éléments sur l'établissement et la pertinence d'un plan prévisionnel de la commande publique.

Enfin, Madame DURIEZ, représentante de l'Agence Française de Développement et les spécialistes canadiens du management chargés de la modernisation de la fonction publique nous édifient clairement sur la notion de responsabilisation des cadres.

## **Paragraphe 2** : Méthodologie de travail

Dans cette partie, nous préciserons nos contributions personnelles à l'analyse de la problématique. Ces contributions seront abordées en termes d'approches théoriques et d'approches empiriques.

### **A- Approches théoriques retenues**

#### **1- Choix d'outils d'analyse du problème de l'insuffisance de base juridique des CPMP**

##### **a- Théorie choisie**

L'approche théorique retenue pour déterminer la cause se trouvant à la base de ce problème est celle de M. DELMARQUETTE selon qui, communiquer, c'est émettre des informations vers une ou des cibles définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement.

A cet effet, nous retiendrons cette approche qui suggère les techniques d'informations, de relations publiques et interpersonnelles.

##### **b- Normes ou repères d'amélioration**

Pour remédier à ce problème, il importe que tous les acteurs soient au même niveau d'information et de compréhension. La communication est un puissant outil de gestion

d'une organisation. Elle est efficace lorsqu'elle permet d'atteindre l'objectif visé. Elle facilite le bon déroulement des tâches.

### **c- Outils d'analyse des données : Seuil de décision lié au problème**

#### **spécifique n°1**

Le seuil de décision prend en compte les données du guide d'entretien et de celles du questionnaire adressé aux acteurs du système de passation des marchés publics.

Seules les données qui auront reçu un poids relativement important des fréquences relatives calculées, seront identifiées comme les causes réelles du problème de l'insuffisance de base juridique des CPMP.

### **2- Choix d'outils d'analyse du problème de l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics**

#### **a- Théorie choisie**

L'approche théorique retenue pour analyser le problème de l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est celle de Jacques DURANTON, Yannick PIQUET-BONFILS et Dominique LEGOUGE qui recommande une gestion optimale du processus d'achat public à travers la maîtrise de compétences-clefs.

#### **b- Normes ou repères d'amélioration**

La maîtrise de compétences clefs au niveau du processus d'achat public doit passer par l'appropriation de certaines tâches par les membres des cellules.

Ainsi, urge-il pour l'essentiel, que sur la base des statistiques ou informations des années antérieures, que les membres fassent une estimation des besoins suivant les périodes de l'année afin de planifier les consultations à faire.

#### **c - Seuil de décision lié au problème spécifique n°2**

Le seuil de décision prend en compte les données du guide d'entretien et de celles du questionnaire. Seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 35% de la fréquence relative, calculée seront retenues comme les causes réelles du problème de l'inexistence de plan annuel de passation des marchés publics.

### **3- Choix d'outil d'analyse du problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics**

Mise en forme : Puces et  
numéros

#### **a- Théorie retenue**

Mise en forme : Puces et  
numéros

Il s'agit de l'approche des spécialistes canadiens du management chargés de la modernisation de la fonction publique à savoir la responsabilisation des membres des CPMP.

#### **b- Normes ou repères d'amélioration**

Mise en forme : Puces et  
numéros

Ici le concept de responsabilisation doit s'étendre au-delà de la notion de responsabilité qui n'englobe pas toutes les dimensions susceptibles d'obtenir de tout homme en général et des acteurs des cellules en particulier, la plénitude de leurs engagements en vue des résultats positifs. C'est fort de ce qui précède que l'approche canadienne qui se décline en trois normes ou repères d'amélioration est retenue.

#### **c- Seuil de décision lié au problème spécifique n°3**

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et de celles du questionnaire. Seules les données qui auront réuni un poids relativement important en termes de la fréquence relative calculée, seront retenues comme les causes réelles du problème de l'inexistence du problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.

### **B- Approche empirique**

La dimension empirique de notre étude vise à mettre en exergue la méthode d'investigation envisagée à travers les outils de mobilisation des données et ceux de leur présentation.

A cet effet, il s'agit d'identifier les repères d'enquête, les stratégies de l'enquête et les techniques de dépouillement et outils statistiques de présentation des données.

#### **1- Les repères d'enquête**

Il faut déterminer les objectifs à atteindre, identifier la population mère et préciser la nature de l'enquête.

### **a- Les objectifs de l'enquête**

Les investigations ont pour objectif de mobiliser les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi, d'une manière spécifique, les enquêtes permettront-elles de voir si :

- l'insuffisance de base juridique des Cellules de Passation des Marchés Publics est due à la non prise par les maîtres d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP ;
- l'inexistence d'un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins ;
- l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP.

### **b- Identification de la population mère**

Mise en forme : Puces et numéros

Il s'agit :

- des maîtres de l'ouvrage ;
- de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- des Cellules de Passation des Marchés Publics.

### **c- Nature de l'enquête**

Dans un premier temps, nous ferons une enquête par sondage à partir d'un questionnaire que nous allons envoyer à un échantillon représentatif des acteurs du système de gestion des marchés publics.

Dans un second temps, nous donnerons priorité au moyen de guide d'entretien pour interroger certaines autorités de la CNRMP, de la DNMP, des CPMP et des autres cibles afin de contourner l'inertie souvent observée dans les réponses aux questionnaires.

## **2- Les stratégies de l'enquête**

Il s'agit de la consultation d'ouvrages et de mémoires, de la conception d'un guide d'entretien et des entretiens directs.

Les marchés publics étant des dépenses publiques, nos consultations d'ouvrages ont consisté en l'exploitation de livres, revues de finances publiques, les mémoires et quelques rapports sur la gestion du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics. Et c'est, ces consultations qui ont servi à la confection du guide d'entretien. Ce guide va nous permettre de récolter plus d'amples informations fiables sur les problèmes spécifiques en résolution.

Les entretiens directs et les discussions avec les autorités et les acteurs ciblés précédemment, vont beaucoup aider dans l'orientation de notre travail. Toutefois, les moyens dont nous disposons et le temps sont limités pour avoir toutes les informations sur notre sujet de recherche à cause de l'étendue du champ d'investigation.

Tous ces moyens de collecte n'ont qu'une seule finalité, celle de nous permettre de connaître les vraies causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques identifiés.

### **3- Techniques et outils statistiques de dépouillement des données**

Les différentes opinions et réflexions qui se dégageront des réponses ou données recueillies grâce aux moyens de collecte utilisés seront mises sous forme exploitable après traitement manuel et récapitulées de façon synthétique par catégorie.

## **Chapitre deuxième :**

Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour une amélioration de la mise en place des CPMP

Dans ce dernier chapitre, il nous revient de vérifier les hypothèses émises à travers la formulation du diagnostic après la réalisation des enquêtes dont les résultats seront exploités à cet effet.

La formulation du diagnostic permettra de proposer des solutions tout en définissant les conditions de leur mise en application.

### **Section 1** : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats

Cette phase présentera les enquêtes réalisées, leurs résultats et l'analyse de ces résultats afin de vérifier les hypothèses émises.

#### **Paragraphe 1** : Organisation des enquêtes et difficultés rencontrées

##### **A- Préparation et réalisation des enquêtes**

###### **1- Préparation des enquêtes**

Au cours de nos recherches, il a été mené deux types d'enquêtes. Une première basée sur un questionnaire et une seconde basée sur des entretiens directs. Le questionnaire a été adressé aux acteurs du système de passation des marchés publics des niveaux déconcentrés et décentralisés.

Les entretiens directs ont été effectués avec certains agents de la Direction Nationale des Marchés publics.

Après élaboration de ces documents d'enquête, nous avons procédé à leur test aux fins de reformuler les questions et les adapter au niveau de compréhension des enquêtés.

###### **2- Réalisation des enquêtes**

Dans le cadre de la réalisation des enquêtes, le guide d'entretien élaboré a servi de base aux discussions que nous avons eues avec les différentes autorités dans les structures ciblées. Nous avons recueilli à leur niveau, leurs opinions concernant l'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics en République du Bénin et les propositions de solutions qu'elles préconisent.

## **B- Difficultés rencontrées et limites des données**

### **1- Difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées au niveau des enquêtés varient selon les types d'enquêtés.

Globalement le temps disponible pour nous recevoir, en vue des enquêtes et pour répondre aux questionnaires, a posé un sérieux problème. Ainsi, sur trente questionnaires distribués, n'avons-nous reçu que vingt deux.

Au-delà des problèmes de disponibilité, nous avons rencontré des résistances psychologiques, compte tenu du caractère très sensible du sujet. Certains enquêtés, en l'occurrence ceux des ministères sectoriels et des communes ont vu en nous des obstacles potentiels à leurs intérêts. Toutes ces résistances ont négativement influencé le comportement des enquêtés et la facilité dans la collecte des informations en a beaucoup souffert.

### **2- Limites des données recueillies**

Les limites des données concernent essentiellement certaines réponses fournies par les enquêtés qui ne sont pas toujours vraies.

En outre, les réalités diffèrent légèrement suivant qu'il s'agisse des Ministères et Institutions de l'Etat, les Préfectures ou des Collectivités Locales.

### **Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquête**

A cette étape, il a été retenu de présenter et d'analyser les résultats des enquêtes en se référant à chacun des problèmes spécifiques.

## **A- Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance de base juridique des CPMP**

### **1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances**

Des divers entretiens, il ressort que les maîtres d'ouvrage qui doivent intérioriser le décret 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 par la prise des arrêtés de création des cellules de passation des marchés publics et de nomination du chef de cellule ne l'ont pas fait dans certains cas. Les cas les plus criards sont observés au niveau des communes.

En effet, selon les chefs bureaux des affaires financières de ces dernières, le montant global du budget de ces communes est tellement dérisoire au point où le fonctionnement en l'occurrence les charges de personnel absorbent la grande partie.

Ce qui n'est pas de nature à favoriser les grosses dépenses de matériel, d'équipement et d'infrastructure. De plus, les seuils de passation des marchés publics locaux sont élevés au point où, la majorité des commandes publiques locales est faite par consultation restreinte de trois fournisseurs ou prestataires différents. Ces affirmations ont été corroborées par certains maîtres d'ouvrage eux-mêmes.

Aussi, a-t-il été constaté au niveau des nouveaux Ministères créés au lendemain de la formation du premier gouvernement du changement que ces arrêtés ne sont pas encore pris. Les autorités de ces Ministères assurent qu'elles vont se mettre en règle dans un futur proche et que c'est la jeunesse de leur structure qui justifie que ces arrêtés ne sont pas encore pris.

Au demeurant, les différents enquêtés sont unanimes sur le fait que l'insuffisance de base juridique des CPMP est due à l'absence des arrêtés de création et de nomination du chef de cellule et des autres membres.

## **2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances**

Les résultats recueillis lors de l'enquête sont rangés selon les modalités de réponse obtenues à la question relative à la prise de l'arrêté de création de la cellule de passation des marchés publics.

**Tableau n° 4** : Répartition des données relatives à l'arrêté de création de la CPMP

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Oui	08	0,36	36%
Non	14	0,64	64%
Total	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Les résultats du tableau n°4 montrent que 36% des maîtres d'ouvrage ont pris les arrêtés de création des CPMP et que 64% ne l'ont pas encore pris.

**Tableau N° 5** : Répartition des données relatives à l'arrêté de nomination du chef de cellule

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Oui	10	0,45	45%
Non	12	0,55	55%
Total	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

La lecture des résultats consignés dans le tableau n°5 appelle les observations ci-après :

- 45% des maîtres d'ouvrage disposent de l'arrêté de nomination du chef de la CPMP ;
- 55% des maîtres d'ouvrage ne disposent pas encore de l'arrêté de nomination du chef de la CPMP.

**Tableau récapitulatif des tableaux n°4 et n°5**

Causes supposées	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Inexistence de l'arrêté de création	09	0,4091	40.91%
Inexistence de l'arrêté de nomination	12	0,5454	54.54%
Autres réponses	01	0,0455	04.55%
-	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Environ 41% des maîtres d'ouvrage n'ont pas pris l'arrêté de création de la CPMP ;

Environ 54% des maîtres d'ouvrage n'ont pas pris l'arrêté de nomination du chef de la cellule ;

Et c'est environ 5% qui n'ont pas pu nous édifier concernant la question.

A l'analyse des résultats d'enquête concernant le problème spécifique n° 1, signalons qu'à part les nouveaux ministères, tous les anciens ministères disposent des deux arrêtés. Le comble est intervenu au niveau de quelques Institutions de l'Etat, des Préfectures et surtout des Collectivités Locales où, soit c'est les deux arrêtés qui ne sont pas pris où soit c'est un arrêté qui est pris sans que la prise de l'autre ne suive.

## **B- Présentation et analyse des données d'enquête relatives à l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics**

### **1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances**

Des entretiens réalisés, avec les acteurs du système de passation des marchés publics, nous retenons que l'élaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics doit se faire déjà en fin d'année budgétaire N – 1. Ces acteurs estiment d'une part, que les structures bénéficiaires des commandes publiques ne leur notifient pas à temps leurs besoins et d'autre part, qu'à la fin de l'année budgétaire N – 1, il arrive qu'ils continuent de conduire des procédures de passation préalablement enclenchées à terme ou bien même n'ont pas encore un état exhaustif des marchés passés en cours d'année.

Ainsi, est-il au mieux observé des retards criards dans l'élaboration de ces plans annuels et au pire des cas, ces plans ne sont même pas établis avant la fin de l'année budgétaire à laquelle elle devrait s'appliquer.

### **2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances**

Les données recueillies lors de l'enquête sont rangées selon les modalités de réponse obtenues des questions ci-après : « Existe-t-il un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics ? Si oui, est-ce qu'il est transmis à la DNMP et à quelle date ? Si non, quelles sont vos raisons ? ».

**Tableau n°6** : Répartition des données relatives au plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Oui	06	0,27	27%
Non	16	0,73	73%
Total	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Seuls 27% des enquêtés disposent de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics et parmi ceux-ci, il y en a encore qui ne l'a pas transmis à la DNMP.

73% des enquêtés ne disposent pas ou même ignorent la nécessité d'établir le plan prévisionnel de passation des marchés publics.

**Tableau n° 6 bis**

Causes supposées	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Mauvaise organisation des tâches	10	0,4546	45.46%
Mauvaise expression des besoins	11	0,5	50%
Autres réponses	01	0,454	04.54%
-	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Environ 45% des enquêtés estiment que l'inexistence de plan prévisionnel de passation des marchés est due à la mauvaise organisation des tâches et 50% estiment que c'est dû à la mauvaise expression des besoins.

Ainsi donc, les résultats obtenus ci-dessus témoignent de l'inexistence de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics.

## **C- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics**

### **1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances**

En ce qui concerne ce problème, toutes les réponses issues des entretiens directs convergent vers une source essentielle : l'insuffisance des membres des cellules de passation des marchés publics.

En effet, compte tenu des tâches que nécessitent la mise en œuvre des procédures de passation des marchés publics, il est remarqué que l'effectif des membres mis à la disposition des chefs de cellule pour l'accomplissement de ces dernières est dans la plupart des cas insuffisant, au point où, les quelques membres sont submergés de travail.

Aussi, vu la multiplicité des obligations des membres qui sont souvent appelés pour assurer d'autres charges, ces derniers sont-ils presque partagés entre plusieurs fonctions.

L'autre cause qui a suscité un peu d'attention au niveau des enquêtés lors de nos entretiens est le manque de motivation.

En effet, ces derniers estiment que les indemnités à eux attribués sont dérisoires par rapport au travail qu'ils exécutent et que cela n'est pas de nature à les mettre à l'abri de toute velléité de corruption ; cependant qu'ils essaient de s'y accommoder au mieux.

Nous pouvons donc affirmer que l'inexistence de rapport de passation et d'exécution des marchés publics est due d'une part à l'insuffisance des membres des CPMP et d'autre part à l'insuffisance de motivation de ces derniers.

### **2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances**

Ces données ne sont que venues confirmer les conclusions issues des données qualitatives.

A la question de savoir : « Existe-t-il les rapports de passation et d'exécution des marchés publics ? Si oui, sont-ils transmis à la DNMP ? Si non pourquoi » nous avons recueilli les réponses consignées dans les tableaux suivants :

**Tableau n°7** : Répartition des données relatives aux rapports de passation et d'exécution des marchés publics

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Oui	05	0,23	23%
Non	17	0,77	77%
Total	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

La lecture du tableau permet d'affirmer que seuls 23% des structures enquêtées disposent de tous les rapports de passation et d'exécution des marchés publics.

Les 77% restants n'en disposent pas et ces derniers justifient cette inexistence par les raisons sus évoquées.

**Tableau n° 7 bis**

Causes supposées	Fréquence absolue	Fréquence relative	Fréquence relative x 100%
Insuffisance des membres	10	0,4546	45.46%
Insuffisance de motivation	09	0,4090	40.90%
Autres réponses	03	0,1364	13.64%
-	22	1	100%

**Source** : Résultats de nos enquêtes

Les résultats montrent que le problème spécifique n° 3 est en partie dû à l'insuffisance des membres des CPMP et en partie dû à l'insuffisance de motivation des membres.

**Section 2** : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées

**Paragraphe 1** : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

A l'issue de l'analyse des résultats d'enquête, il sera déduit le degré de vérification des hypothèses afin de formuler le diagnostic.

### **A- Degré de vérification des hypothèses**

#### **1- Degré de validation de l'hypothèse n° 1**

L'analyse des résultats d'enquête, nous a révélé que beaucoup de structures restent à intérioriser le décret 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, en l'occurrence les nouveaux ministères et les Collectivités Locales. Ces derniers, par le biais de leur maître d'ouvrage, doivent prendre les arrêtés de création et de nomination du chef de cellule. Ces raisons viennent confirmer l'hypothèse selon laquelle l'insuffisance de base juridique des Cellules de Passation des Marchés Publics est due à la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP.

#### **2- Degré de validation de l'hypothèse n° 2**

L'étude des données recueillies lors des enquêtes a montré qu'il y a une mauvaise organisation des tâches et une mauvaise expression des besoins.

En effet, la gestion peu performante des systèmes de passation des marchés publics et la gestion au quotidien de la commande publique qui sont devenues à un moment donné la règle, entachent sérieusement l'élaboration du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics.

Pour ce faire, l'hypothèse n° 2 formulée comme suit : « l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et à la mauvaise expression des besoins » se trouve vérifiée.

#### **3- Degré de validation de l'hypothèse n° 3**

Il découle de l'analyse des résultats qu'en principe, le chef de la cellule doit rendre compte trimestriellement au maître d'ouvrage et qu'une copie dudit rapport est transmise à la DNMP. Mais compte tenu de la multiplicité des tâches qu'exécute la

cellule, ces rapports ne sont pas établis et parfois quand ils le sont, ne sont pas transmis à la DNMP. Et les raisons qui justifient cet état de chose sont globalement de deux ordres. Il y a d'abord l'insuffisance des membres des CPMP et ensuite l'insuffisance de motivation des membres.

C'est dire que l'hypothèse n° 3 est partiellement vérifiée, et que le vrai diagnostic est : « l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP et à l'insuffisance de motivation des membres ».

## **B- Synthèse du diagnostic**

### **1- Élément de diagnostic n° 1**

L'insuffisance de base juridique des Cellules de Passation des Marchés Publics est due à la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP.

### **2- Élément de diagnostic n° 2**

L'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et à la mauvaise expression des besoins.

### **3- Élément de diagnostic n° 3**

L'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP et à l'insuffisance de motivation des membres.

## **Paragraphe 2** : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Dans la recherche de l'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics, des objectifs ont été fixés par rapport aux problèmes spécifiques identifiés et des hypothèses formulées. Ces hypothèses seront vérifiées par la suite, à l'issue de l'analyse des données recueillies lors des enquêtes menées à cet effet. Maintenant, il sera question de proposer des solutions de même que les conditions de leur mise œuvre.

## **A- Approches de solutions**

### **1- Approches de solutions au problème de l'insuffisance de base**

#### **juridique des CPMP**

Du diagnostic établi, il ressort que l'insuffisance de base juridique des Cellules de Passation des Marchés Publics est due à la non prise par le maître d'ouvrage des

arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP. De ce fait, pour contribuer à lever cet obstacle, nous proposons des mesures de renforcement de la base juridique des CPMP.

Ce renforcement se fera par la prise par les maîtres d'ouvrage d'une part, de l'arrêté de création de la cellule et d'autre part, par la prise de l'arrêté conjoint (Maître d'ouvrage et Ministre chargé des Finances) de nomination du chef de cette dernière. Le cas échéant, le maître d'ouvrage désignera les autres membres de la cellule. Ceci procède de l'intériorisation du décret 2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics.

Pour les maîtres d'ouvrage qui continuent d'ignorer la nécessité de la prise de pareils arrêtés, nous recommandons une large vulgarisation des dispositions du décret 2004-564 par l'organisation des séminaires et des colloques à leur profit.

## **2- Approches de solutions au problème de l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics**

Le diagnostic a permis de savoir que le problème de l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est dû à la mauvaise organisation des tâches et à la mauvaise expression des besoins.

En principe, comme ce plan doit être établi en fin d'année budgétaire N-1, il faut déjà que le processus d'établissement soit enclenché dès le dépôt du budget de la gestion N à l'Assemblée Nationale et que les structures bénéficiaires des commandes publiques fassent notifier aux membres de la cellule leur besoin pour l'année N, juste à la fin de la période de pré arbitrage budgétaire.

Aussi, faut-il que la DNMP, dans le souci d'harmonisation et de centralisation des informations puisse édicter des modèles types de plan de passation des marchés publics conformes et applicables à tous les marchés et des modèles de budget des marchés publics par exercice. Que la planification annuelle de passation des marchés publics obéisse à une méthodologie appropriée et soit liée au calendrier prévisionnel d'exécution budgétaire.

En matière de planification, nous recommandons les techniques de DURANTON ET Yannick PIQUET-BON FILS qui s'articulent autour des points clés du processus de commande publique suivant :

- la nomenclature des achats ;
- la carte des achats ;
- les fiches achats ;
- le cadrage de la planification ;
- l'évaluation de la situation par un état des lieux, point clé par point clé et la formalisation du plan de travail ;
- la conception des outils ;
- enfin la mise en œuvre.

Renforcer le suivi informatique du processus de commande publique afin de pouvoir disposer à n'importe quelle étape du processus des données fiables pour l'établissement des plans prévisionnels et même des rapports de passation et d'exécution des marchés publics.

### **3- Approches de solutions au problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics**

De la vérification des hypothèses, il ressort que l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP et à l'insuffisance de motivation des membres.

A cet effet, face à la multiplicité des tâches qu'occasionne la passation et l'exécution des marchés publics, nous recommandons que les gestionnaires de ressources humaines des différentes structures déconcentrées et décentralisées procèdent en fonction des profils et des aptitudes professionnelles, au redéploiement du personnel existant pour parer au plus pressé. Et comme le problème de manque de ressources humaines qualifiées est un problème général au niveau de tous les compartiments de l'administration publique, les maîtres d'ouvrage fassent un inventaire exhaustif de leur besoin en personnel qualifié et spécialisé qu'ils adressent à l'autorité chargée du recrutement.

A l'issue du redéploiement et du recrutement, et comme nous l'avons si bien mentionné, les membres de la cellule doivent se donner une feuille de route précise avec en prime les attributions réelles de chacun. Ceci va permettre, en temps opportun, de pouvoir situer les responsabilités en cas de défaillances ou de manquements. Bien

entendu, que les maîtres d'ouvrage, en étroite collaboration avec le Ministre chargé des Finances initient une nouvelle grille d'indemnités dont l'octroi ne serait pas automatique, mais en fonction du rendement. Ceci, pour notre part pourrait favoriser à hausser le niveau de motivation des membres et à les remettre effectivement au travail dans l'intérêt supérieur de la nation.

Ne plus considérer la passation des marchés publics comme une fonction auxiliaire pour les membres des CPMP qui continuent de la cumuler avec d'autres fonctions.

## **B- Conditions de mise en œuvre des solutions**

### **1- Recommandation à l'endroit des maîtres d'ouvrage**

De l'examen de quelques textes que nous avons pu avoir, il ressort que les membres des cellules ne sont pas spécifiés dans leurs attributions c'est-à-dire que les arrêtés n'ont pas précisé les fonctions des différents membres des CPMP. En conséquence, nous recommandons aux maîtres d'ouvrage que les arrêtés qui sont déjà pris soient repris pour tenir compte de ce paramètre et que ceux qui n'ont pas encore pris lesdits arrêtés le fassent en précisant clairement les attributions de chacun des membres de la CPMP. Tout ceci dénote d'une responsabilisation de ces derniers.

Aussi, ceux qui ont-ils voulu se confier à nous lors de nos entretiens, déplorent-ils le manque de personnel qualifié et la politisation à outrance des cellules.

A cet effet, nous suggérons que les maîtres d'ouvrage puissent mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut avec en prime le respect de leur inamovibilité sauf faute grave dûment établie. Il ne faut pas aussi occulter le volet formation ou recyclage des différents acteurs du système de passation des marchés publics. Ceci peut se faire sous forme de séminaire ou de formation sur le tas ou même soutenir l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature dans sa volonté d'ouvrir une filière de formation à cet effet. Cette initiative permettra à coup sûr de disposer à la fin de chaque promotion des ressources humaines directement exploitables.

Enfin, compte tenu de l'appartenance à l'Union Economique et Monétaire ouest Africaine (UEMOA), il faut que les maîtres d'ouvrage et le Ministre chargé des Finances qui est aussi lui-même maître d'ouvrage respectent les directives de l'union en matière de marchés publics et les critères de convergence au niveau de la masse salariale.

## **2- Recommandation à l'endroit des membres des CPMP**

Compte tenu de leur position stratégique, il urge que les différents acteurs des CPMP prennent réellement connaissance de tout ce qui existe comme textes en matière d'exécution des dépenses publiques et singulièrement ceux qui sont relatifs aux marchés publics. Ils doivent observer le respect strict de ceux-ci tout en évitant les comportements déviants, aux conséquences désastreuses aussi bien pour la nation que pour eux-mêmes.

## **CONCLUSION GENERALE**

Une analyse évaluative de la mise en œuvre de la réforme du décret N°2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics, amène à conclure que la situation est bien non reluisante qu'on a tendance à le croire.

En effet, la réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir que la réforme du système des marchés publics en l'occurrence la déconcentration et la décentralisation à travers l'institution par le décret N°2004-564 et la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics par la prise des différents arrêtés de création et de nomination des membres par les maîtres d'ouvrage continue de piétiner à beaucoup d'endroits.

Cette analyse nous a permis de nous rendre compte d'abord de l'insuffisance de la base juridique des CPMP avec les faiblesses et les lacunes qu'elle accuse. Elle nous a ensuite aidé à mettre en évidence l'inexistence du plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics qui doit être établi en principe en année N-1 et transmis au plus tard la mi janvier à la Direction Nationale des Marchés Publics, qui est l'organe suprême de passation. Nous avons enfin pu déceler que les rapports de passation et d'exécution des marchés publics des cellules qui sont régulièrement créées et les membres nommés, ne sont pas souvent établis ; or ces rapports doivent être aussi transmis à la DNMP pour agrégation et statistiques. Ce sont ces trois problèmes spécifiques qui ont plus retenu notre attention et nous les avons regroupé en un problème général qui s'intitule : quasi inexistence des CPMP au niveau de certaines structures. Le choix de cette thématique, n'est pas innocent à côté des innombrables problèmes qu'accuse le système de passation des marchés publics de manière générale. Nous avons pensé que pour pouvoir le sortir de cette ornière et le revitaliser, il urge que l'on s'attaque d'abord aux problèmes qui minent sa mise en place. Et c'est dans cette logique que nous avons choisi apporter notre modeste contribution à l'amélioration de la mise en place des CPMP. Cette ambition, nous a permis de proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en pratique pour pouvoir éradiquer le problème général et par ricochet les trois problèmes spécifiques qui ne sont rien d'autres que sa déclinaison.

Somme toute, nous ne saurions prétendre avoir levé tous les goulots d'étranglements qui minent l'installation effective des Cellules de Passation des Marchés Publics au niveau des Ministères, Institutions de la République, Préfectures et Collectivités Locales. Cependant, nous restons convaincus, que notre modeste contribution à la recherche de solutions aux différents problèmes identifiés, insufflera un nouveau dynamisme au système de passation des marchés publics.

## **Bibliographie**

### **I- Ouvrages généraux**

- 1- AGBODAN, M. Michel. (1995) « Les facteurs de performance de l'entreprise »  
Edition John LIBBEY.
- 2- BORDELEAU, Yvan. (1992) « Gestionnaires performants... comment expliquent-ils leurs succès » ?  
Edition agence d'ARC.
- 3- DELMAQUETTE, M. (2002) « Plein pot mercatique »  
Edition Fourcher.
- 4- LEGOUGE, Dominique (1998) « Le guide de qualité dans les achats publics »  
Editions d'Organisation.
- 5- ROMEUF, R. (1997) « La pratique des marchés publics »  
Edition J. DELMAS, Paris
- 6- ZIEGEL, Roland (1978) « Les marchés publics dans les pays en voie de développement »  
Librairie Armand Colin, Paris.

### **II Textes législatifs et réglementaires**

- 1- Ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996  
Portant Code des Marchés Publics en République du Bénin
- 2- Loi n°2004-18 du 27 août 2004  
Portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996
- 3- Décret n°2004-563 du 1<sup>er</sup> octobre 2004  
Portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNMP
- 4- Décret n°2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004  
Portant attributions, organisation et fonctionnement des CPMP

5- Directive n°  
04/2005/CM/UEMOA

Portant procédures de passation,  
d'exécution et de règlement des  
marchés publics et des délégations  
de service public dans l'UEMOA

### **III- Rapports et études**

1- GUINIKOUKOU, F. (2002)

« Recommandation pour un système  
de passation des marchés publics  
plus transparent et plus efficace  
pour une compétition saine et  
accrue »

Atelier national sur le système de  
passation des marchés publics au  
Bénin, Cotonou, novembre 2002.

2- METONGNON, L (2004)

« Formation sur la passation des  
marchés publics »

Cotonou, le 10 et 11 mars 2004.

3- TREASURY BOARD OF  
CANADA SECRETARIAT

Cadre de responsabilisation de  
gestion

<http://www.tbs.sct.gc.ca>

4- BIO DJARA, A. (2005)

Réflexion sur le système béninois de  
passation des marchés publics.  
Mémoire de fin de formation, AFT,  
Cycle II ENAM.

5- ADJAI AVAMASSE, B. &  
HOUNTONDJI, M. (2005)

Contribution à l'élimination des  
prémices de la réalisation inefficace  
des dépenses publiques dans la  
réforme des marchés publics au  
Bénin

Mémoire de fin de formation, AFT,  
Cycle II ENAM.

# **Annexes**

- 1- Tableau de synthèse de l'étude ;*
- 2- Décret n°2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés ;*
- 3- Questionnaire ;*
- 4- Arrêté de création de la CPMP du Ministère de la Santé ;*
- 5- Arrêté de nomination du chef de la CPMP du Ministère de la Santé.*

## Tableau de synthèse de l'étude

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	APPROCHES DE SOLUTIONS
<b>Niveau général</b>		Quasi inexistence des CPMP au niveau de certaines structures	Suggérer les conditions d'amélioration de la mise en place des CPMP	-	-	-	-
<b>NIVEAUX SPECIFIQUES</b>	<b>1</b>	l'insuffisance de base juridique des CPMP	proposer des mesures de renforcement de la base juridique des cellules de passation des marchés publics	la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP	l'insuffisance de base juridique des CPMP est due à la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP	l'insuffisance de base juridique des cellules de passation des marchés publics est due à la non prise par le maître d'ouvrage des arrêtés de création et de nomination des membres des CPMP	Suggérer aux maîtres d'ouvrage le renforcement des bases juridiques des CPMP par la prise par ces derniers, d'une part, de l'arrêté de création de la cellule et d'autre part, de l'arrêté conjoint (Maître d'ouvrage et Ministre chargé des Finances) de nomination du chef de cette dernière. Ils désigneront le cas échéant, les autres membres de la cellule.
	<b>2</b>	l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics	suggérer des mesures de planification annuelle des passations de marchés publics des cellules	la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins	l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins	l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics est due à la mauvaise organisation des tâches et la mauvaise expression des besoins	Proposer que la planification annuelle de passation des marchés publics obéisse à une méthodologie appropriée et soit liée au calendrier prévisionnel d'exécution budgétaire ; que l'établissement des plans annuels de passation soit enclenché très tôt, déjà en fin d'année N-1 ; que la DNMP édicte des modèles types de plan de passation des marchés publics conformes et applicables à tous les marchés et des modèles de budget des marchés publics par exercice et enfin renforcer le suivi informatique du processus de commande publique.
	<b>3</b>	l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	envisager les mesures de facilitation de la rédaction des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	l'insuffisance des membres des CPMP	l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP	l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics est due à l'insuffisance des membres des CPMP et à l'insuffisance de motivation des membres	Proposer que les gestionnaires de ressources humaines des différentes structures décentralisées et décentralisées procèdent en fonction des profils et des aptitudes professionnelles, au redéploiement du personnel existant pour parer au plus pressé ; que les maîtres d'ouvrage fassent un inventaire exhaustif de leur besoin en personnel qualifié et spécialisé qu'ils adressent à l'autorité chargée du recrutement ; que les membres des CPMP se donnent une feuille de route précise avec en prime les attributions réelles de chacun et enfin que les maîtres d'ouvrage, en étroite collaboration avec le Ministre chargé des Finances, initient une nouvelle grille d'indemnités dont l'octroi ne serait pas automatique, mais en fonction du rendement.

Réalisé et soutenu par M. Justin Tognissé TCHOGBE

## **QUESTIONNAIRE AUX DIFFERENTS ACTEURS DU SYSTEME DES MARCHES PUBLICS**

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi de réfléchir sur le thème : **Contribution à l'amélioration de la mise en place des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) en République du Bénin**. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à cette étude en nous aidant à répondre aux questions suivantes.

De même, nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition et vous rassurons qu'elles seront gardées confidentielles.

1- Votre structure dispose t-elle d'une Cellule de Passation des Marchés Publics ?

Oui ou Non (encercler votre réponse)

2- Existe-il un arrêté de création de la Cellule de Passation des Marchés Publics ?

Oui ou Non (encercler votre réponse)

Si non pourquoi ?.....  
.....  
.....

3- Existe-il un arrêté de nomination du Chef de la CPMP ?

Oui ou Non (encercler votre réponse)

Si non pourquoi ?.....  
.....  
.....

4- Existe-t-il un plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics ?

Oui ou Non (encercler votre réponse)

Si oui, est-ce qu'il est transmis à la DNMP et à quelle date ?

.....

Si non, quelles sont vos raisons ?

.....  
.....

5- Existe-t-il les rapports de passation et d'exécution des marchés publics ?

Oui ou Non (encercler votre réponse)

Si oui, sont-ils transmis à la DNMP ?

.....

Si non pourquoi ?

.....

<b>TABLE DES MATIERES</b>	
<b>Eléments</b>	<b>Pages</b>
<b>Déclaration d'engagement du chercheur</b>	i
<b>Identification du jury</b>	i
<b>Dédicaces</b>	ii
<b>Remerciements</b>	iii
<b>Liste des tableaux</b>	iv
<b>Résumé</b>	v
<b>Sommaire</b>	vi
<b>Introduction générale</b>	1
<b>Chapitre préliminaire</b> : Des observations de stage au ciblage de la problématique lié à l'amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics	5
<b>Section 1</b> : Cadre et observations de stage	5
<b>Paragraphe 1</b> : Des procédures aux modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics	5
A- Procédures de passation des marchés publics	5
1- Procédure normale	5
a- L'appel d'offres	5
b- L'adjudication publique	6
2- Procédure exceptionnelle	6
a- Définition du gré à gré	7
b- Portée et limites	7
B- Modes d'évaluation et d'attribution des marchés publics	8
1- Critères d'évaluation des offres	8
a- Evaluation technique	9
b- Evaluation financière	9
c- Evaluation globale	9
2- Modes d'attribution des marchés publics	10
<b>Paragraphe 2</b> : De la structure organisationnelle de la chaîne de passation des marchés publics à l'état des lieux des CPMP	10
A- Structure organisationnelle	11
1- Organes nationaux des marchés publics	11
a- Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP)	11
b- Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)	12
2- Organes sectoriels	12

B – Etat des lieux de base	14
1- Sur le plan organisationnel	14
2- Sur le plan fonctionnel	15
<b>Section 2</b> : De la problématique à la démarche méthodologique	17
<b>Paragraphe 1</b> : De l'inventaire des problèmes à la liste des problématiques possibles	17
A- Inventaire des problèmes identifiés	17
B- Liste des problématiques possibles	18
<b>Paragraphe 2</b> : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie	20
A- choix et spécification de la problématique	20
B- Vision globale de résolution de la problématique choisie	21
<b>Chapitre premier</b> : Des Objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration de la mise en place des cellules de passation des marchés publics	24
<b>Section 1</b> : Cadre théorique de l'étude	24
<b>Paragraphe 1</b> : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses de l'étude	24
A - Fixation des objectifs	24
1- Objectif général	24
2- Objectifs spécifiques	24
B- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution	25
1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1	25
2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2	26
3- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3	27
<b>Paragraphe : 2</b> Tableau de bord de l'étude	29
<b>Section 2</b> : Revue de littérature et méthodologie de travail	29
<b>Paragraphe 1</b> : Revue de littérature liée à la problématique choisie	29
A- Point des connaissances sur le problème de l'insuffisance de base juridique des CPMP	30
1- L'information	31
2- Les relations publiques et interpersonnelles	31
B– Point des connaissances sur l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics	32
C- Point des connaissances sur l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	34
D- Synthèse de la revue de littérature : Point des grandes conclusions	35
<b>Paragraphe 2</b> : Méthodologie de travail	36

A- Approches théoriques retenues	36
1- Choix d'outils d'analyse du problème de l'insuffisance de base juridique des CPMP	36
a- Théorie choisie	36
b- Normes ou repères d'amélioration	36
c- Outils d'analyse des données : Seuil de décision lié au problème spécifique n°1	37
2- Choix d'outils d'analyse du problème de l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics	37
a- Théorie choisie	37
b- Normes ou repères d'amélioration	37
c - Seuil de décision lié au problème spécifique n°2	37
3- Choix d'outil d'analyse du problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	38
a- Théorie retenue	38
b- Normes ou repères d'amélioration	38
c- Seuil de décision lié au problème spécifique n°3	38
B- Approche empirique	38
1- Les repères d'enquête	38
a- Les objectifs de l'enquête	39
b- Identification de la population mère	39
c- Nature de l'enquête	39
2- Les stratégies de l'enquête	39
3- Techniques et outils statistiques de dépouillement des données	40
<b>CHAPITRE deuxième</b> : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour une amélioration de la mise en place des CPMP	41
<b>Section 1</b> : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats	41
<b>Paragraphe 1</b> : Organisation des enquêtes et difficultés rencontrées	41
A- préparation et réalisation des enquêtes	41
1- Préparation des enquêtes	41
2- Réalisation des enquêtes	41
B- Difficultés rencontrées et limites des données	42
1- Difficultés rencontrées	42
2- Limites des données recueillies	42
<b>Paragraphe 2</b> : Présentation et analyse des résultats d'enquête	42
A- Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance de base juridique des CPMP	42

1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances	42
2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances	43
B- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics	45
1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances	45
2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances	45
C- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	47
1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances	47
2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances	47
<b>Section 2 : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées</b>	49
<b>Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic</b>	49
A- Degré de vérification des hypothèses	49
1- Degré de validation de l'hypothèse n° 1	49
2- Degré de validation de l'hypothèse n° 2	49
3- Degré de validation de l'hypothèse n° 3	49
B- Synthèse du diagnostic	50
1- Élément de diagnostic n° 1	50
2- Élément de diagnostic n° 2	50
3- Élément de diagnostic n° 3	50
<b>Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre</b>	50
A- Approches de solutions	50
1- Approches de solutions au problème de l'insuffisance de base juridique des CPMP	50
2- Approches de solutions au problème de l'inexistence d'un plan annuel de passation des marchés publics	51
3- Approches de solutions au problème de l'inexistence des rapports de passation et d'exécution des marchés publics	52
B- Conditions de mise en œuvre des solutions	53
1- Recommandation à l'endroit des maîtres d'ouvrage	53
2- Recommandation à l'endroit des membres des CPMP	54
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	55
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	-
<b>ANNEXES</b>	-