



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

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

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :

ADMINISTRATION DES
FINANCES ET DU TRESOR

PROMOTION :

2007-2009

ANNEE ACADEMIQUE :

2008-2009

THEME :

**EFFICACITE DE LA DIRECTION NATIONALE DES MARCHES
PUBLICS DANS LE PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES
PUBLICS EN REPUBLIQUE DU BENIN**

Réalisé et soutenu par
Grâce O. M. CAPO-CHICHI

Sous la Direction de :

Maitre de stage

M. Hilaire F. KANEHO

Administrateur des Services Financiers,
Directeur des Etudes et de la
Réglementation à la DNMP

Directeur de Mémoire

M. Rémi KOSSOUHO

Administrateur du Trésor

Décembre 2009
(Version après soutenance)

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Pierre ADAMMADO

VICE-PRESIDENT : Camille MIGAN

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

DEDICACE

- ⊙ A toi mon père **Arsène CAPO-CHICHI**, qui n'as que pour ambition de voir tes enfants réussir, sache que ton rêve continue de se réaliser. Reçois ce mémoire comme un témoignage de ma reconnaissance et de mon amour filial.
- ⊙ A toi ma mère **Honorine KIKI**, trouve ici l'expression de ma gratitude à ton égard et mesure dans ce travail les nombreux sacrifices que tu as consentis pour m'aider à réussir.
- ⊙ A toi **Luc HOUNSOU**, puisse ce mémoire être pour toi un signe de profonde gratitude.
- ⊙ A toi mon fils **Fèmi**, trouve dans ce travail, le fruit de mon amour maternel.
- ⊙ A vous mes frères et sœurs **Adonis, Axel, Eponine, Fantine, Mylène, Sonia**, pour votre soutien.
- ⊙ A vous mes amis **Ahmed, Eléonore, Fatiou, Sandrine**, ce travail est le vôtre.

REMERCIEMENTS

- A Monsieur **Rémi KOSSOUHO**, pour avoir accepté de diriger ce mémoire nonobstant ses multiples occupations.
- A Monsieur **Hilaire KANEHO**, Directeur des Etudes et de la Réglementation à la DNMP, pour sa contribution sans mesure.
- A Monsieur **Simon GNANSOUNOU**, pour ses précieux conseils.
- A Monsieur **Théodule NOUATIN**, Trésorier Général du FONAC, pour sa contribution.
- A Monsieur **Innocent TOGNON**, Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère chargé des Finances et de l'Economie, pour sa contribution.
- A tout le personnel de la **DNMP**, pour son aide.
- A tous les professeurs de l'**ENAM** et à tout le personnel administratif.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CPMP	Cellule de Passation des Marchés Publics
CNRMP	Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DER	Direction des Etudes et de la Réglementation
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DIAS	Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DSEM	Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés
FONAC	Front des Organisations Nationales contre la Corruption
PPMP	Plan de Passation des Marchés Publics
PV	Procès Verbal
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMAP	Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n°1 : Effectif du personnel de la DNMP
- Tableau n°2 : Regroupement des problèmes en problématiques
- Tableau n°3 : Synthèse des approches génériques par problème
- Tableau n°4 : Objectifs spécifiques
- Tableau n°5 : Tableau de Bord de l'Etude
- Tableau n°6 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°1
- Tableau n°7 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2
- Tableau n°8 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°3
- Tableau n°9 : Composition du personnel de la DNMP
- Tableau n°10 : Délai de traitement des dossiers par la DNMP
- Tableau n°11 : Ecart entre délai moyen de traitement des dossiers et délai recommandé
- Tableau N°12 : Tableau de Synthèse de l'Etude

LISTE DES FIGURES

- Figure N°1 : Schéma du processus d'étude des dossiers à la DNMP
- Figure N°2 : Graphique de comparaison du délai moyen et du délai recommandé.

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

EXPRESSION	DEFINITION
Adjudication publique	mode de passation des marchés publics par lequel, le soumissionnaire qui présente l'offre dont le montant est le plus bas, tout en respectant le cahier des charges, est retenu en séance publique après mise en concurrence des candidats.
Addendum	modification apportée à un dossier d'Appel d'Offres.
Appel d'Offres	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.
Attributaire	soumissionnaire dont l'offre a été retenue en attendant que l'approbation n'intervienne.
Avenant	modification apportée à un contrat antérieurement signé et qui peut porter sur les prestations, leur nature, leur durée, leur exécution ou même le montant du contrat.
Candidat	personne physique ou morale qui manifeste un intérêt à participer ou qui est retenue par une Autorité contractante pour participer à une procédure de passation de marché.
Gré à gré	mode de passation des marchés publics par lequel le maître de l'ouvrage engage librement des consultations et négociations 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.
Maître de l'ouvrage	personne morale pour le compte de laquelle des travaux, un ouvrage ou une étude est réalisée.

RESUME

Les marchés publics constituent un ensemble de procédures animées par différents organes et acteurs en partenariat avec le secteur privé. La procédure de passation des marchés publics est mise en branle depuis l'adoption de la loi des Finances avec l'établissement du plan de passation des marchés publics sur la base du budget retenu au niveau de chaque structure concernée.

Au Bénin, le domaine des marchés publics est règlementé par l'Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin, la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance de 1996 et ses décrets d'application. Les marchés publics nécessitent d'importantes ressources publiques. Leur gestion devrait faire l'objet de procédures bien organisées pour garantir une exécution efficace de l'objet du marché en vue d'assainir les Finances Publiques et de renforcer les moyens d'action de l'Etat.

L'analyse de la procédure de passation des marchés publics relevant de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) a permis de déceler certains maux. Le diagnostic établi à l'état des lieux a révélé les problèmes spécifiques essentiels ci-après :

- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- le long délai de traitement des dossiers ;
- la mauvaise gestion des archives.

C'est ce qui justifie le choix de la réflexion sur **l'Efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin**. L'objectif général est de contribuer à l'efficacité de la DNMP. Cet objectif est soutenu par les objectifs spécifiques suivants :

- suggérer des mesures permettant de doter la DNMP de ressources humaines qualifiées ;
- proposer des mesures pour la réduction du délai de traitement des dossiers ;
- contribuer à la bonne gestion des archives.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons formulé les hypothèses suivantes :

- Hypothèse spécifique n°1 : la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- Hypothèse spécifique n°2 : l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers ;
- Hypothèse spécifique n°3 : le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives.

La vérification de nos différentes hypothèses s'est faite selon une méthodologie axée sur des approches empiriques et théoriques. Au terme des enquêtes menées nous avons établi le diagnostic lié aux problèmes spécifiques.

Nous avons alors proposé :

- de définir les différentes fonctions et d'établir un référentiel des profils nécessaires à la DNMP ;
- de faire un bilan des compétences disponibles et d'analyser les écarts par rapport au référentiel des profils ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action prenant en compte les formations pour renforcer les capacités du personnel actuel, les recrutements et les mises à disposition d'agents nécessaires à la DNMP ;
- d'élaborer des documents types ;
- de mettre en place un système d'analyse et de suivi des indicateurs d'efficacité de la DNMP ;
- d'affecter, à la DNMP, un bâtiment équipé, réunissant les conditions d'un bon archivage ;
- de recruter des archivistes et des documentalistes

Enfin, des recommandations ont été faites à l'endroit de la Direction Nationale des Marchés Publics, des Cellules de passation des Marchés Publics, de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics et de l'Etat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL, ETAT DES LIEUX DE BASE, PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Cadre de l'étude et restitution des observations de stage : état des lieux

Paragraphe 1 : Cadre de l'étude

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage : état des lieux

Section 2 : Problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Présentation des forces et faiblesses et choix de la problématique

Paragraphe 2 : Séquences de résolution de la problématique

CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

Paragraphe 2 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Section 2 : Revue de la littérature et méthodologie adoptée

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Section 1 : Collecte des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Paragraphe 1 : Mobilisation des données d'enquêtes, présentation et analyse des résultats

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Section 2 : Approches de solutions aux problèmes identifiés et conditions de leur mise en œuvre

Paragraphe 1 : Approches de solutions aux problèmes identifiés

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION GENERALE

L'Etat et les Collectivités Locales, dans l'exercice de leur pouvoir, doivent satisfaire les besoins vitaux de la population, besoins en infrastructures routières, scolaires, sanitaires, en bâtiments administratifs pour ne citer que ceux-là. La satisfaction de ces besoins exige de l'Etat la disponibilité des ressources nécessaires à la couverture des charges qu'ils suscitent. Il peut s'agir des dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

L'Etat ne peut dépenser qu'en respectant un certain nombre de principes et en observant une procédure donnée. Chaque fois que l'Etat, les Collectivités Locales ou les Etablissements Publics se décident à acquérir des biens et services, ils doivent conclure un marché avec des prestataires et des fournisseurs. Cette exigence n'est pas rigoureuse lorsque la dépense n'atteint pas un certain seuil. Les marchés publics, au terme de l'article 1^{er} alinéa 2 de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des Marchés Publics applicable en République du Bénin sont « des contrats écrits passés 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 livraison de fournitures ou de la réalisation de prestations de services y compris l'étude de projets ». Il existe trois(3) types de marchés : il s'agit des marchés de travaux, des marchés de fournitures et des marchés de prestations de services. Les modes de passation des marchés publics sont l'appel d'offres, l'adjudication publique et le gré à gré. En vertu des dispositions de la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification du code des marchés publics applicable en République du Bénin, il existe deux organes chargés de conduire la procédure de passation des marchés publics : les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) et la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP). Conformément aux dispositions de l'article 7 du décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des Marchés Publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, les montants fixant les limites de compétence des organes de passation des marchés publics sont :

- marché de travaux : cent millions de francs (100.000.000) CFA
- marché de fournitures : quarante millions de francs (40.000.000) CFA
- marché de services : trente millions de francs (30.000.000) CFA

Lorsque le montant du marché est supérieur ou égal à celui marquant la limite de compétence des CPMP, la Direction Nationale des Marchés Publics est responsable pour l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics.

En dépit de ces différents seuils de compétence, la conduite de la procédure de passation des marchés publics, par les CPMP, est placée sous le contrôle de la DNMP. Malgré l'arsenal législatif et réglementaire qui encadre le bon fonctionnement du système de passation des marchés publics au Bénin, la chaîne de passation des marchés publics éprouve des difficultés à fonctionner correctement. C'est pour diagnostiquer les maux qui entravent l'efficacité des organes de conduite de la procédure de passation des marchés publics notamment la DNMP que nous nous sommes proposée de réfléchir sur le thème intitulé « **Efficacité de la Direction Nationale des Marchés Publics dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin** »

Notre étude fera l'objet de trois chapitres : le chapitre préliminaire sera consacré à la présentation du cadre institutionnel, l'état des lieux ainsi que la problématique de l'étude. Le premier chapitre traitera du cadre théorique et méthodologique de notre recherche. Enfin, nous proposerons dans le dernier chapitre, des approches de solutions pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Chapitre préliminaire

**CADRE INSTITUTIONNEL, ETAT DES LIEUX
DE BASE, PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE**

Le chapitre préliminaire est consacré à la présentation de la structure de stage, à la restitution des observations et constats qui ont retenu notre attention durant notre séjour au sein de la Direction Nationale des Marchés Publics. A cet effet, nous identifierons ses forces et ses faiblesses. Enfin nous retiendrons une problématique afin de déterminer ses séquences de résolution.

SECTION 1 : Cadre de l'étude et restitution des observations de stage : état des lieux.

Cette partie est traitée en deux phases à savoir :

- la présentation de la structure d'accueil du stage ;
- la réalisation de l'état des lieux.

Paragraphe 1 : Cadre de l'étude

Nous présenterons d'abord l'évolution des marchés publics au Bénin à travers son historique et son cadre juridique, et ensuite l'organe de contrôle de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics.

I. Historique des marchés publics au Bénin

Avant l'accession de notre pays à la souveraineté nationale, la procédure de passation des marchés publics était régie par les textes coloniaux en la forme de l'arrêté n°4042 du 31 mai 1954 rendant applicable en Afrique Occidentale Française, le cahier de clauses et conditions générales applicables aux marchés de fournitures, travaux et services de toute espèce. Pendant cette période, les décisions d'achat de biens, l'exécution des travaux et prestations de services étaient exclusivement prises par le colonisateur et la grande partie de ces achats provenait de la métropole car le Dahomey d'alors ne disposait pas d'industries adaptées. Cet arrêté prévoit l'obligation de faire appel à la concurrence pour toute prestation dont le montant atteint un certain seuil non précisé. Il précise également le mode de passation : l'appel d'offres, l'adjudication ou le gré à gré.

Au lendemain de notre indépendance, les Autorités politico-administratives se sont rendu compte du vide juridique qui existe dans le domaine de passation

des marchés publics. Elles ont cherché à combler ce vide en créant la Commission Nationale des Marchés Publics par décret n°189/PR/MF/AE/AP du 09 juin 1967. Cette commission n'avait pas pour mission de rédiger un code des marchés publics. Le Bénin continuait alors de s'inspirer de l'arrêté n°4042 du 31 mai 1954 mais aussi des codes des pays amis pour résoudre tant bien que mal les problèmes liés à la passation, à l'exécution et au règlement des marchés publics. Cet état de chose favorisait l'anarchie dans ce domaine et entraînait aussi l'existence de beaucoup d'initiateurs des marchés publics puis la pluralité des centres de décisions. Ainsi, il existait des maux tels que le détournement, la corruption, l'incompétence, la gabegie, le laxisme, le népotisme.

Avec l'avènement du Renouveau Démocratique, le besoin de rédiger un code des marchés publics applicable en République du Bénin s'est fait ressentir. Les dirigeants, conscients de ce qu'il est nécessaire de gérer autrement les Finances Publiques ont relancé le débat. Six (6) ans après la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, l'Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des Marchés Publics a vu le jour pour mettre fin à l'opacité qui a longtemps régné dans le domaine des marchés publics. Ses décrets d'application sont :

- 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'éthique 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 restreinte et des règles applicables aux marchés d'études.

Pour corriger les insuffisances qui persistaient, la Commission Nationale des Marchés Publics d'alors a préparé un projet de loi qui a donné naissance à la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin.

Ainsi, les décrets d'application de cette ordonnance ont été abrogés à l'exception du décret n°99-311 du 22 juin 1999. Ces anciens décrets ont été remplacés par les nouveaux décrets suivants :

- décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics ;
- décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.

La loi n°2004-18 du 27 août 2004 présentant aussi ses limites, une nouvelle loi a été prise et est en vulgarisation : la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

II. Présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP)

Créée par le décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement, la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) est l'organe national de passation des marchés publics. A ce titre, elle est l'agent principal d'acquisition des biens de l'Etat. La DNMP est installée provisoirement dans l'immeuble "ATEF" en face du Ministère de l'Economie et des Finances qui a été pris en bail en 2008 auprès des libanais. Elle dispose aujourd'hui d'un effectif de quarante huit (48) agents.

Tableau n°1 : Effectif du personnel de la DNMP

Catégories	A1	A3	B1	B3	C1	C3	D1	D3	Total
Effectifs	10	16	4	2	6	5	2	3	48

Source : Service Administratif et Financier

A. Attributions de la Direction Nationale des Marchés Publics

Conformément à l'article 2 du décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics, la DNMP a pour mission la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics.

A ce titre, elle effectue un contrôle a priori du processus de passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence fixés par décret et un contrôle a posteriori sur le processus de passation des marchés publics dont les montants sont inférieurs aux dits seuils de compétence. Elle exerce en outre un contrôle a priori sur tous les plans de passation des marchés publics qui devront être préparés au début de chaque exercice budgétaire par toute Autorité contractante.

En ce qui concerne les marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence, la DNMP est chargée :

- de donner un avis sur les projets de dossier d'appel à la concurrence préparés par les maîtres d'ouvrage ;
- de donner un avis sur les résultats des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement provisoire des offres ;
- de donner un avis sur les projets de documents de marché ;
- de viser les marchés financés par les budgets autonomes des sociétés d'Etat et des offices.

En ce qui concerne les marchés publics dont les montants sont inférieurs aux seuils de compétence, la DNMP est chargée de viser les marchés financés par les budgets autonomes des sociétés d'Etat et des offices.

Quel que soit le montant du marché, la DNMP a pour missions :

- d'examiner pour suggestions à faire au Ministre chargé des Finances, les demandes d'autorisation de passation de marché gré à gré ;
- d'examiner les demandes d'avenants aux marchés publics ;
- d'effectuer des audits internes en vue de contrôler et de suivre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics ;

- de centraliser les informations relatives aux marchés publics, de créer et de gérer des banques de données électroniques sur les marchés publics ;
- de centraliser et de publier au journal des marchés publics tous les avis d'appel d'offres et les résultats des jugements des offres et d'assurer l'édition et la diffusion du dit journal ;
- d'assurer le suivi et la vérification de l'exécution physique et financière des marchés publics quels que soient leurs montants ;
- de conseiller les Autorités contractantes et maîtres d'ouvrages dans le choix de la procédure de passation des marchés publics ;
- de tenir les indicateurs de performance en matière de passation des marchés publics ;
- d'assurer l'assistance technique et juridique aux Autorités contractantes et maîtres d'ouvrages à toutes les étapes de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics ;
- d'étudier d'une façon générale, à l'attention du Ministre chargé des Finances et des tiers, toutes les questions qui lui sont soumises dans le cadre de sa mission.

Elle peut se faire assister de cabinets ou d'experts nationaux ou internationaux pour toute question technique, juridique ou financière relative aux marchés publics. La Direction Nationale des Marchés Publics est placée sous l'autorité d'un Directeur national nommé par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge des Finances.

B. Organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics

La DNMP comprend :

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

Elle est dotée en outre d'un Secrétariat Particulier et d'un Service Administratif et Financier.

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

Elle est chargée :

- de la validation des dossiers d'appel à la concurrence ;
- du suivi de la procédure de passation de tous marchés publics ;
- du secrétariat et de l'animation des commissions ad'hoc ;
- de l'étude des demandes d'autorisation des appels d'offres restreints ;
- des demandes de passation des marchés de gré à gré ainsi que des demandes d'avenants aux marchés publics ;
- de la tentative de conciliation des parties à l'exécution des marchés ;
- des conseils aux futurs acheteurs publics sur les modalités de passation des marchés ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National des Marchés Publics dans le cadre des attributions de celle-ci.

Cette direction est structurée en deux services :

- le Service des Etudes (SE)
- le Service de la Réglementation et du Contentieux (SRC)

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

Elle est chargée :

- des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication ;
- du suivi de l'exécution du marché sur la base du planning de l'opération et des délais contractuels ;
- de la vérification de la qualité des prestations et de leur conformité aux spécifications ;
- du suivi de l'exécution financière des marchés, et de la formulation d'avis sur la pertinence des travaux supplémentaires demandés ;
- de l'application des pénalités prévues par les contrats ;
- de la participation à la réception des prestations ;
- de la participation aux délibérations du ou des Organisme(s) chargé(s) de certifier la qualification des soumissionnaires ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National des Marchés Publics dans le cadre des attributions de celle-ci.

La DSEM comprend :

- le Service des Prestations des Consultants (SPC)
- le Service d'Acquisition des Biens et Travaux (SABT)

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

La DIAS est chargée :

- de la centralisation et de l'exploitation des rapports périodiques des cellules de passation des marchés publics ;
- de la communication générale de la DNMP, de l'information interne et externe sur ses activités ;
- de l'assistance aux Ministères et autres Organismes bénéficiaires de ressources publiques pour l'élaboration de leurs plans de passation des marchés ;
- de l'appui aux acteurs de la passation et de l'exécution des marchés publics ;
- du suivi de l'exécution budgétaire par la réservation de crédit et sa confirmation ;
- de la numérotation des contrats de marché ;
- de la tenue des indicateurs de performance sur l'ensemble de la chaîne de passation et d'exécution des marchés publics ;
- de la constitution et de la gestion des banques de données électroniques des marchés publics ;
- de l'élaboration des tableaux statistiques ;
- de l'appui à la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics pour la formation initiale et continue des acteurs du système de passation des marchés publics ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National des Marchés Publics dans le cadre des attributions de celle-ci.

Cette direction est structurée en deux services à savoir :

- le Service des Statistiques (SS) ;
- le Service de l'Information et de l'Assistance (SIA).

La Direction Nationale des Marchés Publics a en son sein des services qui sont directement rattachés au Directeur National. Nous avons à cet effet :

❖ **Le Secrétariat Particulier**

Il est chargé :

- de l'enregistrement, du traitement, de la mise en forme et de l'expédition du courrier confidentiel ;
- de la reprographie des documents ;
- de toutes autres tâches à elle confiées par le Directeur National.

❖ **Le Service Administratif et Financier**

Il est chargé :

- de l'enregistrement, du traitement et de l'expédition du courrier ordinaire ;
- de la gestion des ressources financières et matérielles de la DNMP ;
- de la gestion du patrimoine de la DNMP ;
- de la gestion du personnel de la DNMP ;
- de l'archivage et de la documentation.

Notons que chaque direction dispose d'un Secrétariat Administratif.

Après la présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics, intéressons nous à son fonctionnement.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage : état des lieux.

Dans ce paragraphe, nous aborderons le processus de passation des marchés publics, le fonctionnement de la DNMP et les observations que nous avons faites au cours du stage.

I. Le processus de passation des marchés publics

Le processus de passation des marchés publics comprend les étapes suivantes :

Etape 1 : Elaboration du projet de Dossiers d'Appel d'Offres

Le maître de l'ouvrage élabore le projet de DAO et le transmet en huit exemplaires à la DNMP.

Etape 2 : Etude et avis de la DNMP sur le projet de DAO élaboré

La DNMP examine le projet de DAO et donne son avis par un procès verbal au maître de l'ouvrage

Etape 3 : Finalisation du DAO par le maître de l'ouvrage

Le maître de l'ouvrage prend en compte les observations de la DNMP.

Etape 4 : Autorisation de lancement de la DNMP

Après paiement des frais de l'insertion de l'avis d'appel d'offres au journal des marchés publics, la DNMP donne le "BON A LANCER"

Etape 5 : Publication de l'Avis d'Appel d'Offres

A cette étape, la DNMP publie l'appel d'offres dans le journal des marchés publics qui paraît une fois par semaine.

Etape 6 : Dépôt et ouverture des plis

Les soumissionnaires disposent de trente (30) jours pour préparer et déposer leurs offres au lieu, date et heure prévus dans l'avis.

Etape 7 : Travaux de dépouillement, d'analyse et d'attribution provisoire

La commission de dépouillement procède à l'ouverture des plis et à l'analyse des offres. Des notes sont attribuées à chaque dossier et l'attribution provisoire suit. Un PV est signé par tous les membres de la commission et l'ensemble du dossier est transmis à la DNMP pour avis.

Etape 8 : Avis de la DNMP

La DNMP apprécie le résultat du dépouillement et procède à l'attribution définitive.

Etape 9 : Notification et signature du contrat de marché par l'attributaire

Le contrat est notifié au titulaire du marché.

Etape 10 : Engagement de la dépense dans le SIGFiP

Cet engagement permet de vérifier la disponibilité de crédits.

Etape 11 : Obtention des autres signatures selon la nature du financement

Selon la nature du financement, différentes signatures sont faites.

Etape 12 : Approbation du Ministre de l'Economie et des Finances

Un marché ne devient exécutoire qu'après son approbation par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Etape 13 : Authentification et numérotation du contrat du marché

Le contrat approuvé est immatriculé au niveau de la Direction de l'Information, de l'Assistance et des Statistiques à la DNMP.

Etape 14 : Enregistrement du marché

L'attributaire du marché via le maître de l'ouvrage doit procéder à l'enregistrement du marché au niveau de la DGID.

Etape 15 : Exécution du marché

Après toutes ces étapes, le titulaire du marché procède à l'exécution conformément aux clauses contractuelles.

Etape 16 : Réception du marché.

A la fin des travaux une équipe fait la réception.

II. Description du fonctionnement de la DNMP

La Direction Nationale des Marchés Publics est responsable de l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics. Elle intervient de deux manières en fonction des seuils de compétence. La DNMP effectue un contrôle a priori du processus de passation des marchés publics dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils de compétence fixés par décret et un contrôle a posteriori sur le processus de passation des marchés publics dont les montants sont inférieurs aux dits seuils de compétence.

Conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des Marchés Publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, les seuils applicables aux marchés d'Etat et à ceux de ses établissements publics, sociétés et offices d'Etat sont fixés à :

- marché de travaux : trente millions (30.000.000) de francs CFA

- marché de fournitures : dix millions (10.000.000) de francs CFA
- marché de services : dix millions (10.000.000) de francs CFA.

Chaque fois que ces seuils sont atteints, la procédure de passation des marchés doit être mise en œuvre. Les maîtres d'ouvrages doivent, conformément à l'article 2 du décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics, confectionner en début de période budgétaire, leurs plans annuels de passation des marchés publics et les transmettre à la DNMP pour étude et validation. En principe, les plans de passation d'une année N doivent être envoyés à la DNMP au plus tard le 31 décembre N-1. A cette étape, des retards s'observent (voir tableau en annexe). Certains maîtres d'ouvrages n'envoient leurs plans qu'au cours du premier semestre de l'année concernée ; d'autres ne le confectionnent même pas. Cette situation a des répercussions sur l'exécution des marchés de ces structures ainsi que sur le niveau de consommation des crédits. **Dans ces conditions, nous notons un retard dans le dépôt des plans annuels de passation des marchés publics.** L'envoi des plans de passation est le premier acte du processus.

Le processus de passation de marchés publics se poursuit avec l'élaboration du projet de Dossier d'Appel d'Offres (DAO) jusqu'à la réception définitive du marché. Les projets de DAO sont élaborés par les maîtres d'ouvrages à travers les cellules de passation des marchés publics sous tutelle. Ces derniers, élaborés en huit (8) exemplaires, sont transmis à la DNMP pour étude et avis par un comité de validation. Dès la réception des dossiers par la DNMP, le Directeur National des Marchés Publics affecte à chacun des trois (3) groupes de travail les dossiers pour étude et avis. **Nous remarquons la volonté des Autorités d'accélérer le traitement des dossiers.** Les agents des groupes sont constitués du personnel des différentes directions de la DNMP sans distinction. Or la plupart des agents n'ont pas la compétence nécessaire pour étudier efficacement les dossiers. A cette étape, **nous notons une insuffisance de ressources humaines qualifiées.**

Il faut noter que la DNMP est destinataire de tous les dossiers de marchés publics, ce qui fait qu'elle reçoit beaucoup de dossiers, environ une cinquantaine par semaine. A l'approche de la clôture budgétaire (mi-octobre), elle est

submergée et les agents travaillent au-delà des heures normales. Les étapes de l'étude des projets de DAO se déclinent comme suit :

- Vérification de la présence de toutes les pièces administratives exigées par le règlement particulier;
- Vérification de la présence des documents suivants : l'avis d'appel d'offres, les instructions aux soumissionnaires ou le règlement particulier de l'appel d'offres, les différents cahiers de charges et les annexes.

Au cours de l'étude du projet de DAO, l'agent vérifie si les éléments nécessaires à la constitution d'un dossier d'appel à la concurrence sont produits par le maître de l'ouvrage. A l'issue des divers contrôles effectués, l'agent fait des observations sur une fiche, projet de Procès Verbal qu'il ajoute au dossier et transmet au DNMP. Il existe un comité de pré-validation qui n'est pas fonctionnel. Au terme des dispositions de l'arrêté 2005-n°693/MFE/DC/SGM/DNMP, il est créé à la DNMP un comité chargé de la validation des projets de dossier d'appel d'offres préparés par les maîtres d'ouvrages, des résultats des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement provisoire des offres et tous les projets de marchés. Le comité de validation est composé de sept membres à savoir :

Président : le Directeur National des Marchés Publics

Rapporteur : le Directeur des Etudes et de la Réglementation

Membres :

- le Conseiller Technique aux Finances (CTF) du Ministère chargé des Finances
- le Contrôleur Financier (CF) ou son adjoint
- le Directeur Général du Budget (DBG) ou son adjoint
- le Directeur Général du Matériel et de la Logistique (DGML) ou son adjoint
- le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement (DG/CAA) ou son adjoint.

Le DNMP transmet les dossiers au comité de validation qui se réunit une fois par semaine en séance ordinaire, précisément tous les mercredis après-midi pour étudier en dernier ressort les dossiers préparés par les services de la DNMP. En cas d'urgence, le DNMP peut, sur convocation, réunir le comité en séance extraordinaire. Le projet de DAO doit être élaboré de manière à offrir à tous les

candidats au marché les mêmes chances. De nos entretiens, il ressort que les cahiers de charges sont quelquefois biaisés. Cette manière de faire est préjudiciable au jeu de la concurrence loyale et équitable. Il convient alors d'observer que **des DAO sont confectionnés de manière à favoriser certains soumissionnaires**. Lorsque la DNMP constate lors de l'étude que certains DAO sont de nature à fausser le jeu de la concurrence loyale, elle fait des observations aux maîtres d'ouvrages afin de garantir la transparence et la justice. **Par souci d'équité, la DNMP s'organise de manière à offrir les mêmes chances à tous les soumissionnaires**. Tous les dossiers étudiés sont sanctionnés par un procès verbal signé par le DNMP. Au terme des travaux du comité de validation, deux (2) situations peuvent se présenter :

- le rejet du dossier au maître de l'ouvrage qui tient compte des observations et l'envoi à nouveau à la DNMP ;
- la validation du dossier en Procès Verbal signé par le DNMP.

La DNMP transmet ce Procès Verbal au maître de l'ouvrage pour la finalisation du projet de DAO en y intégrant ses éventuelles observations.

Ce n'est qu'après la finalisation du DAO par le maître de l'ouvrage que l'autorisation de lancement est donnée par la DNMP : c'est l'obtention du « BON A LANCER ». En vue d'informer le public, le maître de l'ouvrage verse une somme de cinquante mille (50.000) francs CFA à la DNMP pour l'insertion de l'avis dans le Journal des Marchés Publics. La DNMP dispose d'un système informatisé d'enregistrement des données.

En effet, créé en 2006, le SIGMAP permet de constituer des bases de données sur les marchés publics. On y enregistre périodiquement les informations sur les dossiers envoyés pour étude à la DNMP. Cette base de données permet d'avoir des informations sur les dossiers traités ou en cours de traitement. Le SIGMAP développé par la DNMP fonctionne et les statistiques de suivi des dossiers de l'année 2008 sont impressionnantes contrairement à celles de 2007. **La DNMP fait alors des efforts de modernisation du système de passation des marchés publics**. Toutefois, l'amélioration du système est nécessaire. Le SIGMAP doit être ouvert en vue de l'interface avec SIGFiP.

Trente ou quarante jours après la publication de l'avis d'appel d'offres, les soumissionnaires déposent conformément aux prescriptions du DAO leurs offres au lieu et heure rigoureusement indiqués ; le code des marchés publics prévoit un délai de 45 jours pour les Appels d'Offres internationaux. La date limite de dépôt et d'ouverture des offres sont les mêmes pour tous les soumissionnaires. Les offres reçues en retard ne sont pas pris en compte. Les offres ou plis déposés dans les délais sont ouverts le même jour, trente minutes après le délai de dépôt et les travaux de dépouillement, d'analyse et d'attribution provisoire sont exécutés. Les résultats de ces travaux sont mentionnés dans des procès verbaux qui sont transmis en quatre exemplaires à la DNMP pour étude et avis. Il existe des difficultés qui tiennent à l'absence de DAO type, de manuel de procédures, du Procès Verbal type. En réalité, deux des quatre exemplaires des offres des soumissionnaires sont utilisés ; un exemplaire est affecté à l'agent qui étudiera le dossier et le second est envoyé au comité de validation. Signalons aussi que le nombre de dossiers à viser par la DNMP est élevé. Selon la lettre n°759-c/PR/CAB/SP portant réaménagement des délais de passation des marchés, la DNMP dispose de deux (2) jours ouvrables pour traiter les dossiers. En réalité la DNMP met souvent plusieurs jours pour traiter les dossiers. **Nous constatons un long délai de traitement des dossiers.** Comme tous les projets de DAO convergent vers la DNMP, elle se retrouve encombrée par des dossiers. Ces derniers sont entassés les uns sur les autres dans les couloirs, et dans certains bureaux en attendant leur archivage. Aussi plusieurs agents sont-ils installés dans le même bureau. Certains agents n'ont pas de bureau. Ces derniers travaillent dans la salle de conférence de la direction. **Nous notons alors un manque d'infrastructures immobilières.** Il existe actuellement un projet au Ministère de l'Economie et des Finances qui prévoit la construction du bâtiment pour les archives et la formation des agents pour l'archivage des dossiers. Signalons que les dossiers des années antérieures jusqu'à 2007 sont stockés dans l'immeuble Hazoumè. Cet immeuble, qui reçoit les archives de plusieurs institutions, est mal géré. Les documents sont conservés pour la plupart dans de mauvaises conditions. Dans de telles conditions, il est évident que la recherche d'un document serait difficile, longue, fastidieuse voire vaine. **Dans ces conditions, nous observons une mauvaise gestion des archives de la DNMP.**

Le comité de validation qui se réunit à la DNMP procède à l'étude des rapports d'analyse et de jugement des offres pour lesquels il donne son avis inscrit aussi dans un Procès Verbal. La DNMP transmet ce PV au maître de l'ouvrage ; selon l'avis de la DNMP, celui-ci procédera à la notification du marché à l'attributaire.

La Cellule de Passation des Marchés Publics procède à l'élaboration du contrat de marché et s'assure de la disponibilité des crédits dans le SIGFIP. Elle veille à la réservation des crédits nécessaires pour la réalisation du marché. Le Contrôleur Financier examine le contenu du contrat pour éviter le contentieux avec l'Etat. Ce contrat élaboré en vingt (20) exemplaires comporte obligatoirement les parties contractantes, l'objet du marché, le type de financement, les pièces contractuelles, le montant du marché et le délai d'exécution. Les signataires du contrat diffèrent selon le type de financement.

Financement sur budget national

- le titulaire du marché
- le maître de l'ouvrage
- le Contrôleur Financier
- le Ministre chargé des Finances

Financement extérieur

- le titulaire du marché
- le maître de l'ouvrage
- le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement
- le Ministre chargé des Finances

Financement sur budget autonome

- Le titulaire du marché
- Le maître de l'ouvrage
- Le Directeur National des Marchés Publics
- Le Ministre chargé des Finances

Le contrat de marché est transmis au Ministre chargé des Finances pour approbation. Toutefois cette disposition ne s'applique pas aux marchés sur

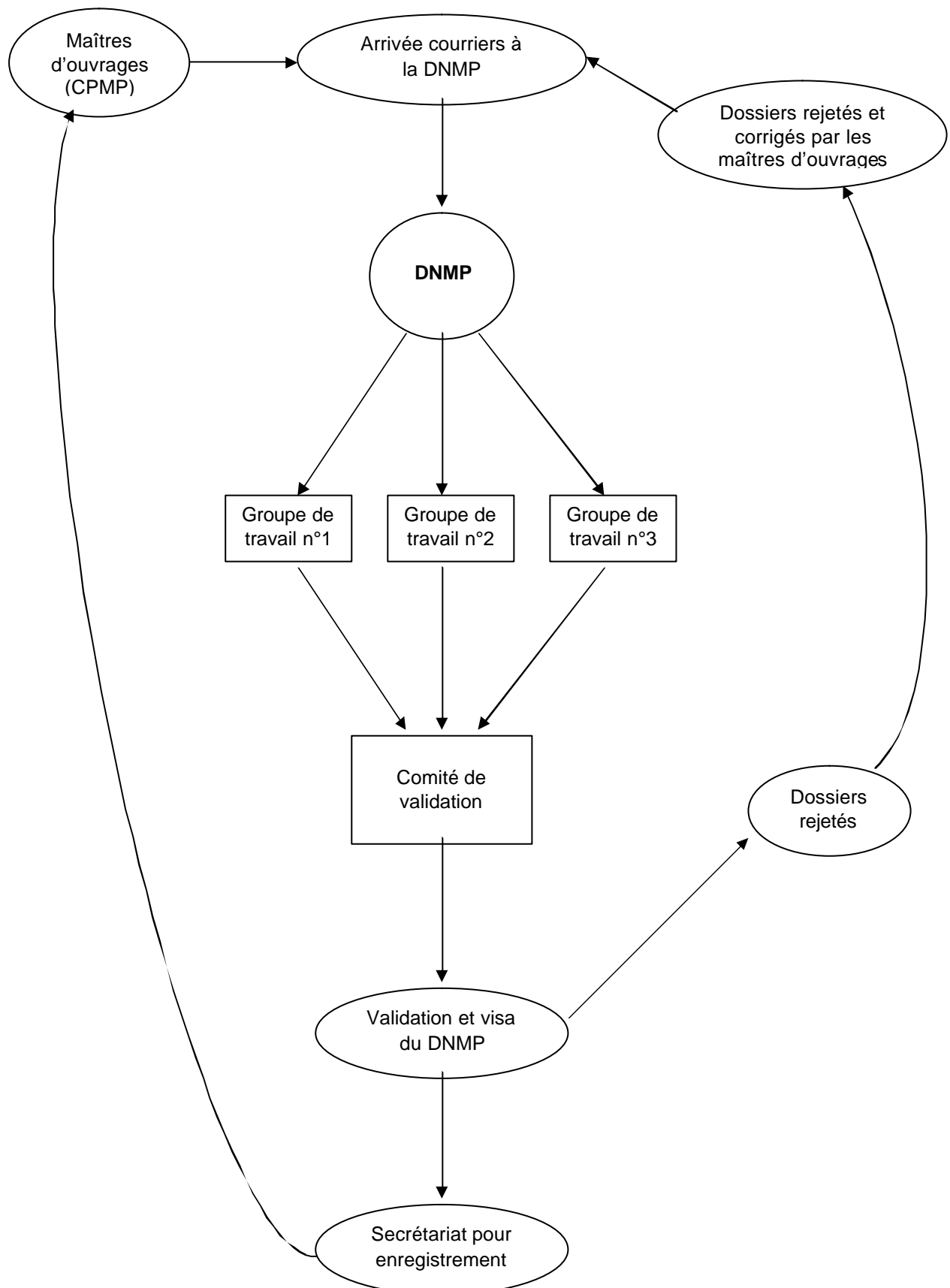
financement extérieur pour lesquels l'ordonnateur désigné par les conventions de financement n'est pas le Ministre chargé des Finances.

La DNMP procède ensuite à l'immatriculation du marché qui consiste en l'attribution d'un numéro au marché et en l'authentification de celui-ci. L'authentification consiste à apposer sur le contrat de marché un hologramme. Le maître de l'ouvrage retire le contrat de marché immatriculé à la DNMP et le transmet au titulaire du marché. Le titulaire du marché s'acquitte des droits de timbre et d'enregistrement (1% du montant du marché) au service des domaines de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID). L'attributaire du marché procède à son exécution selon les clauses contractuelles.

A la DNMP, c'est la Direction du Suivi de l'Exécution des Marchés (DSEM) qui doit suivre l'exécution et participer à la réception des marchés. Cette dernière conformément aux dispositions prévues par le code des marchés publics devrait effectuer des vérifications périodiques et inopinées des chantiers et des matériels en cours de fabrication. Dans la pratique, ces sorties, prévues par le code, ne sont pas faites ; la DNMP ne disposant pas d'assez de véhicules à cet effet. **Nous constatons l'insuffisance de moyens de déplacement à la DNMP.** Notre séjour dans cette direction nous a permis de constater qu'elle n'a pas une politique de suivi des marchés publics. Elle devrait normalement élaborer un planning pour le suivi régulier des marchés. **Nous notons, de ce fait, une inexistence de plan de suivi de l'exécution des marchés.** De même cette direction ne dispose pas d'assez de spécialistes pour la vérification de la bonne qualité des prestations. Il faut, pour assurer un véritable contrôle, des spécialistes dans certains domaines tels que l'architecture, l'électricité, la mécanique, le droit, etc... La DNMP intervient également dans les autres modes de passation des marchés publics en l'occurrence le gré à gré.

La procédure de gré à gré est l'un des modes de passation des marchés publics. Pour passer un marché de gré à gré, le maître de l'ouvrage adresse par voie administrative à la DNMP une demande motivée. Conformément à l'article 43 de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin, « 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 ». Si le gré à gré est une pratique régulièrement prévue par l'article 30 du code des marchés publics, sa passation ne peut intervenir que dans les conditions énumérées par l'article 44 nouveau de la loi n°2004-18 du 27 août 2004. Après étude de la recevabilité et de l'acceptation des demandes d'autorisation pour la passation des marchés par la procédure de gré à gré, la DNMP établit une fiche explicative dans laquelle elle fait la synthèse du dossier et une autorisation de passation de marché par la procédure de gré à gré qu'elle soumet à l'attention du Ministre chargé des Finances. La DNMP veille à ce que les demandes de gré à gré soient réellement fondées et justifiées par l'un des alinéas de l'article 44 ci-dessus cité. **Nous constatons que la DNMP manifeste une volonté de respecter les textes.** Les CPMP envoient également à la DNMP, des demandes d'avenant, de report de date et d'addendum pour avis. Au vu des raisons évoquées, dans les demandes motivées, la DNMP donne une suite favorable ou non aux diverses demandes des maîtres d'ouvrages. Nous ne saurions terminer cet état des lieux sans souligner le sens de partage de la connaissance et l'ambiance conviviale de travail qui règnent entre collaborateurs, chef service et directeurs. **Nous retenons qu'il existe alors une bonne ambiance de travail.**

Figure n°1 : Schéma du processus d'étude des dossiers à la DNMP

Source : Résultat de nos investigations

Réalisé et soutenu par Grâce O.M. CAPO-CHICHI

Après la description des observations de stage, il importe de nous intéresser à la problématique de l'étude.

SECTION 2 : Problématique de l'étude

Il s'agira pour nous dans cette partie, de faire l'inventaire des forces et faiblesses relevées au cours de la restitution de nos observations de stage ; nous présenterons ensuite, la liste des problématiques identifiées afin de choisir la problématique la plus indiquée et de dégager la démarche méthodologique à adopter pour la résolution des problèmes.

Paragraphe1 : Présentation des forces et faiblesses et choix de la problématique

Nous procéderons à l'inventaire des éléments de l'état des lieux et au regroupement des problèmes spécifiques par problématique, afin de cibler la problématique à résoudre.

I. Inventaire des éléments de l'état des lieux et liste des problématiques possibles

A. Inventaire des éléments de l'état des lieux

1. Inventaire des forces

De la restitution de nos observations de stage, nous avons pu dégager cinq forces :

- ❖ volonté des Autorités d'accélérer le traitement des dossiers ;
- ❖ organisation de la DNMP de manière à offrir les mêmes chances à tous les soumissionnaires par souci d'équité ;
- ❖ amorce de la modernisation du système de passation des marchés Publics ;
- ❖ volonté de la DNMP de respecter les textes ;
- ❖ bonne ambiance de travail.

2. Inventaire des faiblesses

A la suite de la description des constats de stage, nous avons résumé les problèmes en huit points :

- ❖ retard dans le dépôt des plans annuels de passation des Marchés Publics ;
- ❖ insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- ❖ DAO confectionnés de manière à favoriser un soumissionnaire ciblé ;
- ❖ long délai de traitement des dossiers ;
- ❖ manque d'infrastructure immobilière ;
- ❖ mauvaise gestion des archives de la DNMP ;
- ❖ insuffisance de moyens de déplacement à la DNMP ;
- ❖ inexistence de plan de suivi et d'exécution des marchés.

B. Liste des problématiques identifiées

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés ont été regroupés en trois (3) problématiques différentes présentées dans le tableau ci- après :

Tableau n°2 : Regroupement des problèmes en problématiques

N°	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Planification dans le système de passation des Marchés Publics	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans le dépôt des plans annuels de passation des marchés publics - DAO confectionnés de manière à favoriser un soumissionnaire ciblé - Absence d'un plan de suivi et d'exécution des marchés 	Planification non rigoureuse dans le système de passation et d'exécution des marchés publics	Problématique de la planification rigoureuse dans le système de passation et d'exécution des marchés publics
2	Logistiques	<ul style="list-style-type: none"> - Manque d'infrastructure immobilière - Insuffisance de moyens de déplacement 	Insuffisance de moyens	Problématique du renforcement des moyens de la DNMP
3	Organisation de la DNMP	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de ressources humaines qualifiées - Long délai de traitement des dossiers - Mauvaise gestion des archives à la DNMP 	Organisation non optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics	Problématique de l'organisation optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics

Source : Résultat de nos investigations

II. Ciblage de la problématique et spécification du sujet

Toutes les problématiques relevées constituent des insuffisances qui occasionnent des contre-performances dans le processus de passation des Marchés Publics.

Leur résolution aura à coup sûr une grande influence sur l'efficacité de la Direction Nationale des Marchés Publics dans le processus de passation des Marchés Publics.

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centre d'intérêt, les problématiques possibles dégagées, il nous faut à présent procéder au choix de la problématique de notre étude et à la formulation du sujet.

A. Choix de la problématique et justification du sujet

Dans la description des mécanismes de fonctionnement du processus de passation des Marchés Publics, nous avons identifié des problèmes spécifiques regroupés par centre d'intérêt et fait apparaître trois différentes problématiques à savoir :

- La problématique de la planification rigoureuse dans le système de passation et d'exécution des marchés publics;
- La problématique de renforcement des moyens de la DNMP.
- La problématique de l'organisation optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics;

Toutes ces problématiques qui méritent une attention particulière.

La problématique de planification rigoureuse du système de passation et d'exécution des marchés publics nous paraît importante dans le processus de passation des marchés publics. Nous ne nous sentons pas suffisamment outillée pour l'aborder. Nous préférons laisser cette problématique au profit d'autres chercheurs.

La problématique de renforcement des moyens a moins retenu notre attention. Nous la laissons au profit de la troisième.

Enfin la problématique de l'organisation optimale de la DNMP constitue le préalable dans le processus de passation des marchés publics. La DNMP est l'organe national de passation des marchés publics et se doit d'être efficace. C'est pour cela que nous avons ciblé parmi les trois problématiques identifiées celle dont la résolution nous paraît plus urgente. Il s'agit de la problématique de l'organisation optimale de la DNMP dans la gestion du processus de passation des marchés publics.

Le problème général lié à cette problématique est l'organisation non optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics. Les problèmes spécifiques constituent la manifestation du problème général. Il s'agit de :

- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- le long délai de traitement des dossiers ;

- la mauvaise gestion des archives à la DNMP.

De la problématique choisie, découle le thème de notre étude qui est :
**« EFFICACITE DE LA DIRECTION NATIONALE DES MARCHES PUBLICS
DANS LE PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS EN
REPUBLIQUE DU BENIN »**

B. Spécification de la problématique choisie

Le système de passation des marchés publics relève du domaine de l'exécution des dépenses publiques qui doit reposer sur des principes de gestion rationnelle et rigoureuse en vue d'assurer une utilisation optimale des ressources publiques. La DNMP étant l'organe national de passation des marchés publics, il convient de prendre en compte tous ses éléments pour y détecter les failles susceptibles de compromettre la qualité des dépenses exécutées par la procédure des marchés publics.

Une bonne organisation de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics permettrait d'améliorer la gestion faite des marchés publics. Nous avons décidé de réfléchir sur le thème **« EFFICACITE DE LA DNMP DANS LE PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS EN REPUBLIQUE DU BENIN »**.

Le problème général se rapportant à notre problématique est l'organisation non optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques ci-après :

- insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- long délai de traitement des dossiers ;
- mauvaise gestion des archives à la DNMP.

La résolution de ces différents problèmes spécifiques qui sont la manifestation du problème général, nous paraît opportune pour l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics.

Paragraphe 2 : Séquences de résolution de la problématique

I. Vision globale de résolution de la problématique choisie

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 spécifiques retenus et par voie de conséquence le problème général identifié.

A cet effet, notre vision globale de résolution de la problématique de l'organisation optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics, sera présentée d'une part par rapport au problème général et, d'autre part, au regard des problèmes spécifiques s'y rapportant. Ensuite, nous ferons une synthèse des approches génériques identifiées avant de décliner les différentes séquences de résolution de ladite problématique.

A. Vision globale de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est celui de l'organisation non optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics.

Selon le dictionnaire Larousse, organiser, c'est "combiner, disposer les éléments d'un ensemble pour en assurer le bon fonctionnement". La bonne organisation est une base fondamentale pour améliorer l'efficacité et augmenter le rendement. Elle prend en compte la définition et la mise en place des différentes directions et services nécessaires au bon fonctionnement, l'élaboration d'un organigramme, le positionnement des compétences et la mise en place du processus de fonctionnement.

S'agissant de la DNMP, un niveau souhaitable d'organisation passe par une augmentation des ressources humaines qualifiées, la mise en place d'un système de gestion du délai de traitement des dossiers et la gestion des archives.

B. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

1. Approche générique liée au problème spécifique n°1 :

En ce qui concerne ce problème spécifique, la qualité des ressources humaines est un pré-requis pour espérer de bonnes performances. En effet, pour parvenir à la résolution de ce problème, nous partirons de la nature des dossiers transmis à la DNMP et nous vérifierons si le personnel de la DNMP a la qualification nécessaire pour les étudier efficacement. Pour y parvenir nous utiliserons une approche basée génériquement sur l'adéquation entre la nature des dossiers de la DNMP et le profil du personnel dont elle dispose.

2. Approche générique liée au problème spécifique n°2 :

Par rapport à ce problème spécifique, nous pouvons rappeler que l'étude des dossiers relève fondamentalement de la Direction des Etudes et de la Réglementation. Mais pour des problèmes d'effectif au niveau de cette direction d'une part et d'autre part en raison du nombre de dossiers relatifs aux marchés publics gérés par la DNMP, l'étude des dossiers est confiée aux agents des trois directions de la DNMP sans distinction.

En effet, pour analyser ce problème nous partirons du réaménagement des délais de passation des marchés fixé par la présidence de la République. Nous déterminerons le temps moyen de traitement des dossiers à la DNMP. Nous procéderons à la comparaison des deux grandeurs. Ensuite nous proposerons le délai acceptable ou délai nécessaire au traitement des dossiers à bonne date.

La résolution de ce problème spécifique s'avère important pour l'atteinte des objectifs visés. C'est pourquoi, nous ferons référence à une approche basée génériquement sur le traitement à bonne date des dossiers.

3. Approche générique liée au problème spécifique n°3 :

S'agissant de ce problème spécifique, nous retiendrons que la conduite au plan national des procédures de passation de tous les marchés publics par la Direction Nationale des Marchés Publics nécessite la gestion des archives. De

plus en matière de dépenses publiques, les preuves (pièces justificatives) doivent être conservées dans de bonnes conditions et sur une période de trente (30) ans. C'est pourquoi, nous procéderons à la résolution de ce problème spécifique par référence à une approche axée génériquement sur les conditions adéquates de conservation des archives.

4. Synthèse des approches génériques identifiées

Les différentes parties de la théorie générale de l'organisation optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics peuvent être résumées chacune dans un tableau de synthèse des approches par problème.

Tableau n°3 : Synthèse des approches génériques par problème

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Approches génériques
1	Insuffisance de ressources humaines qualifiées	Adéquation entre la nature des dossiers de la DNMP et le profil du personnel dont elle dispose
2	Long délai de traitement des dossiers	Traitement à bonne date des dossiers
3	Mauvaise gestion des archives	Conditions adéquates de conservation des archives

Source : Elaboré par nous

II. Séquences de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux (2) grandes phases composée chacune de cinq (5) étapes.

Phase1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- 1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes en résolution ;

- 3- Présentation du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- 4- Revue de littérature ;
- 5- Méthodologie adoptée

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions provisoires

- 1- Collecte et traitement des données ;
- 2- Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 3- Approches de solutions ;
- 4- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 5- Présentation du tableau de synthèse de l'étude.

Une fois la problématique choisie, spécifiée et la vision globale déterminée, nous passerons alors, des objectifs de l'étude à la méthodologie retenue.



Chapitre premier
CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Dans cette partie, il sera question de présenter les objectifs de l'étude, les causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques en résolution puis d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

SECTION1 : Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses

Dans cette partie, nous présenterons d'abord les objectifs et hypothèses puis le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

I. Objectifs de l'étude

A. Objectif Général

L'objectif essentiel de notre étude est de contribuer à l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics.

B. Objectifs spécifiques

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

Tableau n°4 : Objectifs spécifiques

Objectif spécifique 1	Suggérer des mesures permettant de doter la DNMP de ressources humaines qualifiées
Objectif spécifique 2	Proposer des mesures pour la réduction du délai de traitement des dossiers à la DNMP
Objectif spécifique 3	Contribuer à la bonne gestion des archives

Source : Elaboré par nous

II. Hypothèses de l'étude

Les hypothèses concernent notamment les niveaux d'analyse générale et spécifique et sont formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang.

A. Causes et Hypothèses liées au problème spécifique n°1

A propos du problème spécifique n°1 relatif à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, nous avons pu identifier deux causes supposées être à la base de ce problème. Il s'agit de :

- l'inexistence de formation ;
- la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents ;

Concernant l'inexistence de formation, cette cause semble être à l'origine de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées compte tenu du fait que la formation renforce les capacités des agents et les rend plus performants. A priori, la DNMP ne peut pas organiser des formations métiers. Au regard des divers séminaires de formation sur les marchés publics organisés, cette cause n'est pas tout à fait plausible.

Quant à la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents, depuis quelques années, l'Etat fait un effort de recrutement dans ses différentes administrations. Pour preuve, la DNMP a bénéficié, dans ce cadre, de sept nouvelles recrues dont six cadres de catégorie A. Mais on se rend compte qu'au sein du personnel, il manque encore des spécialistes dans certains domaines tels que l'architecture, l'électricité, la mécanique, le droit... Ceci pourrait justifier l'insuffisance de ressources humaines qualifiées. Nous pouvons alors formuler l'hypothèse de la manière suivante : **la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.**

B. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif au long délai de traitement des dossiers quatre causes, supposées être à la base, ont été identifiées. Il s'agit de :

- la surcharge de travail ;
- le manque de motivation ;
- la non maîtrise des procédures ;
- l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types.

L'idée selon laquelle la surcharge de travail serait à la base du long délai de traitement des dossiers n'est pas suffisamment fondée ; car c'est à l'approche de la clôture de la gestion budgétaire que la direction est submergée mais déjà à l'arrêt des engagements, elle ne reçoit que fondamentalement les résultats. De plus, selon la compétence et la rapidité d'un agent, il lui est confié plus de dossiers. Quand bien même certains traînent, d'autres sont rapides et consomment la charge de travail. Ce sont les raisons pour lesquelles nous pensons rejeter cette cause. Qu'en est-il alors de la motivation ?

Le manque de motivation ne saurait justifier le problème spécifique n°2. Les agents de la DNMP en plus de leur salaire perçoivent des indemnités et primes assez consistantes qui devraient pouvoir les mettre à l'abri de certaines tentations. De plus, de par nos observations, l'environnement de travail est convivial. Cette cause est donc réfutée.

Nous avons écarté la non maîtrise des procédures comme cause du long délai de traitement des dossiers parce que durant notre court séjour, nous avons appris la procédure d'étude des dossiers soumis à l'avis de la DNMP et nous l'avons maîtrisée rapidement. C'est pourquoi nous allons éliminer cette cause.

Enfin, l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types traduisent, à notre avis, le long délai de traitement des dossiers. Car la DNMP ne dispose pas d'assez de spécialistes et donc pour des spécifications techniques elle fait recours à des compétences extérieures. Ces conditions ne favorisent pas le traitement rapide des dossiers. De même, la disponibilité des documents types pourrait diminuer les pertes de temps et l'improvisation. Cette cause nous semble être à l'origine du long délai de traitement des dossiers. Nous formulerons l'hypothèse suivante : **l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers.**

C. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Au sujet du problème spécifique n°3 lié à la mauvaise gestion des archives, nous avons pu identifier les trois causes suivantes :

- le manque d'espace ;
- l'inexistence d'archiviste ;
- le manque de volonté politique des Autorités.

Le manque d'espace ne justifie pas la mauvaise gestion des archives. En effet, les archives de la DNMP constituent des pièces justificatives et doivent être bien conservées. L'immeuble Hazoumè actuellement utilisé par la DNMP et d'autres structures de l'état pour abriter les archives n'est pas très adapté. Cependant un local peut être pris en bail pour servir d'archives. C'est pourquoi nous éliminons cette cause.

Un agent de la DNMP s'occupe de la recherche des documents conservés à l'immeuble Hazoumè en cas de nécessité. L'ENAM forme des archivistes et bon nombre d'entre eux sont sans emploi. L'inexistence d'archiviste n'est donc pas la cause de ce problème.

La décision de recruter un archiviste doit venir des dirigeants. Depuis quelques années il existe un projet du Ministère chargé des Finances pour la construction des archives du ministère et la formation des archivistes. C'est un projet qui dure depuis deux ans. La gestion des archives de la DNMP ne demande pas d'énormes moyens. Il suffit que les Autorités le décident et sa réalisation sera effective. C'est pour cela que nous pensons que le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives. Nous pouvons donc formuler l'hypothèse de la manière suivante : **le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives.**

D. Causes et hypothèses liées au problème général

Nous n'avons pas pu identifier une cause générique qui regroupe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses y afférentes sont présentées dans le tableau de bord de l'Etude.

Paragraphe 2 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Dans le tableau de bord de l'étude, seront récapitulés les problèmes à résoudre, les objectifs que nous voulons atteindre, les causes supposées être à la base des différents problèmes, puis les hypothèses qui ont été émises.

Tableau n°5 : Tableau de Bord de l'Etude sur : « Efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin »

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<p><u>Problème général</u> Organisation non optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics</p>	<p><u>Objectif général</u> Contribuer à l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics</p>	-----	-----
Niveaux spécifiques	1	<p><u>Problème spécifique n°1</u> Insuffisance de ressources humaines qualifiées</p>	<p><u>Objectif spécifique n°1</u> Suggérer des mesures permettant de doter la DNMP de ressources humaines qualifiées</p>	<p><u>Cause spécifique n°1</u> La mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°1</u> La mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées</p>
	2	<p><u>Problème spécifique n°2</u> Long délai de traitement des dossiers</p>	<p><u>Objectif spécifique n°2</u> Proposer des mesures pour la réduction du délai de traitement des dossiers à la DNMP</p>	<p><u>Cause spécifique n°2</u> L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers</p>
	3	<p><u>Problème spécifique n°3</u> Mauvaise gestion des archives</p>	<p><u>Objectif spécifique n°3</u> Contribuer à la bonne gestion des archives</p>	<p><u>Cause spécifique n°3</u> Le manque de volonté politique des Autorités</p>	<p><u>Hypothèse spécifique n°3</u> Le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives</p>

Source : Résultat de nos investigations

SECTION2 : Revue de la littérature et méthodologie adoptée

Il s'agit de la revue de littérature liée à l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics de même que la méthodologie adoptée.

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

Elle permet de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution en termes d'outil de travail.

Les marchés publics concernent l'achat de biens et de services, de même que la commande de travaux par un pouvoir public. Ils représentent une part importante des ressources de l'Etat et un facteur essentiel de développement d'un pays. Les systèmes de passation des marchés présentent d'importantes faiblesses dans la plupart des pays en développement. Elles résultent principalement de l'insuffisance ou de la caducité des législations, de la lenteur et de la complexité des formalités, de l'absence de mécanismes d'organisation, de contrôle et de responsabilité, mais également de la corruption et de la fraude. Ces lacunes ont nécessairement un impact négatif sur les Finances de l'Etat et freinent le développement du pays.

Le séminaire sur " Les marchés publics, les contrats et la réglementation des projets d'infrastructures publiques" organisé par l'Organisation Internationale de Droit du Développement (OIDD) en novembre et décembre 2006 a permis d'aborder les thèmes sur les principes fondamentaux d'un système efficace de passation des marchés publics, les cadres juridiques et institutionnels, la procédure, le contrôle, la lutte contre la corruption et les recours. Il ressort du séminaire qu'un système performant de passation des marchés publics permet d'assurer une meilleure gestion des deniers publics et un bon fonctionnement des services publics.

En effet, vu l'importance des budgets en jeu, il est indispensable que les ressources soient sainement utilisées. Les dépenses doivent être préalablement planifiées. La planification des marchés se matérialise par l'inscription dans le plan de passation de chaque structure concernée, des différents investissements dans

une optique de gestion prévisionnelle. La gestion prévisionnelle permet l'anticipation des difficultés des acteurs au cours du processus. Dans ce cadre, il est important de mettre en œuvre un système de contrôle qui permet de vérifier à tout moment si les différentes opérations s'exécutent correctement et dans les délais souhaitables afin de proposer des mesures correctives. Il est aussi indispensable que les acteurs du processus de passation des marchés publics soient compétents et efficaces. Le capital humain constitue l'une des principales ressources de toute organisation. Face à la complexité de l'environnement professionnel, il apparaît nécessaire d'auditer régulièrement les compétences managériales, relationnelles et les aptitudes techniques pour faire évoluer les pratiques professionnelles du personnel. L'existence de moyens et d'outils adaptés aux procédures des marchés publics permet d'assurer la célérité dans les opérations, la transparence des procédures, limite les risques d'erreurs et facilite la tâche aux acteurs du système. Les documents générés par ce processus d'acquisition de biens doivent être archivés dans de bonnes conditions pour servir en cas de besoin.

La gestion des documents d'archives est « le domaine de la gestion qui est chargé de contrôler efficacement et systématiquement la création, la réception, la maintenance, l'utilisation et la mise à disposition des documents, incluant les processus de saisie de l'information et de preuve sur les affaires et les transactions ». Elle consiste à identifier, classer, archiver, préserver, et quelquefois détruire les documents dotés d'une certaine valeur juridique. Elle permet d'organiser de manière efficace et systématique tous les documents ou données dont une entreprise peut avoir besoin pour justifier son activité, dans un objectif de traçabilité, d'intégrité, de sécurité et de pérennité des informations mais également de respect des exigences légales. A compter de 2005 et du fait de réglementations plus exigeantes, l'intérêt des entreprises pour la gestion des archives est allé croissant. Des lois et des scandales ont incité à normaliser les pratiques de gestion des documents d'archives au sein des entreprises.

Compte tenu de l'importance des marchés publics, les archives qui y sont relatives constituent des pièces justificatives et doivent, par conséquent, être bien tenues. En matière administrative, les pièces justificatives doivent être conservées pendant un minimum de trente années.

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée

La méthodologie de recherche s'articulera autour de deux points à savoir :

- les approches empiriques
- les approches théoriques

I. Les approches empiriques

Elles mettent en relief les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données retenues à travers les étapes suivantes :

- La détermination des objectifs de la collecte des données ;
- La nature de la collecte des données et l'identification des structures ayant rapport avec la gestion des marchés publics en République du Bénin ;
- La détermination de l'outil de collecte des données ;
- La présentation des techniques de dépouillement des données ;
- L'exposé des outils de présentation des données.

A. Les objectifs de la collecte des données

L'objectif de cette étude est de réunir les éléments nécessaires à la vérification des hypothèses formulées. Les données recueillies nous permettront de montrer si :

- La mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers ;
- Le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives.

B. Nature de la collecte des données

Pour vérifier nos hypothèses, nous serons amenée à faire des enquêtes. La population mère comprend les structures ciblées que sont :

- la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé Publique ;
- la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics ;
- la Division des Marchés Publics et des Contrats du Contrôle Financier
- le Front des Organisations Nationales contre la Corruption

La taille de l'échantillon considéré est de quarante (40) personnes.

C. Outils de collecte des données

L'instrument de collecte des données sera le questionnaire. Ce dernier sera constitué de questions semi-ouvertes autour des problèmes spécifiques ci – après :

- insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- long délai de traitement des dossiers ;
- mauvaise gestion des archives.

D. Techniques de dépouillement des données

Les informations recueillies à l'aide du questionnaire seront traitées manuellement.

E. Outils de présentation des données

Les données collectées à partir de nos investigations seront restituées par catégorie dans des tableaux.

II. Approches théoriques

Nous présenterons, dans cette partie, les théories et règles existantes relatives à chaque problème spécifique et leur seuil de décision.

A. Choix théorique lié au problème d'insuffisance de ressources humaines qualifiées

1. Présentation de la théorie ou de la règle retenue

Dans les nouveaux systèmes de management, il y a une optimisation de la gestion des ressources humaines qui conduit à la réduction de l'effectif sans porter atteinte à la qualité du travail fourni. Ainsi, pour maintenir ou augmenter la performance des organisations, la qualité des ressources humaines intervient. Les organisations mettent de plus en plus l'accent sur les compétences techniques et recherchent lors des recrutements des personnes ayant de bonnes aptitudes sur le plan du savoir, du savoir-faire et du savoir-être.

2. Seuil de décision

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème seront recueillies à l'aide de notre questionnaire.

La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés. Ainsi, la cause qui aurait réuni le plus fort pourcentage sera retenue.

B. Choix théorique lié au problème de long délai de traitement des dossiers

1. Présentation de la théorie ou de la règle retenue

La théorie retenue est celle de la lettre n°759-c/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 portant réaménagement des délais de passation des marchés selon laquelle la DNMP dispose de deux (2) jours pour le traitement des dossiers.

2. Seuil de décision

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème seront recueillies à l'aide du questionnaire.

La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, donc la cause qui aurait réuni le plus fort pourcentage.

C. Choix théorique lié au problème de la mauvaise gestion des archives

1. Présentation de la théorie ou de la règle retenue

L'approche théorique retenue est celle de la conservation des pièces justificatives. Ce sont les preuves ; ce qui montre la réalité d'un fait, la vérité d'une affirmation. Selon la prescription trentenaire, les pièces justificatives doivent être conservées pendant une durée de trente ans.

2. Seuil de décision

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème seront mobilisées à partir du questionnaire figurant en annexe.

La cause qui aura le pourcentage le plus élevé sera retenue.

Chapitre deuxième

DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

SECTION 1 : Collecte des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Il s'agira pour nous de collecter et d'analyser les données d'enquêtes puis d'établir le diagnostic de l'étude.

Paragraphe 1 : Mobilisation des données d'enquêtes, présentation et analyse des résultats

Cette étude se fera en deux volets :

- la mobilisation des données d'enquêtes et difficultés rencontrées
- la présentation et l'analyse des résultats.

I. Mobilisation des données d'enquêtes et difficultés rencontrées

A. Mobilisation des données d'enquêtes

Le questionnaire que nous avons élaboré a servi de base à la réalisation de nos enquêtes.

Nous avons pu obtenir auprès des différentes personnes rencontrées et acteurs du système de passation des marchés publics, des données pour la vérification de nos hypothèses.

B. Difficultés rencontrées

Nos enquêtes se sont effectuées à Cotonou et ont couvert une période de deux semaines allant du 12 au 23 octobre 2009. Au cours de nos recherches, nous avons été confrontés à certains problèmes. D'abord l'indisponibilité de certaines personnes à répondre au questionnaire. Ensuite la réticence d'autres par rapport à quelques points du questionnaire.

Ceux-ci ont pensé que les données recueillies sont susceptibles de leur porter préjudice.

II. Présentation et analyse des résultats des enquêtes

Les données étant traitées manuellement, les résultats de nos enquêtes se présentent comme suit :

Tableau n°6 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°1 :

Données	Effectifs	Taux (%)
Causes		
Inexistence de formation	16	40
Mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents	24	60
Autres	0	0
Total	40	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Le tableau montre que 40% des enquêtés justifient que l'inexistence de formation est à la base de ce problème et 60% estiment que la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents en est la cause.

Tableau n°7 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2 :

Données	Effectifs	Taux (%)
Causes		
Surcharge de Travail	6	15
Manque de motivation	5	12,5
Non maîtrise des procédures	5	12,5
Insuffisance de compétences et inexistence de documents types	24	60
Autres	0	0
Total	40	100

Source : Résultats de nos enquêtes

De l'analyse du tableau, la surcharge de travail a obtenu 15% de l'avis des enquêtés. Le manque de motivation et la non maîtrise des procédures n'ont

rassemblé, chacun, que 12,5% des avis. Parmi les enquêtés, 60% justifient le long délai de traitement des dossiers par l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types.

Tableau n°8 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°3 :

Données	Effectifs	Taux (%)
Causes		
Manque d'espace	14	35
Inexistence d'archiviste	4	10
Manque de volonté politique des Autorités	22	55
Autres	0	0
Total	40	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Il ressort de ce tableau que 35% des enquêtés affirment que c'est le manque d'espace qui est à l'origine de la mauvaise gestion des archives ; 10% trouvent que c'est plutôt l'inexistence d'archiviste 55% pensent que ce problème est dû au manque de volonté politique des Autorités.

A l'issue de ces analyses, il est nécessaire de procéder à la vérification des hypothèses émises.

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.

I. Vérification des hypothèses

A. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1

Les avis recueillis montrent que la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est la cause essentielle de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

Nous avons établi, sur la base des documents reçus du service administratif et financier de la DNMP, le tableau suivant qui présente les effectifs par corps de métiers.

Tableau n° 9 : Composition du personnel de la DNMP

CORPS	2008	2009
Administrateur des Banques et Institutions Financières	2	2
Administrateur des Services Financiers	3	5
Analyste Programmeur	2	2
Assistant des services Financiers	5	5
Attaché de recherches	1	1
Attaché des Services Administratifs	3	6
Attaché des Services Financiers	5	5
Conducteur de Véhicules Administratifs	2	2
Contrôleur des Services Financiers	1	2
Contrôleur des Services Techniques des Travaux Publics	1	1
Ingénieur en Informatique	1	1
Ingénieur des Services Techniques des Travaux Publics	-	1
Opératrice de Saisie	2	2
Préposé des Services Administratifs	2	2
Préposé des Services Financiers	1	1
Secrétaire Adjoint des Services Administratifs	4	4
Secrétaire des Services Administratifs	2	2
Technicien Supérieur des Travaux Publics	2	4
Total	39	48

Source : Service Administratif et Financier

L'analyse de ce tableau montre que la DNMP ne dispose pas de tous les profils d'agents nécessaires à l'étude des différents dossiers. Il s'agit d'architectes, de techniciens en électricité et en mécanique et de juristes, etc...

Il ressort que l'hypothèse émise par rapport à ce problème est vérifiée et nous pouvons conclure que la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents sont à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

B. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°2

Parmi les enquêtés, 60% pensent que ce problème provient de l'insuffisance de compétences et de l'inexistence de documents types

En effet, des problèmes existent lors de la confection des DAO par les CPMP. Elles confectionnent avec erreur les dossiers qui leur sont retournés pour prendre en compte les observations de la DNMP.

Par manque de compétence, certains agents passent plusieurs jours sur les dossiers alors que le comité de validation n'a lieu qu'une fois par semaine. Ils préfèrent participer aux séances de dépouillement et de réception pour bénéficier de quelques avantages plutôt que de consacrer leur temps à l'étude des dossiers.

Les résultats de nos recherches ont permis d'élaborer le tableau ci-dessous relatif au délai de traitement des dossiers par la DNMP. Ce tableau a été élaboré sur la base deux cents (200) dossiers de différents types, sélectionnés dans le lot des mille neuf cent cinquante-six (1956) dossiers traités par la DNMP au cours de l'année 2008. Dans ce tableau, le nombre de jours inscrit n'exclut pas les week-ends et les jours fériés.

Tableau n°10 : Délai de traitement des dossiers par la DNMP

Type de dossier	Nombre de dossiers	Délai minimum (jours)	Délai maximum (jours)	Délai Moyen (jours)
DAO	40	2	49	20
Gré à Gré	40	1	72	15
Avenant	40	1	69	20
Addendum	20	1	76	12
Résultats	40	1	40	14
Report de date	20	1	14	5

Source : Réalisé par nous sur la base des données obtenues à la DIAS

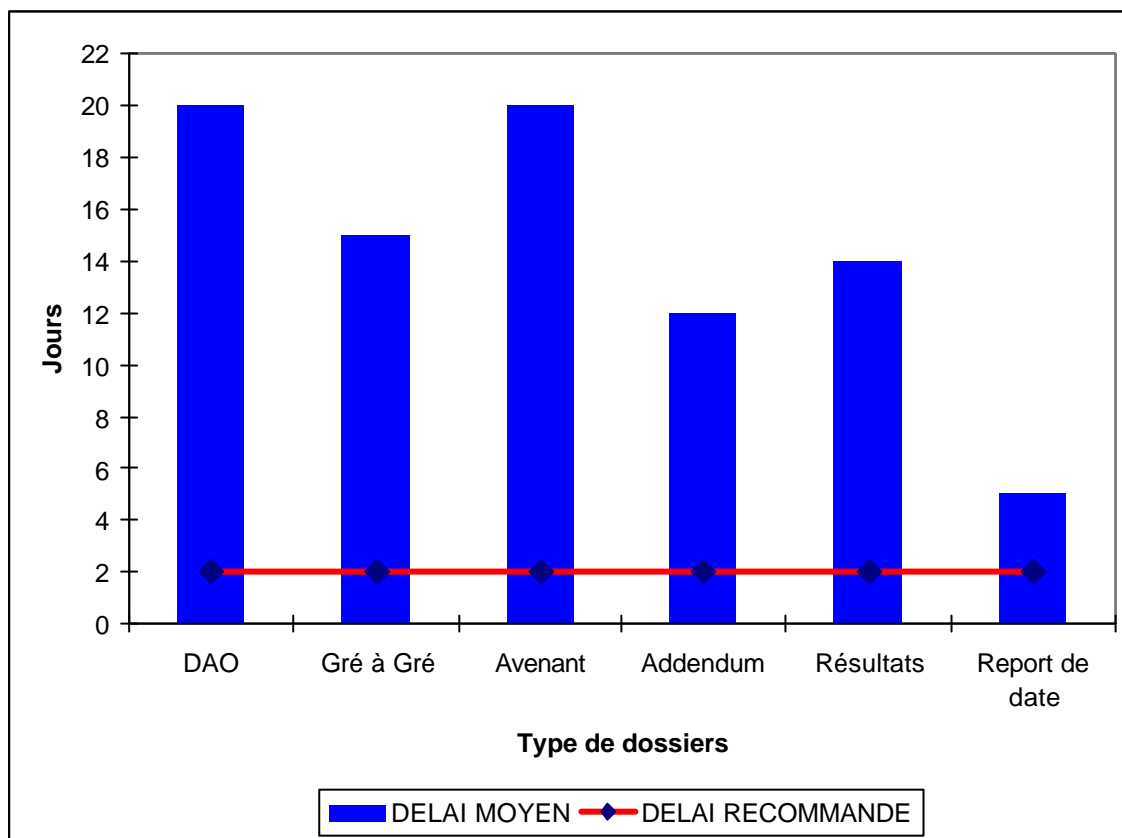
L'analyse de ce tableau montre que le délai moyen varie entre 5 et 20 jours.

Le tableau n°11 ci-dessous présente l'écart entre le délai moyen de traitement et les prescriptions de la lettre n°759-c/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 portant réaménagement des délais de passation des marchés.

Tableau n°11 : Ecart entre délai moyen de traitement des dossiers et délai recommandé

Type de dossier	Délai Moyen (jours)	Délai recommandé (jours)	Ecart (jours)
DAO	20	2	18
Gré à Gré	15	2	13
Avenant	20	2	18
Addendum	12	2	10
Résultats	14	2	12
Report de date	5	2	3

Source : Réalisé par nous sur la base des données obtenues à la DIAS

Figure n°2 : Graphique de comparaison du délai moyen et du délai recommandé.

Source : Réalisée par nous

L'analyse des tableaux n° 10 et n°11 et du graphique ci-dessus montre que le délai recommandé, à travers la lettre n°759-c/PR/CAB/SP du 08 décembre 2006 portant réaménagement des délais de passation des marchés, est souvent dépassé. La réunion du comité de validation n'a lieu qu'une fois par semaine. Vu que ce comité doit valider tous les dossiers étudiés, nous pensons que le délai raisonnable serait de sept (7) jours au maximum selon le type de dossiers avec des ressources humaines suffisantes en qualité et en quantité et des documents types.

Le dépassement de délai est remarquable et permanent. Cela prouve qu'il ne s'agit pas d'une situation occasionnelle. Dans ces conditions, on s'interroge sur la disponibilité des compétences nécessaires pour traiter efficacement les dossiers et l'existence de documents types pouvant permettre d'éviter l'improvisation et les pertes de temps. Les résultats d'enquêtes confirment que l'hypothèse préalablement émise est vérifiée.

L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers.

C. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3

Concernant ce problème, 55% des enquêtés ont trouvé que la cause réelle est le manque de volonté politique des Autorités.

Les documents, au lieu d'être régulièrement archivés, traînent dans les bureaux et les couloirs. Or la prescription en matière administrative est trentenaire. Les documents administratifs doivent donc être conservés dans de bonnes conditions et des spécialistes en matière de gestion des archives sont disponibles sur le marché de l'emploi. Il s'en suit que l'hypothèse antérieurement émise par rapport à ce problème est vérifiée. Le manque de volonté politique des Autorités explique bien la mauvaise gestion des archives.

II. Etablissement du diagnostic de l'étude

La vérification des hypothèses nous a permis de formuler les éléments de diagnostic suivant :

A. Élément de diagnostic relatif au problème spécifique n°1

La mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

B. Élément de diagnostic relatif au problème spécifique n°2

L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers.

C. Élément de diagnostic relatif au problème spécifique n°3

Le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives.

Section 2 : Approches de solutions aux problèmes identifiés et conditions de leur mise en œuvre

Après avoir analysé les résultats des enquêtes et établi le diagnostic des maux qui handicapent l'efficacité de la DNMP, nous allons proposer des solutions aux problèmes spécifiques identifiés. Nous ne manquerons pas d'indiquer les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Approches de solutions aux problèmes identifiés

Les solutions que nous proposons permettront d'éradiquer les causes des problèmes spécifiques identifiés.

I. Approche de solutions au problème spécifique n° 1

La cause se trouvant à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées est la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents.

La DNMP est l'organe national de passation des marchés publics. Pour réussir sa mission, elle a besoin de diverses compétences. Pour corriger l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, les étapes suivantes doivent précéder les recrutements ou les mises à disposition d'agents au profit de la DNMP :

- La définition des différentes fonctions du plus haut niveau jusqu'au plus bas. Une définition de fonction comprend l'identification de la fonction, sa raison d'être, ses missions, sa position dans la structure, les activités liées à la fonction, les relations fonctionnelles et le profil nécessaire (formation, expérience, compétences essentielles sur le plan du savoir, du savoir-faire et du savoir-être).
- Les définitions de fonctions permettront d'établir le référentiel des emplois de la DNMP. Ce référentiel constitue la base pour vérifier l'adéquation profil et poste occupé.
- Ensuite, un bilan des compétences disponibles permettra de mieux connaître les aptitudes du personnel actuel.

- Une analyse sera faite pour dégager les écarts entre les profils requis et les compétences disponibles.
- Enfin un plan d'action prendra en compte des formations pour renforcer les capacités du personnel actuel, les recrutements et les mises à disposition nécessaires afin d'éradiquer le problème d'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

Les ressources humaines représentent une véritable richesse pour toute entreprise. Aucune des ambitions ne se réalisera sans leur adhésion et leur mobilisation sur des objectifs communs. La mise en œuvre de cette démarche nécessite beaucoup de communication de la part des dirigeants pour une implication totale du personnel.

II. Approche de solutions au problème spécifique n° 2

Les causes qui sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers sont l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types.

L'insuffisance de compétences est prise en compte dans l'approche de solutions au problème spécifique n°1.

Les documents types permettent en général d'éviter l'improvisation, de diminuer les pertes de temps et de bien cadrer les interventions des agents. Pour la DNMP, il s'avère indispensable d'élaborer, en collaboration avec la CNRMP, des documents types. Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer :

- un guide de procédure de passation des marchés publics pour ne pas laisser le champ libre à l'improvisation ;
- une check-list des contrôles à effectuer dans le cadre de l'ouverture des plis et de l'évaluation technique ;
- des dossiers types d'appel d'offres ;
- des rapports types d'évaluation et de jugement des offres ;
- des contrats types en fonction de la nature du marché.

Notons que le suivi de la performance de la DNMP est nécessaire pour atteindre et maintenir un niveau de résultats acceptable. En effet la DNMP doit définir des indicateurs d'efficacité relatifs à ses activités. Un tableau de bord est élaboré pour le suivi de ces indicateurs. L'objectif étant de les analyser périodiquement et de

dégager les actions correctrices pour améliorer l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics. Comme indicateurs, nous proposons :

- le délai moyen de traitement des dossiers (selon leur type),
- le nombre d'audits internes effectué périodiquement en vue de contrôler et de suivre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics,
- le nombre de marchés passé par rapport au plan annuel de passation,
- le nombre de rejets de dossiers effectués.

Un système d'analyse et de suivi de ces indicateurs impliquant Autorités et agents contribuerait à l'efficacité de la DNMP dans le système de passation des marchés publics.

III. Approche de solutions au problème spécifique n° 3

La cause du problème de mauvaise gestion des archives de la DNMP est le manque de volonté politique des Autorités.

Compte tenu de l'importance économique que revêtent les marchés publics, les dossiers doivent être conservés dans de bonnes conditions pendant la durée exigée. La gestion des archives de la DNMP doit être une préoccupation majeure pour les Autorités. Il importe alors qu'elles prennent des dispositions pour avoir un bâtiment équipé en vue de garantir un bon archivage des documents.

La grande question est comment amener les dirigeants à prendre la mesure de l'importance de la création des conditions nécessaires à un bon archivage des documents administratifs et notamment les documents de la DNMP. Le premier concerné est le Directeur National des Marchés Publics lui-même. Il lui revient d'appeler constamment l'attention des Autorités du Ministère sur ce sujet afin que, dans les meilleurs délais :

- un bâtiment équipé, réunissant les conditions d'un bon archivage, soit affecté aux archives de la DNMP,
- des archivistes et documentalistes soient recrutés et mis à la disposition de la DNMP.

Tableau n°12 : Tableau de Synthèse de l'Etude sur : « Efficacité de la Direction Nationale des Marchés Publics dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin »

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		<p>Problème général</p> <p>Organisation non optimale de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics</p>	<p>Objectif général</p> <p>Contribuer à l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics</p>	-----	-----	-----
Niveaux spécifiques	1	<p>Problème spécifique n°1</p> <p>Insuffisance de ressources humaines qualifiées</p>	<p>Objectif spécifique n°1</p> <p>Suggérer des mesures permettant de doter la DNMP de ressources humaines qualifiées</p>	<p>Cause spécifique n°1</p> <p>La mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents</p>	<p>Hypothèse spécifique n°1</p> <p>La mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents est à la base de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les différentes fonctions et établir un référentiel des profils nécessaires à la DNMP. - Faire un bilan des compétences disponibles et analyser les écarts par rapport au référentiel des profils. - Elaborer et mettre en œuvre un plan d'action prenant en compte les formations pour renforcer les capacités du personnel actuel, les recrutements et les mises à disposition d'agents nécessaires à la DNMP
	2	<p>Problème spécifique n°2</p> <p>Long délai de traitement des dossiers</p>	<p>Objectif spécifique n°2</p> <p>Proposer des mesures pour la réduction du délai de traitement des dossiers à la DNMP</p>	<p>Cause spécifique n°2</p> <p>L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types</p>	<p>Hypothèse spécifique n°2</p> <p>L'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types sont à l'origine du long délai de traitement des dossiers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'insuffisance de compétences est prise en compte dans l'approche de solutions au problème spécifique n°1 - Elaborer des documents types - Mettre en place un système d'analyse et de suivi des indicateurs d'efficacité de la DNMP
	3	<p>Problème spécifique n°3</p> <p>Mauvaise gestion des archives</p>	<p>Objectif spécifique n°3</p> <p>Contribuer à la bonne gestion des archives</p>	<p>Cause spécifique n°3</p> <p>Le manque de volonté politique des Autorités</p>	<p>Hypothèse spécifique n°3</p> <p>Le manque de volonté politique des Autorités explique la mauvaise gestion des archives</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Affecter, à la DNMP, un bâtiment équipé, réunissant les conditions d'un bon archivage - Recruter des archivistes et des documentalistes au profit de la DNMP

Source : Résultat de nos investigations

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions.

L'éradication des causes des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est fort de cela que nous formulons des recommandations à l'endroit de la DNMP, des CPMP, de la CNRMP et de l'Etat.

I. Recommandations à l'endroit de la DNMP

- Interdire aux agents de la DNMP de participer aux travaux de dépouillement et d'analyse des offres car on ne peut pas être à la fois juge et partie.
- Assurer la formation périodique du personnel.
- Veiller à l'adéquation du profil du personnel aux missions.
- Mettre en place un système de gestion qui permet de bien distinguer les priorités.
- Notifier aux cellules, la structure de montage des différents dossiers.
- Prendre des dispositions pour avoir un bâtiment destiné aux archives et recruter des archivistes pour assurer sa gestion.

II. Recommandations à l'endroit des CPMP

- Elaborer et transmettre à temps à la DNMP les plans annuels de passation des marchés publics.
- Améliorer la qualité des dossiers envoyés à la DNMP pour étude.
- Veiller à l'application de l'article 5 du décret n° 2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement des CPMP.

III. Recommandations à l'endroit de la CNRMP

- Organiser des formations à l'endroit de tous les acteurs de la chaîne de passation des marchés publics.
- Elaborer en collaboration avec la DNMP les guides et autres documents types qui seront mis à la disposition des acteurs des marchés publics.

- Redéfinir les critères d'éligibilité en vue de rendre plus transparent le jeu de la concurrence et de permettre aux petites et nouvelles entreprises de soumissionner.

IV. Recommandations à l'endroit de l'Etat

- Faire appliquer rigoureusement les dispositions de l'article 44, de la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, relative à l'interdiction aux agents permanents de l'Etat d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative.
- Interdire aux agents permanents de l'Etat sous peine de sanctions sévères d'avoir des intérêts avec des entreprises privées qui participent aux achats publics.
- Renforcer les capacités de la DNMP.
- Veiller à la professionnalisation des membres des CPMP.
- Responsabiliser les différents acteurs des marchés publics et prévoir, à chaque niveau, des textes accompagnés de sanctions rigoureuses pour décourager les complaisants.



CONCLUSION GENERALE

Les marchés publics concernent l'achat de biens et de services, de même que la commande de travaux par un pouvoir public. Ils représentent un enjeu majeur dans le processus de développement économique et social d'une nation. Vu l'importance des ressources financières consacrées aux marchés publics, les organes concernés et les acteurs de la chaîne de passation doivent œuvrer pour corriger les maux dont souffre le système. La capacité d'atteindre les objectifs de développement économique et social dépend largement du bon fonctionnement du système de passation des marchés. C'est fort de cela que la réflexion sur l'Efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin a été menée. La présente étude nous a permis d'identifier les problèmes tels que :

- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées ;
- le long délai de traitement des dossiers ;
- la mauvaise gestion des archives.

Ces problèmes constituent des handicaps à l'efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics. Pour assainir la gestion des Finances Publiques, et améliorer le taux de consommation des crédits il convient de rendre efficace tous les acteurs de la chaîne de passation des marchés notamment la Direction Nationale des Marchés Publics.

Des recommandations sont formulées dans le but d'aider les acteurs du système de passation des marchés publics à jouer efficacement leur partition.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir fait un travail exempt de toute imperfection, c'est dans ce sens que nous estimons que notre étude pourra être complétée par une autre sur la mise en place, le suivi et l'analyse d'indicateurs de performance pour la DNMP.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ALECIAN, S. et FOUCHER, D. (2003) : « **Le management dans le service public** », 2^{ème} édition, Paris.
- CHARPENTIER, M. et GRANDJEAN, PH (1998) : « **Secteur public et contrôle de gestion : pratiques, enjeux et limites** », édition d'organisation, Paris.
- EMERY, C. (2004) : « **Passer un marché public** », 2^{ème} édition Delmas Paris.
- LINDITCH, F. (2004) : « **Le droit des marchés publics** », 3^{ème} édition Dalloz France.

RAPPORTS, JOURNAUX ET REVUES

- CNUCED/OMC, PNUD et BAD (1998) « **Rapport de la conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique** », Abidjan du 30 novembre au 4 décembre.
- Journal des marchés publics.
- Eco Finances (2008) « **Spécial marchés publics** », mai – juin.

SITES WEB

- [http:// web.Worldbank.org/systemes_nationaux_de_passation_des_marchés](http://web.Worldbank.org/systemes_nationaux_de_passation_des_marchés).
- <http://fr.wikipedia.org/wiki/organisation>.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin.
- Loi n°2004 - 18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin.
- Loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat.

- Décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics.
- Décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics.
- Décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics.
- Décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.

MEMOIRES

- ADADJA, P. (2007) : « **Contribution à la modernisation du système de passation des marchés publics au Bénin** », cycle II, ENAM, UAC.
- ZINSOU, C. (2009) : « **Problématique de l'amélioration des délais de passation des marchés publics en République du Bénin** », cycle I, ENAM, UAC



ANNEXES

Annexe n°1 : QUESTIONNAIRE

Bonjour Madame / Monsieur.

En fin de formation à l'ENAM en Administration des Finances et du Trésor au cycle II, nous avons effectué un stage académique à la DNMP dans le cadre de nos travaux de recherches, pour la rédaction de notre mémoire professionnel. Le thème de notre recherche est « **Efficacité de la DNMP dans le processus de passation des marchés publics en République du Bénin** ». Nous vous prions de répondre à ce questionnaire qui nous aidera à faire un bon choix des causes se trouvant réellement à la base des problèmes spécifiques identifiés.

Merci de votre contribution.

1. Qu'est ce qui selon vous, explique l'insuffisance de ressources humaines qualifiées à la DNMP ?

- l'inexistence de formation ?
 - la mauvaise politique de recrutement et de mise à disposition d'agents ?
 - autres (à préciser) ?
-

2. Qu'est ce qui selon vous, justifie le long délai observé lors du traitement des dossiers ?

- la surcharge de travail ?
 - le manque de motivation ?
 - la non maîtrise des procédures ?
 - l'insuffisance de compétences et l'inexistence de documents types ?
 - autres (à préciser) ?
-

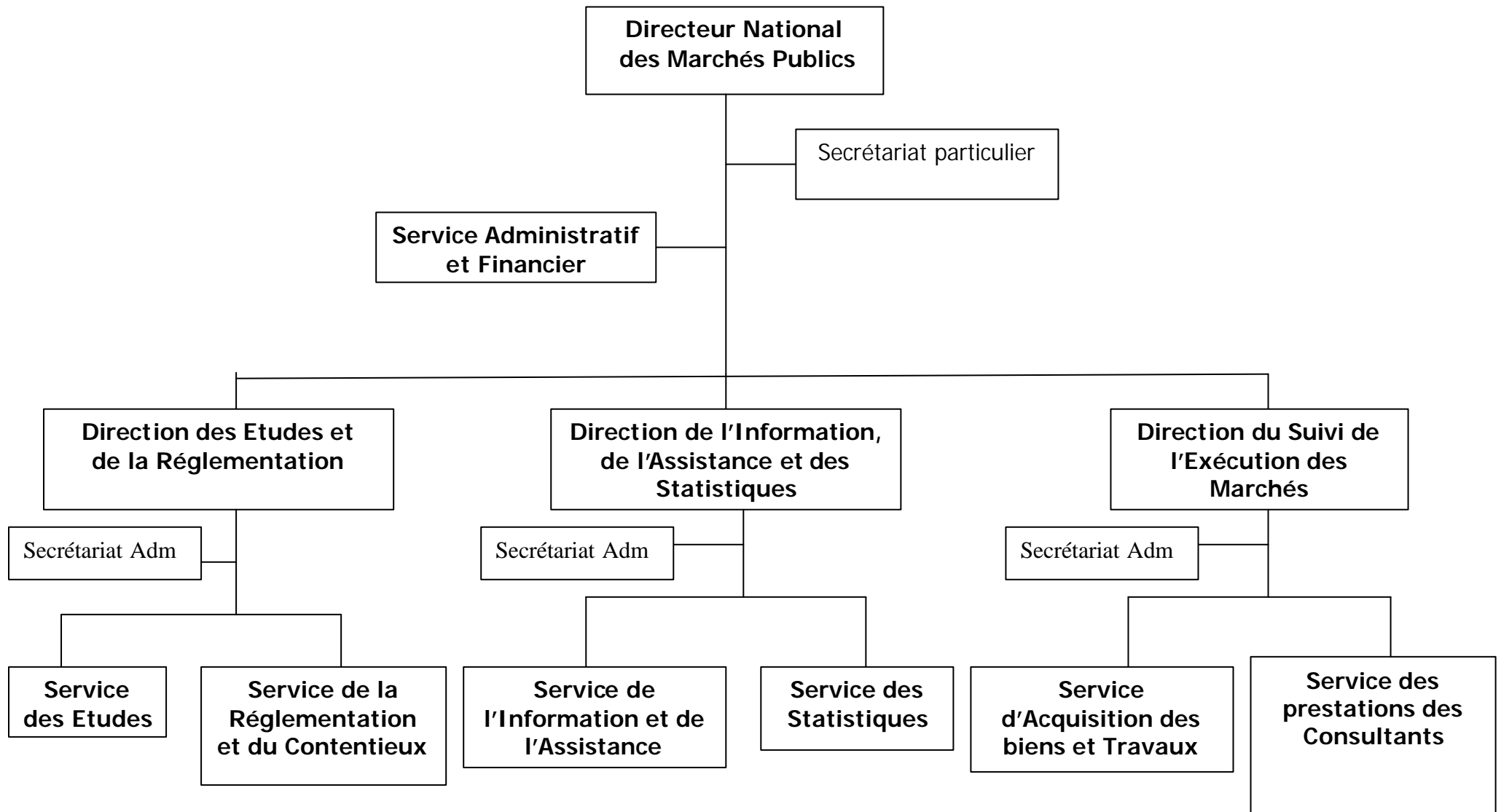
3. A votre avis, parmi les raisons ci-après laquelle est à l'origine de la mauvaise gestion des archives ?

- le manque d'espace ?
- l'inexistence d'archiviste ?
- le manque de volonté politique des Autorités ?
- autres (à préciser) ?

.....

Une fois encore merci de votre contribution.

Annexe n°2 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION NATIONALE DES MARCHES PUBLICS



**Annexe n°3: Liste des structures ayant déposé leur plan de passation des marchés publics au titre de l'année 2009
(Point au 6 Mars 2009)**

N°	Structure	Référence BE de transmission	Date Arrivée à la DNMP
1	Ministère de l'Economie et des Finances	N°0074/MEF/DC/SGM/CPMP du 21 janvier 2009	21 janvier 2009
2	Ministère Chargé des Relations avec les Institutions	N°152/MCRI/SGM/CPMP/SA du 18 février 2009	19 février 2009
3	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	N° 135/MAEP/SGM/CPMP/SC du 18 février 2009	18 février 2009
4	Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme	N° 040/MJLDH/CAB/SGM/CPMP du 19 février 2009	19 février 2009
5	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire	N°070/MDGLAAT/SG/CPMP/SA du 18 février 2009	18 février 2009
6	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle	N°041/SGM/MESFTP/CPMP/SA du 17 février 2009	18 février 2009
7	Ministère Délégué Auprès du Président de la République, Chargé des Transports Terrestres, des Transports Aériens et des Travaux Publics	N° 0841/MDCTTTATP-PR/MDCEMTMIP-PR/SGM/CPMP/SMT du 28 janvier 2009	29 janvier 2009
	Ministère Délégué Auprès du Président de la République, Chargé de l'Economie Maritime, des Transports Maritimes et des Infrastructures Portuaires		
8	Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique	N°0256/MPDEAP/DC/SGM/DPP/SA du 09 février 2009	10 février 2009
9	Préfecture de Cotonou	N° 2/0018/DEP-ATL/LITT/SG/CDPMP du 08 janvier 2009	08 janvier 2009

10	Société Béninoise de Manutentions Portuaires	Lettre N°205/2009/DG/DEC/ISA du 18 février 2009	18 février 2009
11	Loterie Nationale du Bénin	Lettre N°194/LNB/DG/CCPMP du 20 février 2009	23 février 2009
12	Centre National d'Essais et de Recherches des Travaux Publics	Lettre N°644/CNERTP du 23 février 2009	23 février 2009
13	Conseil National des Chargeurs du Bénin	N°337/2009/CNCB/DG/DAF/DCG du	23 février 2009
14	Société Nationale des Eaux du Bénin	Lettre N°978/09/SONEB/DG/CPMP du 19 février 2009	23 février 2009
15	Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage : FODEFCA	Lettre N/Réf : 51-2009/FODEFCA/SE/DAF/ACO/SPM/SD du 19 février 2009	23 février 2009
16	Ministère de l'Industrie	Lettre N°0046/SGM/MI/CPMP/SA du 24 février 2009	24 février 2009
17	Ministère du Commerce	Lettre N°0047/SGM/MC/CPMP/SA du 24 février 2009	24 février 2009
18	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire : ONASA	Lettre N°175/DG/DAF/SCF/SMES/SA du 24 février 2009	24 février 2009
19	Ministère du Travail et de la Fonction Publique	Lettre N°098/MTFP/SGM/C-CPMP du 24 février 2009	24 février 2009
20	Ministère de la Santé	N°698/MS/DC/SGM/CPMP/SA du 23 février 2009	24 février 2009
21	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière.	Lettre N°0062/MUHRFLEC/DC/SGM/CPMP/SA du 20 février 2009	24 février 2009
22	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature	Lettre N°0167/MEPN/DC/SGM/CPMP/SA du 25 février 2009	02 mars 2009
23	Caisse Nationale de Sécurité Sociale	Lettre N°344/MTFP/DC/SGM/CNSS/SA du 25 février 2009	02 mars 2009

24	Cour Suprême	Lettre N°0403/PCS/DC/CPMP/SA du 25 février 2009	02 mars 2009
25	Préfecture d'Abomey	Lettre N°4/092/PDZ-C/SG/CDMP du 04 mars 2009	05 mars 2009
26	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	Lettre N°089/MISP/SG/CPMP/SA du 05 mars 2009	05 mars 2009
27	Préfecture de Porto-Novo	Lettre N°1/312/SG-CPMP-SA.- du 11 mars 2009	12 mars 2009
28	Ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs	Lettre N°06/CPMP/SGM/MJSL/SA du 05 mars 2009	06 mars 2009
29	Ministère de la Défense Nationale	Lettre N°177/MDN/DC/SG/DPP/CSE/SP-C du 02 mars 2009	03 mars 2009
30	La Poste du Bénin	Lettre N°0125/LPB/0113 DAL/SCM du 02 mars 2009	03 mars 2009
31	Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale	Lettre N°024/MFSN/DC/SGM/CPMP/SA du 10 mars 2009	10 mars 2009

Annexe n°4 : Lettre n°759-c/PR/CAB/SP portant réaménagement des délais de passation de marchés

REPUBLIQUE DU BENIN
 COTONOU, LE 08 DEC. 2006
 PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Le Président de la République
 Chef de l'Etat
 Chef du Gouvernement

N° 759-c / PR / CAB / SP

DC
 SG
 DPP
 DRFH
 TAO
 CAA

08/12/06

Mesdames et Messieurs les Ministres

CONFIDENTIEL

Objet : Réaménagement des délais de passation des Marchés.

Mesdames, Messieurs les Ministres,

Dans le souci d'accélérer la réalisation des projets aussi bien sur financement intérieur qu'extérieur, les délais des différentes étapes de passation des Marchés Publics ont été réaménagés tels qu'ils figurent sur les tableaux en annexe.

En vous faisant parvenir lesdits tableaux, je vous demande de vouloir bien faire prendre par vos structures compétentes, les dispositions requises en vue du respect strict de ces délais plafonds.

En tout état de cause, tout constat de non respect de ces délais expose les auteurs à de sévères sanctions.

J'attacherai du prix au respect des présentes prescriptions.

REPUBLICQUE DU BENIN
 Ministre Délégué Chargé du Budget auprès
 du Ministre du Développement, de l'Economie
 et des Finances (MDCB/MDFP)
 SECRETARIAT PARTICULIER
 Arrivé le 18/12/06
 S/N° 2483

Dr Boni YAYI
 Président de la République

PI :

- Tableaux comparatifs des délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres international (AOI) ;
- Tableaux comparatifs des délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres local (AOL) ;
- Fiche de suivi de dossier d'appel d'offres.

TABLEAU COMPARATIF DES DELAIS DE MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES D'APPEL D'OFFRES¹

N°	Activités	Périodicité	Fournitures et Equipements		Services, Petits et Moyens travaux		Grands travaux		Structures responsables
			Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	
01	Elaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offre : faire connaître les caractéristiques des marchés pouvant être passés dans l'année	Fin d'année budgétaire N-1		N-1			Non déterminé	N-1	Maître d'ouvrage
02	Elaboration du DAO : préparation des spécifications techniques, détermination de la procédure et du type de marché Choix du mode de passation	Début d'année budgétaire	07 JO	05 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage
03	Transmission du DAO aux bailleurs de fonds	En cours d'année budgétaire	08 JO	01 JO	08 JO	01 JO	30 JO	01 JO	Maître d'ouvrage et DNMP

¹ Cas d'Appel d'Offres International (AOI)

04	Avis bailleurs de fonds sur le DAO	En cours d'année budgétaire	30 JO	10 JO	30 JO	10 JO	30 JO	10 JO	
05	Finalisation DAO suivant observations	En cours d'année budgétaire	07 JO	02 JO	07 JO	02 JO	07 JO	02 JO	
06	Transmission DAO à la DNMP pour avis (Bon à lancer)	En cours d'année budgétaire	08 JO	02 JO	08 JO	02 JO	08 JO	02 JO	
07	Avis d'appel à concurrence : mise à disposition du DAO et réception des offres. Possibilité de modification du DAO, transmission modification aux soumissionnaires	En cours d'année budgétaire	45 JO	45 JO	45 JO	45 JO	45 JO	45 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
08	Ouverture des offres, évaluation des offres et attribution du marché	En cours d'année budgétaire	07 JO	02 JO	15 JO	02 JO	15 JO	02 JO	Maître d'ouvrage
09	Transmission du rapport d'analyse et de jugement aux bailleurs de fonds pour avis	En cours d'année budgétaire	02 JO	01 JO	02 JO	01 JO	02 JO	01 JO	Maître d'ouvrage
10	Avis bailleurs de fonds sur rapport de jugement	En cours d'année budgétaire	30 JO	03 JO	30 JO	03 JO	30 JO	03 JO	
11	Publication du PV d'adjudication provisoire	En cours d'année budgétaire	08 JO	5 JO	08 JO	15 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage et DNMP

12	Approbation + signature du marché	En cours d'année budgétaire	13 JO	04 JO	13 JO	04 JO	13 JO	04 JO	Ministre en charge des finances
13	Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Maître d'ouvrage
14	Enregistrement du marché à la Direction des Impôts	En cours d'année budgétaire	15 JO	01 JO	15 JO	01 JO	15 JO	01 JO	Adjudicataire
15	Dépôt marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Adjudicataire
16	Envoi dossier dans le circuit financier pour avance de démarrage et traitement	En cours d'année budgétaire	30 JO	07 JO	30 JO	07 JO	30 JO	07 JO	Maître d'ouvrage et services financiers MDEF
	TOTAL		250 jours	90 jours	228 jours	90 jours	251 jours	90 jours	

Légende : JO= Jour ouvrable

TABLEAU COMPARATIF DES DELAIS DE MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES D'APPEL D'OFFRES¹

N°	Activités	Périodicité	Fournitures et Equipements		Services, Petits et Moyens travaux		Grands travaux		Structures responsables
			Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	Actuel	Souhaitable	
01	Elaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offre : faire connaître les caractéristiques des marchés pouvant être passés dans l'année	Fin d'année budgétaire N-1					Non déterminé		Maître d'ouvrage
02	Elaboration du DAO : préparation des spécifications techniques, détermination de la procédure et du type de marché Choix du mode de passation	Début d'année budgétaire	07 JO	05 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage

¹ Cas d'Appel d'Offres Local (AOL)

03	Transmission du DAO à la DNMP : avis de non objection ou autorisation préalable pour autre mode de passation autre que l'appel d'offre	En cours d'année budgétaire	08 JO	02 JO	08 JO	02 JO	30 JO	02 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
04	Avis d'appel à concurrence : mise à disposition du DAO et réception des offres. Possibilité de modification du DAO, transmission modification aux soumissionnaires Elaboration du projet du marché	En cours d'année budgétaire	30 JO	30 JO	30 JO	30 JO	45 JO	30 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
05	Ouverture des offres, évaluation des offres et attribution du marché	En cours d'année budgétaire	07 JO	02 JO	15 JO	02 JO	08 JO	02 JO	Maître d'ouvrage
06	Transmission du rapport d'évaluation à la DNMP pour avis	En cours d'année budgétaire	02 JO	02 JO	02 JO	02 JO	02 JO	02 JO	Maître d'ouvrage
07	Publication du PV d'adjudication provisoire	En cours d'année budgétaire	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	08 JO	05 JO	Maître d'ouvrage et DNMP
08	Approbation + signature du marché	En cours d'année budgétaire	13 JO	05 JO	13 JO	05 JO	13 JO	05 JO	Ministre en charge des finances
09	Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Maître d'ouvrage

10	Enregistrement du marché à la Direction des Impôts	En cours d'année budgétaire	15 JO	15 JO	15 JO	15 JO	15 JO	Adjudicataire
11	Dépôt marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage	En cours d'année budgétaire	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	01 JO	Adjudicataire
12	Envoi dossier dans le circuit financier pour avance de démarrage et traitement	En cours d'année budgétaire	30 JO	30 JO	30 JO	30 JO	30 JO	Maître d'ouvrage et services financiers MDEF
TOTAL			131 jours	139 jours	139 jours	169 jours	169 jours	

Légende : JO= Jour ouvrable

FICHE DE SUIVI DE DOSSIER D'APPEL D'OFFRES

Structure	Délai	Identification du réceptionnaire Nom et prénoms
Objet :		
Référence :		
<u>Arrivée DAO à la DNMP pour avis :</u> Date : Heure : Départ DNMP : Date : Heure :	2 jours	
<u>Retour au Maître d'ouvrage :</u> Date : Heure : Date de lancement :	1 jour	
<u>Ouverture et d'analyse des offres</u> Date : Heure :	2 jours	
<u>Rédaction et transmission du rapport de jugement à la DNMP</u> Date : Heure :	2 jours	
<u>Etude du rapport à la DNMP pour avis</u> Date : Heure :	2 jours	
<u>Retour à la structure (Maître d'ouvrage)</u> Date : Heure :	1 jour	
<u>Réception et publication dans le journal des marchés publics</u> Date : Heure :	5 jours	
<u>Notification à l'adjudicataire</u> Date : Heure :	1 jour	

<u>Elaboration du contrat et signature par l'adjudicataire</u>	Date : Heure :	2 jours	
<u>Transmission du projet de contrat au MDEF pour signature</u>	Date : Heure :	1 jour	
<u>Signature du marché par le MDEF</u>	Date : Heure :	2 jours	
<u>Retour à la structure (Maître d'ouvrage)</u>	Date : Heure :	1 jour	
<u>Remise copie du marché à l'adjudicataire</u>	Date : Heure :	1 jour	
<u>Enregistrement du contrat aux impôts</u>	Date : Heure :	1 jour	
<u>Dépôt contrat près Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage</u>	Date : Heure :	1 jour	
<u>DRF du Maître d'ouvrage pour traiter la demande</u>	Date : Heure :	3 jours	
<u>Envoi dossier au trésor (circuit financier) pour avance de démarrage</u>	Date : Heure :	6 jours	
<u>Démarrage des travaux</u>	Date : Heure :	PM	
Total		34 jours	

Annexe n°5 : Model de définition de fonction**DEFINITION DE FONCTION****1- IDENTIFICATION DE LA FONCTION**

Intitulé du poste :

Direction :

Service :

Catégorie professionnelle :

2-RAISON D'ETRE DE LA FONCTION**3 – MISSION DE LA FONCTION****4- POSITION DE LA FONCTION DANS LA STRUCTURE :**

Supérieur hiérarchique

Fonction étudiée

Relations subordonnées (n-1)

Effectifs placé sous l'autorité du titulaire :

Cadres :

Maîtrises :

Agents :

5- ACTIVITES DANS LA STRUCTURE

6- RELATIONS FONCTIONNELLES

Relations internes :

Relations externes :

7- PROFIL NECESSAIRE POUR LA FONCTION

	Par recrutement interne	Par recrutement externe
Formation		
Expérience		

Requises au moment du
recrutement

Compétences essentielle	<p>Savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - - - - <p>Savoir-faire:</p> <ul style="list-style-type: none"> - - - - <p>Savoir-être :</p> <ul style="list-style-type: none"> - - - - - 	
----------------------------	---	--

TABLE DES MATIERES

Identification du Jury	i
Déclaration d'engagement du chercheur	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Liste des figures	viii
Glossaire de l'étude	ix
Résumé	x
Sommaire	xi
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL, ETAT DES LIEUX DE BASE, PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	4
Section 1 : Cadre de l'étude et restitution des observations de stage : état des lieux.....	5
Paragraphe 1 : Cadre de l'étude.....	5
I. Historique des marchés publics au Bénin	5
II. Présentation de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).....	7
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage : état des lieux	13
I. Le processus de passation des marchés publics.....	13
II. Description du fonctionnement de la DNMP.....	14
Section 2 : Problématique de l'étude	23
Paragraphe 1 : Présentation des forces et faiblesses et choix de la problématique	23
I. Inventaire des éléments de l'état des lieux et liste des problématiques possibles.....	23
II. Ciblage de la problématique et spécification du sujet.....	25
Paragraphe 2 : Séquences de résolution de la problématique	28
I. Vision globale de résolution de la problématique choisie	28
II. Séquences de résolution de la problématique.....	30
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	32
Section 1 : Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses	33
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude	33
I. Objectifs de l'étude	33
II. Hypothèses de l'étude	34
Paragraphe 2 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	37
Section 2 : Revue de la littérature et méthodologie adoptée.....	39
Paragraphe 1 : Revue de la littérature	39
Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée	41
I. Les approches empiriques.....	41
II. Les approches théoriques.....	43
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	45

Section 1 : Collecte des données, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	46
Paragraphe 1 : Mobilisation des données d'enquêtes, présentation et analyse des résultats.....	46
I. Mobilisation des données d'enquêtes et difficultés rencontrées.....	46
II. Présentation et analyse des résultats des enquêtes	47
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	49
I. Vérification des hypothèses.....	49
II. Etablissement du diagnostic de l'étude.....	54
Section 2 : Approches de solutions aux problèmes identifiés et conditions de leur mise en œuvre	55
Paragraphe1 : Approches de solutions aux problèmes identifiés	55
I. Approche de solutions au problème spécifique n°1.....	55
II. Approche de solutions au problème spécifique n°2.....	56
III. Approche de solutions au problème spécifique n°3.....	57
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions	59
I. Recommandations à l'endroit de la DNMP	59
II. Recommandations à l'endroit de la CPMP	59
III. Recommandations à l'endroit de la CNRMP	59
IV. Recommandations à l'endroit de l'Etat	60
CONCLUSION GENERALE	61
BIBLIOGRAPHIE.....	63
ANNEXES.....	65