



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

LE DEFI DE BRISER LE LIEN MARCHE PUBLIC- CORRUPTION : Regards critiques du système des marchés publics des collectivités décentralisées au Bénin, approches et outils pour une gestion efficace et transparente

présenté par

Bio Guerra GANSARE

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Administration-Gestion

Spécialité Gouvernance et Management Public

le 03 avril 2013

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU Président

Directrice du Département Administration-Gestion
Université SENGHOR d'Alexandrie (Egypte)

Monsieur Sébastien H. AZONDEKON Examineur

Directeur de mémoire, Ph.D. Professeur titulaire, Université
du Québec en Outaouais, (Canada)

Monsieur Shérif DELAWAR Examineur

Professeur à l'Académie Arabe des Sciences et
Technologies, Alexandrie (Egypte)

Remerciements

Ce mémoire est le couronnement d'un processus d'apprentissage ponctué d'enseignements reçus, de stage de mise en situation professionnelle, de travaux de recherche et de collecte de données. Il ne pouvait être possible sans le concours de personnes qui de près ou de loin ont contribué à sa réalisation.

Je voudrais adresser un remerciement nourri à l'endroit de Madame Danielle BORDELEAU, Directrice du Département Administration-Gestion de l'Université SENGHOR. J'ai été particulièrement édifié par votre style de gestion, et votre rigueur au travail. La qualité des enseignements et de l'encadrement dont nous avons bénéficié durant notre cursus sont à votre actif. Un coucou spécial à madame Suzanne YOUSSEF pour son dévouement inconditionnel à l'endroit des auditeurs de SENGHOR.

Aussi, voudrais-je exprimer ma gratitude envers mon directeur de mémoire, Professeur Sébastien H. AZONDEKON. Merci de m'avoir pris sous votre aile et de m'encadrer. Vous êtes pour moi un exemple à suivre. Un merci spécial à Monsieur Jean DANIEL pour sa lecture et ses commentaires qui ont contribué à améliorer le présent mémoire.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit de Monsieur Innocent BEHANZIN, mon tuteur de stage, et par ricochet, à toute l'équipe du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal. (PDDC) de la Coopération bénino-allemande (GIZ) en l'occurrence Messieurs Grégoire ASSOUGNI, Valère HOUNTONDI, Gerald JAGOLDE, Alvine SEBAPO, Baudoin AOLO. Un merci très spécial à Messieurs Anicet CAPO-CHICHI, Nestor AHOUCANGAN et madame Diane GNANGUENON.

Je voudrais adresser ma profonde gratitude à Messieurs Gerald SCHMITT, et Moustapha GERALDO, respectivement Chargé de Programme PDDC, et Coordonnateur de la Composante Gouvernance Locale pour m'avoir donné l'occasion d'y effectuer mon stage et de collecter mes données.

Je m'en voudrais de ne pas adresser ma reconnaissance à mon collègue et ami Luc Sosthène SAIZONOU, Directeur de l'Administration Générale de l'Agence pour la Promotion et l'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PAPME). Merci pour votre soutien constant et les précieux conseils donnés qui m'ont été très utiles. Je vous en saurai infiniment gré. Un coucou spécial à tous mes collègues de la Direction Générale de PAPME Charles ARABA, Cyrille HOUNDONOUGBO, Nadia LAWSON etc.

Par ailleurs, je voudrais remercier tous les étudiants de la treizième promotion de l'université SENGHOR pour les bons moments de collaboration passés ensemble. Je pense surtout à Evelyne YARABATIOULA, Pascal BELEMGNERE, SITTI Zetta, Aristide EYINGA, Oliver RUBIBI, Ulvik HOUSSOU, Elias SEGLA, Judicaël HOUSSINON, Charles LOUGOUDOU ZATO, Serges ABIOLA et tutti quanti. Un coucou spécial aux membres du Groupe Biblique Universitaire (GBU) dont je fais partie et qui a nourri mon âme.

Enfin, je voudrais remercier le personnel administratif et le corps enseignant de l'Université SENGHOR, pour la formation de très grande facture dispensée chaque année au profit d'une Afrique conquérante.

Dédicaces

Je dédie cette œuvre :

A mon épouse bien-aimée Chymène DANSOU GANSARE. Merci pour ton amour, tes prières, et les nobles sacrifices que tu consens pour le bonheur de notre foyer. Ce mémoire est le couronnement de tant de sacrifices et de dévouement pour moi, surtout pendant mon absence.

A mes trésors, Délicia et Alexia. Délicia, toi qui t'es juste contentée de me voir sur un écran d'ordinateur durant tout ce temps, ce travail est pour toi afin que de ton endurance ne soit pas vaine. Alexia, je n'ai pas pu être là pendant que tu grandissais dans le sein de ta mère, mais nous étions en communication permanente. Je me suis juste résigné à te voir réagir au son de ma voix, j'aurai enfin l'occasion de te serrer dans mes bras à mon retour puisque tu seras venue au monde dans l'apothéose.

A mon père Pierre Chénon GANSARE. Papa, le moment est venu pour toi de souffler pour les nombreux sacrifices consentis et le soutien particulier dont j'ai bénéficié de toi durant mon absence. Tu peux être fier de ton fils.

A ma mère Clémentine SUANON GANSARE. Maman, je n'ai pas de mot pour qualifier ton dévouement envers moi et mon foyer depuis que cette belle aventure a commencé. Merci pour tes prières, tes sacrifices, tes appels constants et tes mots d'encouragement pertinents dont toi seule as le secret.

A mes frères et sœur Zime, Eddy, Boni, Déo et Elsie « la fille » A vous, ce jour de délivrance et d'allégresse pour votre indéfectible soutien moral. Je vous en suis infiniment reconnaissant.

A mes chers amis Frank DANDJINO, Richard SOGLO, NTIA Josué et Modeste TOBOULA pour votre sollicitude constante à l'endroit de ma famille pendant mon absence.

A tous mes amis et amies, mes collègues du PDDC pour tout le soutien dont j'ai bénéficié de vous.

A Tous mes amis de la Jeune Chambre Internationale Bénin, et particulièrement l'organisation locale Aurore pour la merveilleuse famille que nous constituons.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

Liste des figures

Figure 1 : les organes de gestion des marchés publics	5
Figure 2: les organes de gestion des marchés publics au niveau des collectivités décentralisées	6
Figure 3: Schéma du processus de passation de marchés publics (à partir de l'élaboration de l'offre jusqu'à l'exécution du contrat)	16
Figure 4: Acteurs clés du système des marchés publics	26
Figure 5: Les communes d'intervention directe du PDDC/GIZ.....	32
Figure 6: Proportion des communes disposant d'un plan de passation de marché	35
Figure 7: Proportion des communes qui ne font pas approuver leurs contrats de marché par la tutelle	36
Figure 8: Synthèse du processus de dislocation du lien marché public-corruption	47

Liste des tableaux

Tableau 1 : Evolution des transferts des fonds FADEC au profit des collectivités décentralisées	11
Tableau 2: Contribution des PTF à la dotation du FADEC 2011 et 2012	12
Tableau 3: Liste des communes ayant fait l'objet de notre étude	30
Tableau 4: Acteurs rencontrés et objectifs visés par les entretiens	30

Résumé

L'avènement de la décentralisation que la République du Bénin expérimente depuis bientôt une décennie confère la plénitude de l'exercice des pouvoirs aux autorités locales élues. La gestion de la maîtrise d'ouvrage est une réalité dans les collectivités décentralisées. Ces compétences dévolues aux communes ont pour but d'impulser le « développement par le bas ». Les marchés publics sont ainsi l'unique moyen que le législateur confère aux autorités locales de mettre à la disposition des populations les biens, fournitures et services nécessaires à leur développement. Cependant, il est loisible de se rendre compte que la pratique de la maîtrise d'ouvrage communale notamment la gestion des marchés publics souffrent d'un certain nombre de dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements du fait du cadre législatif et réglementaire inadapté aux collectivités locales et à l'inadéquation des moyens et outils de gestion font le lit aux mauvaises pratiques et à la corruption. La dyade « marché public-corruption » nourrie par ces dysfonctionnements évoqués plus haut est une préoccupation majeure de l'intelligentsia. Le phénomène de la corruption est si banalisé qu'au nom d'un certain fatalisme teinté de défaitisme, beaucoup s'accordent à dire qu'il est impossible de le disloquer de l'environnement des marchés publics.

C'est pour contribuer à la résorption de ces dysfonctionnements et partant, relever le défi de briser le lien incestueux « marché public-corruption », que le présent mémoire pose le diagnostic du système des marchés publics dans les collectivités décentralisées. Il passe en revue le cadre institutionnel, le processus de passation des marchés publics, en faisant ressortir les écueils et fait des propositions de nouvelles approches, moyens et outils utiles pour lever ces écueils. Ces esquisses de propositions sont inspirées des expériences d'autres nations documentées dans notre revue de littérature et arrimées avec la pratique du terrain qui nous a plongés dans la réalité de l'administration communale.

Qui plus est, le stage que nous avons effectué au PDDC/GIZ nous a permis de collecter nos données et surtout de vivre les réalités de l'administration communale. Nous avons recueilli les points de vue, analysé les différentes propositions des parties prenantes au système des marchés publics et esquissé nos propositions sur cette base factuelle. Ces propositions vont dans le sens d'une meilleure gouvernance dans un processus de gestion intégrée et renforcée à travers l'implication active et le contrôle de tous les acteurs concernés que sont les acteurs publics, les acteurs privés et la société civile. De plus, un cadre juridique et institutionnel réaménagé, une modernisation du processus de gestion à travers de nouveaux outils de gestion que sont un logiciel des marchés publics et une plateforme des marchés en ligne offrent des gages de la transparence et de l'intégrité du système.

Enfin, tout ceci ne peut se faire sans une volonté politique, une vision intégrée et une politique cohérente de ressources humaines axée sur le développement du personnel de l'administration communale.

Mots-clés

Marché public, Corruption, Transparence, Intégrité, Maîtrise d'Ouvrage, Collectivités Décentralisées, Gouvernance.

Abstract

The adventure of decentralization that the Republic of Benin is experiencing for nearly a decade is due to the full exercise of powers that conferred on elected local authorities. The management of project is a reality in decentralized communities. These powers delegated to municipalities aim to promote the development from "bottom-up". Public procurements are the only means that legislature confers on local authorities to provide people with goods, supplies and services, necessary for their development. However, it is permissible to realize that the practice of communal project management including procurement experience a number of dysfunctions. These dysfunctions occurred because of inadequate legal and regulatory framework for local authorities, inadequate resources and management tools paving the way for malpractices and corruption. Dyade "public procurement-corruption" natured by above mentioned problems is a major concern of the intelligentsia. The phenomenon of corruption is so common placed in the name of certain fatalism tinged with defeatism that many agree that it is not possible to separate it from public procurements environment.

In order to contribute to the reduction of these dysfunctions problems and thus the challenge of breaking the incestuous relationship "public procurement-corruption" that this thesis diagnoses the public procurement system in decentralized communities. It reviewed the institutional framework, the process of procurement, highlighting the pitfalls and made proposals for new approaches, useful means and tools for lifting its pitfalls. These outline proposals are based on the experiences of other nations documented in our literature review and secured with the experience of the field that put us into the reality of the municipal administration.

Moreover, the internship that we did at PDDC / GIZ has enabled us to collect our data and especially live the realities of the municipal administration. We collected the views, analyzed the various proposals of stakeholders in the public procurement system and outlined our proposals on this factual basis. These proposals are in the direction of better governance with an integrated management process strengthened through the active involvement and control of all stakeholders such as public actors, private actors and civil society. In addition, a legal and institutional framework refurbished, modernized management process through new management tools that are software procurement and platform management online markets provide guarantees of transparency and the integrity of the system.

Finally, all this cannot be done without a political will, an integrated vision and a coherent policy based on human resources staff development of the municipal administration.

Key-words

Public Procurement, Corruption, Transparency, Integrity Decentralized Communities, Project Management, Governance.

Liste des acronymes et abréviations utilisés

AMI :	Avis à Manifestation d'Intérêt
ARMP :	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ALCRER :	Association de Lutte Contre le Régionalisme, l'Ethnocentrisme et le Racisme
BM :	Banque Mondiale
CCMP :	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CPMP	Commission de Passation des Marchés Publics
SP/CONAFIL	Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales
CTB	Coopération Technique Belge
DNCMP :	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DAO	Dossier d'Appels d'Offres
FADeC :	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FMI :	Fonds Monétaire Internationale
GIZ :	Coopération Technique allemande
MDGLAAT :	Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MOC :	Maitrise d'Ouvrage Communale
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OLC :	Observatoire de Lutte contre la Corruption
OSC :	Organisations de la Société Civile
PDDC :	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal
PRMP :	Personne Responsable des Marchés Publics
UE :	Union Européenne
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest africaine
TI :	Transparency International

Table des matières

LE DEFI DE BRISER LE LIEN MARCHÉ PUBLIC-CORRUPTION : Regards critiques du système des marchés publics des collectivités décentralisées au Bénin, approches et outils pour une gestion efficace et transparente.....	i
Remerciements.....	i
Abstract.....	v
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	vi
Table des matières.....	vii
Introduction.....	1
1 LES MARCHES PUBLICS DANS LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES DU BENIN ET LA QUESTION DE LA CORRUPTION COMME FREIN A L'INVESTISSEMENT LOCAL.....	3
1.1 Le cadre juridique et institutionnel des marchés publics : entre contrainte et adaptabilité ?	3
1.1.1 Le contexte historique des marchés publics au Bénin.....	3
1.1.2 Aperçu des textes régissant les marchés publics au Bénin.....	4
1.1.3 Le cadre institutionnel de gestion des marchés publics	5
1.1.4 Les marchés publics dans le contexte des collectivités décentralisées du Bénin.....	6
1.2 La corruption dans les marchés publics : un phénomène structurel ?.....	7
1.2.1 La maîtrise du réseau et l'accès frauduleux aux informations sensibles des marchés publics par les entrepreneurs	7
1.2.2 Le circuit de corruption à chaque étape du processus de gestion des marchés publics	8
1.2.3 La question de l'intégrité dans le système des marchés publics au Bénin	9
1.2.4 La question de la qualité de l'objet du marché	10
1.3 Les marchés publics, un instrument clé pour l'investissement local ?	10
1.3.1 La gestion de la maîtrise d'ouvrage communale et l'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales	10
1.3.2 L'accroissement des ressources financières transférés aux collectivités décentralisées	11
1.3.3 Question principale, objectifs de l'étude et résultats attendus.....	12
2 LES FONDEMENTS DE LA CORRUPTION DANS LES MARCHES PUBLICS ET LES ENJEUX DE LA LUTTE ANTI-CORRUPTION.....	14
2.1 Le cadre conceptuel.....	14
2.1.1 Le système des marchés publics	14
2.1.2 Le processus de gestion intégrée	14
2.1.3 Le processus de passation.....	15
2.1.4 La transparence dans le contexte des marchés publics.....	17
2.1.5 L'intégrité dans le contexte des marchés publics	17

2.1.6	La gouvernance dans le contexte des marchés publics	17
2.2	Marchés publics et corruption : deux notions indissociables ?	18
2.2.1	Les formes de corruption.....	18
2.2.2	Les répercussions de la corruption	21
2.3	Les bases de l'enracinement de la corruption en Afrique	22
2.3.1	Le néo-patrimonialisme des Etats africains.....	22
2.3.2	L'influence de la culture africaine	23
2.4	Les mécanismes de lutte contre la corruption	23
2.4.1	Une stratégie nationale cohérente	24
2.4.2	Vers une gouvernance au service de l'intégrité du système des marchés publics	24
3	LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET LA CONTRIBUTION DU STAGE.....	28
3.1	La démarche adoptée.....	28
3.1.1	La recherche documentaire.....	28
3.1.2	L'étude sur le terrain	28
3.1.3	L'échantillonnage et les instruments de collecte	29
3.2	Contribution du stage	31
3.2.1	Présentation de la structure d'accueil	31
3.2.2	Les travaux réalisés au cours du stage.....	33
3.2.3	L'approche d'intervention du PDDC/GIZ	33
3.2.4	Difficultés rencontrées lors de l'étude	34
4	LES RESULTATS ET PROPOSITIONS POUR UNE GESTION PLUS TRANSPARENTE ET EFICACE DU SYSTEME DES MARCHES PUBLICS DES COLLECTIVITES DECENTRALISEES DU BENIN.....	35
4.1	La présentation et les interprétations des résultats d'enquête	35
4.1.1	Le non-respect de certaines dispositions légales et réglementaires.....	35
4.1.2	L'inadéquation des canaux de communication.....	37
4.1.3	Des dysfonctionnements au niveau du dispositif de contrôle	37
4.1.4	La quasi-inexistence d'outils modernes de gestion	38
4.1.5	Les mauvaises pratiques à l'échelle des collectivités locales.....	38
4.1.6	Une société civile pas impliquée	39
4.1.7	Quelques incohérences au niveau des textes régissant les marchés publics	39
4.1.8	La transparence, une volonté politique avant tout, cas de la commune de Lokossa	40
4.2	Quelles approches pour renforcer la transparence du système des marchés publics et lutter contre la corruption ?.....	40
4.2.1	Une société civile plus active	41
4.2.2	Une meilleure gouvernance dans un processus de gestion intégrée	41

4.2.3	Une relecture des textes régissant les marchés publics.....	42
4.2.4	Le renforcement des capacités de tous les acteurs du système	42
4.2.5	Des mesures pour décourager les pratiques de corruption	43
4.3	Des outils modernes de gestion	44
4.3.1	Un logiciel de gestion des marchés.....	44
4.3.2	Une plate-forme en ligne des marchés publics	45
	Conclusion	48
	Bibliographie	50
	Annexes	53

Introduction

Les défis auxquels les administrations publiques notamment africaines sont aujourd'hui confrontées sont essentiellement liés à la qualité du service public et à l'efficacité de l'action publique. Même s'il faut noter des efforts d'assainissement ces dernières années, il est notoire que les administrations publiques africaines souffrent pour la plupart et portent encore les stigmates de maux profonds que sont l'inefficacité de leurs actions et méthodes, la gabegie, le népotisme et la corruption.

La République du Bénin, pays pauvre d'Afrique subsaharienne, a amorcé le processus de décentralisation depuis presque une décennie, et a connu déjà à son actif deux élections communales. Si tant est vrai que ce processus est encore jeune, nombre de communes n'ont pas encore amorcé une réelle croissance équilibrée et maîtrisée. Le défi de mobiliser toutes les ressources nécessaires au financement de leur développement se pose avec acuité.

Selon une étude sur l'impact de la décentralisation menée au Bénin en février 2010, réalisée par l'Observatoire du Changement Social, la décentralisation qui confère aux collectivités locales, c'est-à-dire les communes, la plénitude de l'exercice des compétences et la gestion des ressources pour conduire leur propre destinée et amorcer ainsi un développement maîtrisé à la base n'a pas comblé les objectifs escomptés au départ. «[...] toutes les attentes des populations ne sont pas encore entièrement satisfaites au niveau de la qualité des prestations»¹. Selon cette même étude, il est même à remarquer que nombre de projets communaux financés à grands frais, sont souvent mal exécutés, délaissés, abandonnés ou mis en régie ou carrément ne répondent pas toujours aux attentes légitimes des populations à la base. Aussi, les communes au Bénin ont-elles des problèmes de compétence ou de capacité dans la maîtrise d'ouvrage, ou les acteurs clés ne sont pas pour la plupart techniquement outillés pour la gestion du processus de passation de marchés publics pour financer des projets ou réaliser des investissements à fort impact sur le développement.

Par ailleurs, les communes pour financer les projets ou réaliser des investissements font appel aux entreprises prestataires privées ou publiques, souvent à l'issue d'un processus de passation de marchés publics. Alors, il y a lieu de mener la réflexion dans le sens d'une utilisation satisfaisante et assez rigoureuse des ressources publiques notamment celles des communes et que les dépenses publiques communales servent efficacement au développement de ces dernières.

Pour ce faire, nous allons mener notre étude sur le système des marchés publics au niveau des collectivités décentralisées du Bénin, en l'occurrence les communes dans le contexte spécifique de la décentralisation. Plusieurs Organisations de la Société Civile montent au créneau pour dénoncer des actes de corruption, reprocher la non-transparence, le manque d'intégrité et d'efficacité de tout le

¹ Rapport synthèse de l'étude d'impact de la décentralisation sur la pauvreté et l'évolution de vie des ménages au Bénin réalisée en février 2010 par l'Observatoire du Changement Social sur le site : www.ocs.bj/IMG/.../RAPPORTSsynthese_Decimalisation.pd... consulté le 02 janvier 2013

processus de passation et du système des marchés publics en général. Ce défaut de transparence fait le lit aux mauvaises pratiques et ouvre le boulevard de la corruption.

L'enjeu des marchés publics est ainsi capital pour les collectivités décentralisées et se trouve au cœur des débats sur le développement local. En effet, les marchés publics absorbent une importante partie du budget communal. Le plan de développement des communes (PDC) ne s'exécute que par des projets à l'issue du processus de passation de marchés. Dans le contexte de la décentralisation où l'expertise des ressources humaines au service des collectivités locales est un pari à gagner, on peut se poser la question de savoir par quels mécanismes on peut garantir la totale transparence du système des marchés publics dans les communes. Autrement dit, quelles approches, mesures et outils faut-il mettre en place pour relever le défi de la qualité de la dépense publique des communes du Bénin au bénéfice d'un véritable développement à la base.

A ce jour, il est quasiment impossible de parler de marché public sans évoquer son corollaire, la corruption. Lorsqu'on se rend compte des méfaits de la corruption qui [...] entrave un développement sain et équitable, dans la mesure où elle détourne au profit des riches les ressources destinées aux plus pauvres, elle alourdit les charges des entreprises, fausse la répartition des dépenses publiques, et sape l'Etat de droit et la légitimité de l'Etat [...] (Banque Mondiale 2001), il est vital de s'y attarder. La dislocation du couple « marché-public-corruption » est un défi pour tous les Etats. Il importe de briser ce lien viscéral pour protéger nos économies fragiles. C'est ce que nous proposons de faire à travers ce mémoire structuré en quatre chapitres.

Le premier chapitre posera un regard critique sur l'environnement des marchés publics dans les communes du Bénin, en passant en revue le dispositif légal et réglementaire. Il fera ressortir les problèmes en amont des collectivités décentralisées dans l'application des textes régissant les marchés publics au Bénin. Aussi, présentera-t-il le phénomène de la corruption dans les marchés publics et soulèvera un certain nombre de questionnements qui se posent au niveau de ces communes. Ensuite, il sera question dans le deuxième chapitre de faire un tour d'horizon de la littérature existante sur le sujet en mettant l'accent sur les propositions et approches des différentes institutions et auteurs qui ont mené la réflexion sur la question des marchés publics en lien ou pas avec la corruption.

Le troisième chapitre va décliner toute notre démarche méthodologique et la contribution de notre stage à un regard plus réaliste et surtout pratique de la question. Quant au quatrième et dernier chapitre, il présentera les approches de solution et quelques outils pour améliorer la transparence et l'intégrité du système des marchés publics des communes du Bénin.

Ces différents outils et approches proposés, s'ils sont effectivement mis en œuvre, pourront contribuer à relever le défi de briser le lien « marché public-corruption », par la promotion des bonnes pratiques de gestion à l'aune des technologies de l'information et de la communication.

« Un monde différent ne peut se construire par des gens indifférents »

1 LES MARCHES PUBLICS DANS LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES DU BENIN ET LA QUESTION DE LA CORRUPTION COMME FREIN A L'INVESTISSEMENT LOCAL

Ce chapitre est consacré à la présentation du contexte de notre étude sur le système des marchés publics au niveau des collectivités décentralisées du Bénin que sont les communes. Il s'agit plus précisément de présenter le cadre opératoire de gestion, de relever les problèmes et contraintes des collectivités décentralisées et qui sont susceptibles d'entraver une gestion saine et transparente.

1.1 Le cadre juridique et institutionnel des marchés publics : entre contrainte et adaptabilité ?

1.1.1 Le contexte historique des marchés publics au Bénin

Les pouvoirs publics dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques, utilisent comme instrument principal les marchés publics. Les marchés publics sont donc le moyen aux mains des autorités pour l'acquisition et la mise à disposition des biens et services utiles à la communauté. Etant donné que cette activité consomme une part importante des finances publiques, et qu'il y avait la nécessité de mettre les conditions en place en vue d'assurer une bonne gestion des finances publiques, les gouvernements qui se sont succédés depuis l'historique conférence des forces vives de la nation béninoise de Février 1990 en ont fait leur cheval de bataille.

A cette époque, où le Bénin traversait un véritable marasme économique, le contexte était fortement influencé par les concepts et vocables véhiculés par les institutions issues des accords de Bretton Woods, chantres des discours sur « la bonne gouvernance », des « réformes budgétaires », « lutte contre la corruption » etc. Sous la pression de ces Institutions Financières Internationales, (BM, FMI), les autorités béninoises ont engagé une batterie de réformes de l'administration et un accent particulier a été mis sur la lutte contre la corruption dans toutes les sphères de l'Etat. Ainsi une volonté politique s'est affichée de promouvoir la transparence au niveau des commandes publiques à travers des appels d'offres exempts de toute opacité. L'appel d'offre s'entend d'une procédure par laquelle tout acheteur potentiel demande à différents offreurs de faire des propositions chiffrées en réponse à une demande de ses besoins. La prise de l'ordonnance N°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin a matérialisé cette volonté politique. Le code a été modifié par la loi N°2004-18 du 27 août 2004, afin de renforcer davantage la bonne gouvernance et la transparence dans le système. C'est ce dispositif complété par les décrets d'application pris en 1999 qui avait servi de cadre juridique de référence des marchés publics au Bénin jusqu'à l'adoption d'un nouveau code en 2009.

Il faut faire remarquer que des avancées notables ont été constatées sur le plan de la réglementation. Ceci s'est fait dans une optique d'harmonisation des pratiques et de mise en œuvre des recommandations prescrites dans les directives de l'UEMOA N°4/2005/CM/UEMOA et

N°5/2005/CM/UEMOA du 09 Décembre 2005². Plusieurs textes internes subséquents ont été pris dont nous ferons un aperçu.

1.1.2 *Aperçu des textes régissant les marchés publics au Bénin*

Le cadre juridique des marchés publics est assez évolutif. Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été pris pour la mise en place des organes de gestion que sont la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics, la Direction Nationale des Marchés Publics et les Cellules de Passation des Marchés Publics, ainsi que pour la fixation des seuils de passation. Ces textes pris en 2004, qui ont régi le système des marchés publics ont été revus dans un souci d'harmonisation dans l'espace UEMOA. C'est ainsi qu'un nouveau texte a été voté à l'Assemblée Nationale du Bénin. Il s'agit de la loi 2009-02 du 07 Août 2009, portant code des marchés publics et délégations de services publics en République du Bénin. Ce code répond au souci de créer un cadre moderne de gestion performante du processus et une centralisation des informations dans le but de renforcer l'intégrité du système. Six décrets d'application ont été pris dont :

- Le décret N°2010-494 du 26 Novembre 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).
- Le décret N°2010-495 du 26 Novembre 2010, portant attributions organisation et fonctionnement de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).
- Le décret N° 2010-496 du 26 Novembre 2010 portant attributions, organisations et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des commissions de passations et des cellules de Contrôle des Marchés Publics.
- Le décret N°2011-478 du 08 Juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de services publics.
- Le décret N°2011-479 du 08 juillet 2011, fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.
- Le décret 2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédure d'élaboration des plans de passation de marchés.

Au regard de cet arsenal règlementaire, il est normal de s'interroger sur sa mise en œuvre effective et efficiente dans le contexte des collectivités décentralisées où le processus de la décentralisation au Bénin encore jeune de dix ans est toujours en construction. En effet, ce nouveau dispositif, gage à priori de la performance et de l'intégrité du système, nécessite d'accompagner la mise en place du processus

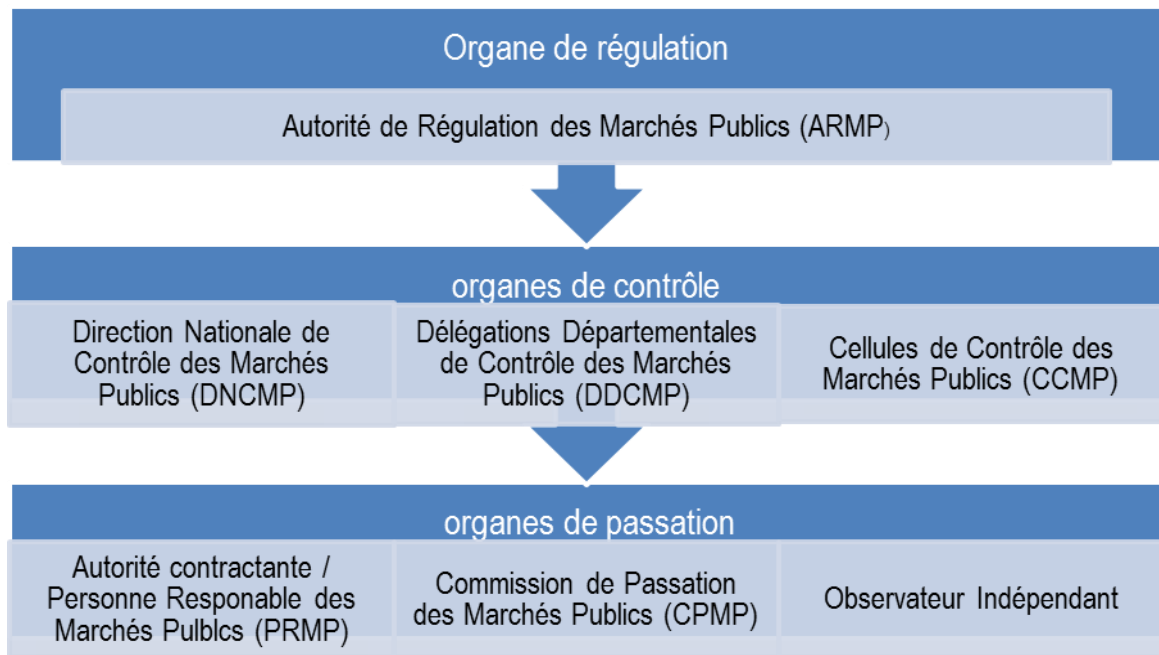
² La directive N°4/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 porte sur les procédures de passation d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public et la directive N°5/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 porte sur les procédures de contrôle et de régulation des marchés publics et délégations de service publics dans l'espace de L'union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Ces deux directives ont servi de cadre de référence pour l'élaboration des nouveaux textes internes régissant les marchés publics au Bénin.

à travers des outils pratiques modernes et une forte utilisation des technologies de l'information et des communications.

1.1.3 Le cadre institutionnel de gestion des marchés publics

Selon les dispositions du code des marchés publics, il existe trois principaux organes dont les organes de passation, de contrôle et de régulation³.

Figure 1 : les organes de gestion des marchés publics



Source : adapté de la loi N° 2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

Selon les textes,⁴ l'Autorité de Régulation des Marchés publics, comme son nom l'indique, est l'instance nationale suprême de régulation des marchés publics. Elle est placée sous l'autorité de la Présidence de la République et se charge de la réglementation des marchés publics, de la formation des acteurs et du règlement amiable des contentieux lors de l'exécution des marchés publics.

Quant à l'organe de contrôle, il est chargé selon les cas, du contrôle a priori (avant le lancement du marché) et du contrôle a posteriori (après le lancement du marché) de toute la procédure de passation des marchés publics selon les seuils relevant de sa compétence. Il examine les dossiers d'appel d'offres et donne son approbation. La fonction contrôle est assumée au niveau national par la Direction

³ Loi N°2009-02 du 07 Août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin. Le titre II Chapitre 1^{er} est consacré à l'organe de passation, le Chapitre 2 est consacré à l'organe de contrôle et le Chapitre 3 à l'organe de régulation.

⁴ Décret N°2010-494, 495, et 496 du 26 novembre 2010, portant respectivement attribution, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des Marchés Publics, de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, de la Personne Responsable des Marchés Publics, des Commissions de passation et des Cellules de Contrôle des marchés publics

Nationale de Contrôle des Marchés Publics représentée au niveau régional par les délégations départementales et au niveau communal par les cellules de contrôle de marchés publics.

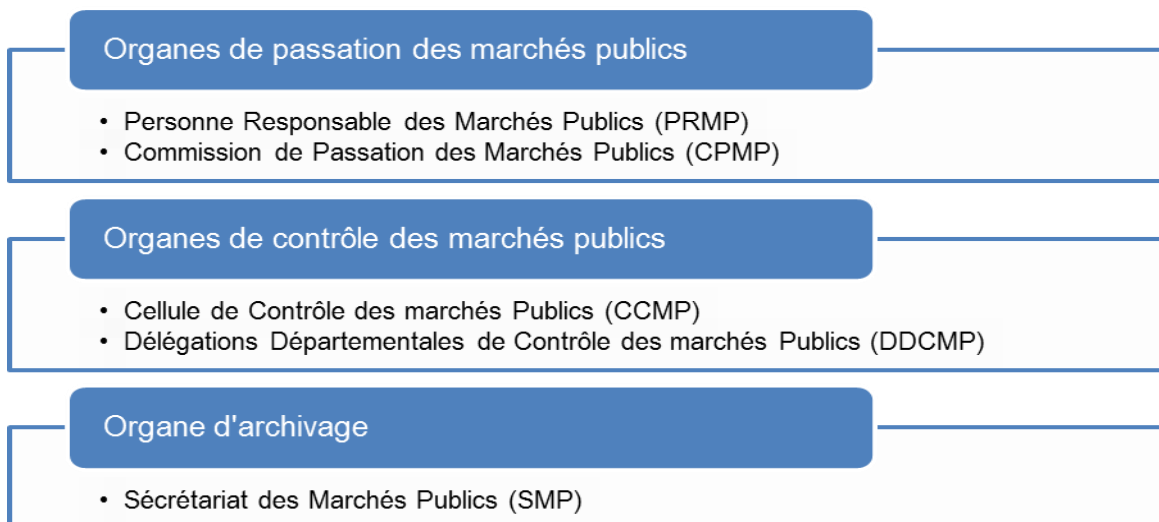
Les organes de passation, sont chargés de la mise en œuvre de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics, (élaboration des dossiers d'appel d'offres, analyse des soumissions, choix de l'adjudicataire provisoire etc.). Ces organes comprennent la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) et la Commission de Passation de Marchés Publics (CPMP) dont la première assume la présidence. Cette commission dispose d'une « Sous-Commission Analyse » qui se charge du travail technique de l'évaluation des soumissions. Bien entendu, toutes ces différentes structures nécessitent des coûts de gestion à intégrer dans les différents budgets.

Ce cadre institutionnel pourrait avoir le mérite d'être innovant, et apparemment bien structuré. Cependant, une série de questionnements se pose notamment en ce qui concerne les charges de fonctionnement de toute cette panoplie de structures prévues par ce cadre. Aussi, est-il loisible de s'interroger sur son adaptabilité et surtout son applicabilité dans le contexte communal qui présente des spécificités dont il sera question dans les lignes qui suivent.

1.1.4 Les marchés publics dans le contexte des collectivités décentralisées du Bénin

Afin de mieux aborder cette question, il est utile de déterminer les organes de gestion au niveau des collectivités décentralisées, c'est-à-dire les communes selon les dispositions du nouveau code.

Figure 2: les organes de gestion des marchés publics au niveau des collectivités décentralisées



Source : Adapté d'une formation sur le code des marchés Publics donnée par le PDDC/GIZ Bénin⁵

Lorsque nous entrons dans la composition de ces organes au niveau communal, notamment la cellule de contrôle aux termes des dispositions réglementaires, cette cellule est composée de cinq membres

⁵ Le PDDC est le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal de la Coopération allemande au Bénin. Cette formation a été donnée à l'endroit des élus locaux des communes partenaires dans le cadre de cet appui technique.

dont un chef cellule, un juriste ou spécialiste des marchés publics, un ingénieur des travaux publics, deux cadres de la catégorie A1 et toute personne dont la compétence serait jugée nécessaire⁶. On pourrait s'interroger sur la justification de cette composition en termes d'efficacité et d'efficience. A priori, on peut conjecturer de la volonté du législateur de mettre l'accent sur l'exigence de professionnalisme et le souci du renforcement de contrôle au sein des différents organes. Cependant, dans la pratique, les membres de cette cellule sont les élus locaux eux-mêmes et le personnel cadre administratif de la mairie. La question de la qualité de ces personnes en charge de ces fonctions se pose avec acuité. Aussi, y-a-t'il lieu de s'interroger sur l'efficacité et l'objectivité du contrôle du processus, vu que ce personnel est sous la tutelle administrative du maire. Il se pose donc le réel problème d'autonomie mais également de compétence de cette cellule quant à ses décisions et ses moyens de fonctionnement.

En outre, la mise en place dans le contexte communal du Secrétariat des Marchés Publics pose aussi un problème d'infrastructures adéquates, d'outils de gestion de l'information et enfin du personnel formé aux techniques d'archivage et de gestion de base de données.

1.2 La corruption dans les marchés publics : un phénomène structurel ?

En raison des flux financiers importants qu'ils génèrent, les marchés publics sont devenus l'une des activités les plus exposées à des risques de corruption, de fraude ou de gaspillage de l'administration béninoise. La corruption dans le système des marchés publics se présente de diverses manières et se manifeste sous diverses formes. Elle fait appel à des compétences très particulières de la part des auteurs.

1.2.1 La maîtrise du réseau et l'accès frauduleux aux informations sensibles des marchés publics par les entrepreneurs

Pour bien aborder les marchés publics lorsqu'on est un entrepreneur, il faut « une batterie de compétences ». Les compétences techniques et purement professionnelles ne suffisent plus en elles-mêmes pour assurer à un entrepreneur qu'il va gagner un marché. Il faut une série de redistributions tout le long de la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics. Les techniques de corruption exigent une grande « compétence » de la part des entrepreneurs désireux de gagner un marché. En effet, la maîtrise de l'information est le préalable. Un entrepreneur que nous avons interrogé lors de nos entretiens déclarait que « la capacité à créer un réseau de relations personnelles avec les organismes pourvoyeurs de marchés publics est une préoccupation permanente des entrepreneurs ». On s'arrange pour être ami avec le nouveau « chef » qu'il faut « bien accueillir ». Ce comportement de la part des

⁶ Article 31 du décret N°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisations et fonctionnement de la personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passations et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics.

entrepreneurs est néfaste à l'assainissement du secteur des marchés publics, car il offre un terrain favorable à la corruption.

En outre, il y a le recours à des intermédiaires dans l'optique de collecter des informations sensibles très utiles à l'entrepreneur. Ces intermédiaires ont pour mission d'identifier avec précision les personnes clés dans la chaîne susceptibles de faciliter l'obtention des marchés publics. « [...] la maîtrise de l'information et le travail des intermédiaires font que ce sont souvent les cadres chargés de la conception d'un appel d'offre qui sont en même temps les conseillers de l'entrepreneur pour l'élaboration de sa réponse au même appel d'offres »⁷. Il s'agit d'une forme de délit d'initié qui est au demeurant réprimée par la loi. Ces informations recueillies au cœur même du système requièrent une très grande habileté et une grande capacité de négociation de la part de l'entrepreneur qui doit s'offrir à titre très onéreux ces privilèges.

1.2.2 Le circuit de corruption à chaque étape du processus de gestion des marchés publics

Il faut souligner que la corruption trouve son essence même au sein du dispositif des marchés publics, si ce dispositif ne satisfait pas convenablement aux principes de transparence des procédures, d'égalité de traitement et de liberté d'accès à la commande publique.⁸

Ces principes sont, au demeurant, consacrés par les pays de l'OCDE, et repris par les pays de l'UEMOA. Le circuit de corruption peut se retrouver à tous les niveaux du processus. Nous allons répertorier les risques les plus importants au niveau des trois grandes phases de ce processus que sont l'évaluation des besoins, la soumission et adjudication et enfin l'exécution et le paiement.

Au niveau de la phase d'évaluation des besoins nous avons:

- Une évaluation déficiente des besoins et une mauvaise planification budgétaire.
- Une définition imprécise ou orientée des exigences requises.
- Le choix inadapté de la procédure de passation.
- L'application discriminatoire du calendrier de l'offre.
- L'ingérence des autorités dans le processus d'évaluation.

Au niveau de la phase de soumission et adjudication, nous pouvons noter :

- Le conflit d'intérêt qui peut entraîner la partialité lors de l'évaluation des offres.
- Les difficultés d'accès aux informations précises et aux documents relatifs à la procédure d'adjudication.

⁷ G. Blundo et JP Olivier de Sardan : *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest : approche socio-anthropologique comparative Bénin, Niger, et Sénégal*, avec N Bako Arifari, T. Bierschenk, M. Mathieu et M. Tidjani Alou, p 99.

⁸ Ces trois principes sont consacrés par les pays de l'OCDE et repris dans les pays de l'UEMOA. La loi N°2009-02 du 07 Aout 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin reprend ces principes en son article 4.

- Des clauses qui favorisent injustement une partie.
- Les modalités d'accès non uniformes des soumissionnaires aux informations sur le marché.
- L'insuffisance de la concurrence et la concertation entre les soumissionnaires qui entraînent des montants injustifiés.

Au niveau de l'exécution et du paiement, nous pouvons répertorier :

- La complaisance dans le suivi de l'exécution des travaux.
- Le manque de transparence dans le choix des sous-traitants.
- Le laxisme dans la supervision des agents.
- La procédure lourde et complexe de paiement des factures.
- Le recours aux avenants pour accorder du délai au titulaire du marché et augmenter les tarifs.
- Les retards considérables dans le paiement des factures.

Cette liste qui n'est pas exhaustive indique que les risques de corruption peuvent survenir à n'importe quelle phase du processus lorsque l'intégrité du dispositif n'est pas optimale.

1.2.3 La question de l'intégrité dans le système des marchés publics au Bénin

Le fait que les marchés publics soient le domaine qui donne lieu à des interactions plus étroites entre le secteur privé et le secteur public expose à un grand risque de corruption. La question de l'intégrité du système des marchés publics se pose donc et c'est d'ailleurs pour cela que les pays d'Europe regroupés au sein de l'OCDE, promeuvent l'intégrité dans les marchés publics comme gage de la qualité et de l'efficacité de la commande publique, avec pour conséquence une bonne gestion des finances publiques.

Au Bénin, la question de l'intégrité dans les marchés publics se pose avec acuité. Des pratiques telles que l'accès frauduleux aux informations les plus sensibles sur les marchés publics, les versements systématiques des pots-de-vin, le népotisme, le clientélisme, la manipulation des informations sont des pratiques qui ne concourent pas à garantir l'intégrité du système des marchés publics. Cette intégrité est mise à mal par de telles pratiques qui jettent en amont un discrédit sur tout le système des marchés publics, et ce, même en dépit des efforts consentis par les autorités communales et des mesures qui sont prises pour garantir cette intégrité. Une bonne identification en amont des risques à chaque étape du processus et la prise de mesures idoines pour les amoindrir, avec une volonté politique affichée sont, dans une certaine mesure, des initiatives concourant à une meilleure promotion de l'intégrité dans les marchés publics.

1.2.4 *La question de la qualité de l'objet du marché*

Les pratiques de corruption telles que énoncées plus haut sont des éléments susceptibles de poser des problèmes au niveau de la qualité de l'ouvrage et partant de l'efficacité de la dépense publique. Lorsque nous considérons le principe du « moins disant » tel que stipulé dans le code des marchés publics au Bénin, « [...] l'évaluation des offres se fait sur la base des critères économiques, financiers et techniques afin de déterminer l'offre conforme évaluée la moins-disante »⁹, il pourrait se poser un problème de qualité de l'ouvrage. Lorsque nous prenons par exemple le marché de travaux, l'entrepreneur, afin de s'assurer de gagner ledit marché, peut proposer une offre financière avantageuse pour le maître d'ouvrage, c'est-à-dire le commanditaire du marché et éliminer tous les autres concurrents sur la base du moins-disant. Ceci peut induire dans l'exécution des travaux une baisse consentie de la qualité de l'ouvrage afin de minimiser les coûts pour l'entrepreneur titulaire du marché. Il ne faut pas occulter le fait que l'entrepreneur doit rentabiliser son entreprise afin de faire face à ses engagements financiers. « Cela implique pour les entrepreneurs de sous-payer les ouvriers, de ne pas utiliser les matériels prévus en quantité et en qualité, ou alors de compter sur la possibilité d'avoir des avenants ultérieurs avec la complicité du maître d'ouvrage. »¹⁰ Cette complicité bien évidemment ne pourra être acquise que par des pratiques de corruption. Au pire des cas, lorsque le chantier sera abandonné, l'entrepreneur indélicat ne risque même pas d'être poursuivi pour éviter de faire des déballages compromettants au grand dam des commanditaires du marché en souffrance.

1.3 **Les marchés publics, un instrument clé pour l'investissement local ?**

1.3.1 *La gestion de la maîtrise d'ouvrage communale et l'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales*

Le processus de décentralisation entamée au Bénin depuis les années 2002, a consacré l'exercice des compétences aux niveaux des collectivités locales, c'est-à dire que les communes sont en mesure au terme de la loi de conduire leur propres politiques de développement avec l'appui de l'Etat central. Les communes ainsi dotées de « la personnalité juridique et de l'autonomie financière »¹¹ se sont retrouvées nanties des compétences consacrées par la loi régissant le cadre d'exercice. Il s'agit notamment « du développement local, de l'aménagement, de l'habitat, de l'urbanisme, des infrastructures, de l'équipement, des transports, de l'environnement, de l'hygiène, de la salubrité, de l'enseignement maternel et primaire, de l'alphabétisation, de l'éducation des adultes, de la santé, de l'action sociale, culturelle, des services marchands et des investissements économiques¹². L'exercice de ces compétences nécessite une maîtrise d'ouvrage communale. Aux termes de la loi régissant la

⁹ Article 79 de la loi N°2009-02 du 07 Aout 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

¹⁰G. Blundo et JP Olivier de Sardan : la corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest : approche socio-anthropologique comparative Bénin, Niger, et Sénégal, avec N Bako Arifari, T. Bierschenk, M. Mathieu et M. Tidjani Alou, p 100

¹¹ Article 1 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

¹² Article 83 à 124 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

maîtrise d'ouvrage publique au Bénin, « le maître d'ouvrage public est la personne morale de droit public pour laquelle un ouvrage de bâtiments, d'infrastructure ou une étude est réalisée. Le maître d'ouvrage public qui est investi d'une mission de service public ne peut se démettre de sa responsabilité relative à l'ouvrage ni de la fonction d'intérêt général qu'il remplit à ce titre »¹³. L'objet de la maîtrise d'ouvrage communale nécessite d'importants moyens financiers, techniques et matériels dont la commune ne dispose pas en son sein. Donc, elle a recours aux structures externes qualifiées, par le truchement des marchés publics, comme le prescrit au demeurant le législateur pour assurer les différentes commandes nécessaires pour l'exercice de ses compétences.

Comme nous le constaterons dans les lignes qui suivent, l'exercice des compétences dévolues aux communes s'accompagne d'importants flux financiers de la part de l'Etat central en direction de ces dernières.

1.3.2 L'accroissement des ressources financières transférés aux collectivités décentralisées

La République du Bénin dans l'optique de l'émergence d'un développement à la base, s'est dotée d'un cadre institutionnel chargé de favoriser le transfert effectif des ressources au niveau des communes. C'est ainsi que le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) et la Commission Nationale de Finances Locales (CONAFIL) ont été institués pour piloter ce processus. Depuis que ces deux institutions sont devenues opérationnelles courant 2008, les communes du Bénin se sont vues dotées d'importantes ressources financières à un rythme plus ou moins croissant comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Evolution des transferts des fonds FADEC au profit des collectivités décentralisées

Transfert en milliards	2008	2009	2010	2011	2012
Montant Fonctionnement	4,9	2,6	2,5	2,5	2,9
Montant Investissement	5,4	7,4	8,6	7,2	7,2
TOTAL	10,3	10	11	9,7	10,1
pourcentage en investissement	52,43	74	77,48	74,06	71,11

Source : SP/CONAFIL.

A la lecture de ces chiffres, on peut noter une part importante du financement des communes à compter de 2008 à 2010, même s'il faut constater une tendance baissière à partir du 2011 et 2012. Toutefois, pour continuer de toujours pourvoir aux besoins des communes, l'Etat béninois a sollicité et obtenu

¹³ Article 1 de la loi N°2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin

directement des Partenaires Techniques et Financiers un appui direct à la dotation du FADEC. Le tableau suivant nous montre les interventions par bailleur.

Tableau 2: Contribution des PTF à la dotation du FADEC 2011 et 2012

Partenaires	Montant du transfert 2011 (en FCFA)	montant du transfert 2012 (en FCFA)
Coopération Suisse	200 000 000	100 000 000
FENU	100 000 000	94 000 000
KFW (GIZ)	1 967 871 000	983 935 500
Danemark	0	3 529 000 000
Union Européenne	1 656 291 000	0
TOTAL	3 924 162 000	4 806 935 500

Source : SP/CONAFIL

Avec la contribution des Partenaires Techniques et Financiers, la dotation totale du FADEC est passée en 2011 à FCFA : **15 865 699 000** et en 2012 à FCFA : **14 982 265 500**.

Toutes ces ressources financières transférées aux communes du Bénin par l'Etat et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont considérablement favorisé les investissements publics communaux en faveur du développement local. A cela s'ajoute aussi l'amélioration du niveau de collecte des ressources propres des communes. Il est ainsi question de s'interroger sur les mécanismes à mettre en place pour une utilisation rationnelle et efficiente des ressources des communes. Pour ce faire, il s'avère nécessaire de mieux organiser le système des dépenses publiques communales, notamment, l'acquisition des biens et services par le biais des marchés publics communaux.

1.3.3 Question principale, objectifs de l'étude et résultats attendus

Quand on entre dans les méandres du système des marchés publics et le phénomène de la corruption on se rend aisément compte de leur complexité. Cette complexité suscite des interrogations auxquelles ce présent mémoire s'évertuera à poser les plus essentielles et à apporter des ébauches de réponses.

Question de recherche

La question de recherche qui se pose et qui fonde notre problématique est de savoir quels sont les mécanismes qu'on peut mettre en place pour garantir la transparence et l'intégrité du système des marchés publics au Bénin dans le contexte spécifique des collectivités décentralisées ?

Pour apporter des ébauches de réponse à cette question fondamentale de départ, nous nous proposons de formuler les hypothèses suivantes :

- La gestion transparente du système des marchés publics passe par la participation active, un processus ouvert connu et le contrôle objectif de toutes les parties prenantes.
- La mise en place d'outils modernes de gestion contribue à garantir l'intégrité du processus de passation de marchés publics des collectivités décentralisées.

Objectif principal de l'étude

Au regard des enjeux de développement des communes du Bénin et de leurs besoins en infrastructure, nous voulons contribuer dans le cadre de cette étude, à mieux définir les principes et règles concourant à l'utilisation efficiente des ressources communales.

De façon spécifique, il s'agit de :

- Revisiter tout le système des marchés publics communaux, le processus de passation et mieux appréhender et redéfinir le rôle des acteurs de la chaîne.
- Analyser le contexte des collectivités décentralisées et proposer un processus et des outils concourant à la promotion de l'éthique et des bonnes pratiques de gouvernance des marchés publics.
- Proposer des améliorations de la qualité de la gouvernance locale actuelle à travers l'accès à l'information probante et le contrôle citoyen de l'action communale.

Résultats escomptés

En termes de résultats escomptés, le présent mémoire permettra de mettre en évidence l'environnement des marchés publics dans les communes du Bénin. Les pratiques de corruption dans le système des marchés publics seront abordées et mieux analysées. Les moyens de l'amoindrir et de garantir l'intégrité du système seront présentés. De plus, les mécanismes et les outils qui seront proposés dans ce mémoire permettront aux différents acteurs des communes de faire la promotion de la gouvernance locale.

En guise de conclusion nous pouvons souligner que beaucoup d'efforts restent à faire pour améliorer la qualité de la gouvernance locale, car nombres de dysfonctionnements subsistent notamment dans le système des marchés publics. Il y a lieu de les diagnostiquer afin de proposer des meilleures approches ciblées. Pour ce faire, nous allons explorer toute la documentation abordant notre cadre de recherche, afin de l'affiner et de mieux orienter notre approche.

2 LES FONDEMENTS DE LA CORRUPTION DANS LES MARCHES PUBLICS ET LES ENJEUX DE LA LUTTE ANTI-CORRUPTION

Le chapitre précédent est consacré à la problématique du système des marchés publics présenté dans le contexte spécifique des collectivités décentralisées. Il fait apparaître les résultats attendus pour une meilleure transparence de ce système. Dans le présent chapitre, nous allons explorer les écrits recensés en rapport avec notre problématique. En l'espèce, il s'agit de définir les concepts clés liés à notre cadre d'étude. Ensuite, nous allons expliciter les différentes approches de solution que nous estimons les plus pertinentes par rapport à notre problématique. Enfin, nous soulevons quelques questionnements, dont les réponses serviront à mieux orienter notre approche méthodologique.

2.1 Le cadre conceptuel

Au regard de la richesse de la langue française, il nous apparaît pertinent de clarifier certaines notions et des concepts clés afin d'avoir une lecture univoque du langage utilisé dans ce document.

2.1.1 Le système des marchés publics

Le système des marchés publics tel que nous l'avons abordé dans le présent mémoire fait référence aux différents mécanismes de coordination des acteurs intervenant dans les marchés publics. Le système des marchés publics d'après Abdelmjid Boutaqbout (2006)¹⁴ se caractérise par : l'arsenal juridique (les différents textes législatifs et règlementaires), la définition et le rôle des différents acteurs institutionnels et privés, et enfin l'organisation opérationnelle du processus. La définition des règles de mise en concurrence par les personnes publiques pour ce qui concerne l'achat de fournitures, de prestations de service ou de réalisation de travaux est le but de l'organisation opérationnelle de ce processus.

2.1.2 Le processus de gestion intégrée

Daniel (2013), inscrit le processus de gestion intégrée dans une démarche de planification réussie du changement. Selon lui, la gestion intégrée procède d'une démarche ponctuée de six étapes interdépendantes dont « (i) l'élaboration d'une vision : la définition des objectifs reposant sur l'évaluation de la situation (ii) la mobilisation : l'interpellation des parties mobilisées (iii) la conception : l'élaboration d'un plan d'action intégrées (iv) l'approbation : l'acceptation et l'engagement par les autorités responsables du plan d'actions intégrées (v) l'actualisation : la mise en œuvre du plan et sa diffusion

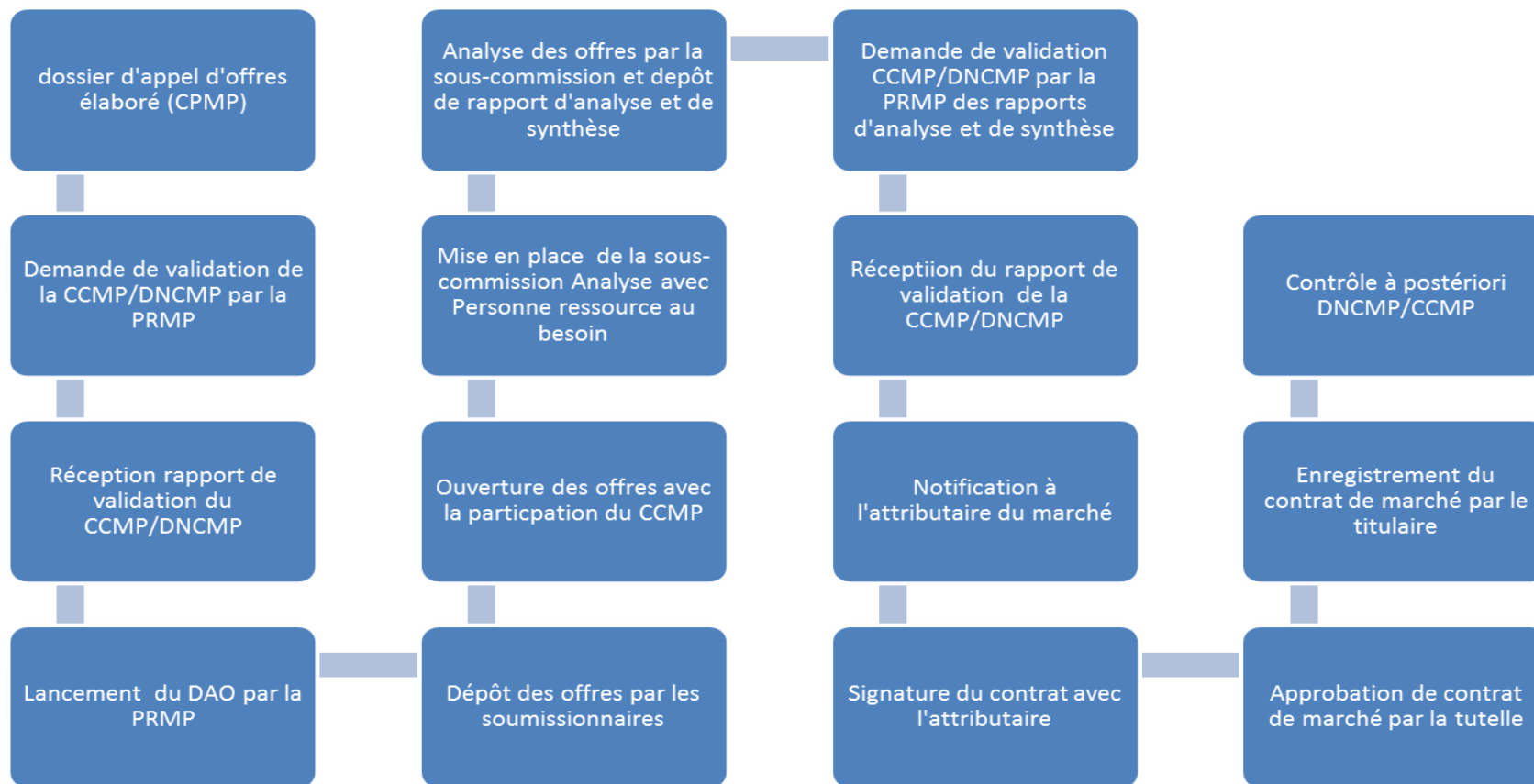
¹⁴ Système des marchés publics du Royaume du Maroc : communication présentée par Abdelmjid Boutaqbout en service au Ministère des Finances et de la Privatisation, Trésorerie Générale du Royaume de Maroc, à la 10ème conférence Transition économique euro-méditerranéenne, Bruxelles 6-7 juin 2006.

aux personnes concernées (vi) le suivi et la révision des résultats ». Le processus de gestion intégrée n'est pas forcément linéaire mais il est évolutif. Il vise un certain équilibre et une concertation dans la prise de décision entre toutes les parties prenantes, « dans le but de stimuler la créativité individuelle et collective » (Bergeron 2004).

2.1.3 *Le processus de passation*

Ce processus est ponctué d'étapes qui commencent depuis l'évaluation des besoins, jusqu'au paiement final, en passant par les phases de soumission, d'adjudication et d'exécution du marché. Selon l'OCDE, ces différentes phases sont : l'évaluation des besoins, planification et budgétisation, élaboration du cahier de charges, choix de la procédure, l'appel d'offre, l'évaluation des offres, l'attribution du marché, la gestion du contrat, la commande et le paiement. De manière opérationnelle, ce processus se décline en tâches spécifiques qui sont résumées dans la figure suivante.

Figure 3: Schéma du processus de passation de marchés publics (à partir de l'élaboration de l'offre jusqu'à l'exécution du contrat)



Source : Auteur, adapté du code des marchés publics au Bénin

2.1.4 *La transparence dans le contexte des marchés publics*

La transparence dans les marchés publics suppose un ensemble de mécanismes mis en place pour garantir une certaine égalité de traitement des soumissionnaires d'un marché quelconque. Cela suppose donc « la communication d'informations transparentes et facilement accessibles [...], et l'égalité de chances de participation par le biais de procédures concurrentielles [...] (OCDE 2008). Aussi, la transparence renvoie à des obligations qui sont retenues dans le dispositif réglementaire des marchés publics au Bénin. Lesdites obligations sont « La liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement, la transparence de procédures »¹⁵

2.1.5 *L'intégrité dans le contexte des marchés publics*

L'OCDE a tenté de donner une définition pertinente de cette notion qui est suffisamment abordée dans le présent mémoire. Il n'est pas superflu de revenir sur cette notion car elle est un élément clé de notre problématique. L'intégrité peut se définir comme une utilisation des fonds, des ressources et des compétences conformément à leurs destinations prévues et surtout en veillant à l'intérêt public. Cela s'entend d'une démarche, d'un processus qui vise l'identification des risques à chaque étape et la prise de mesures idoines pour amoindrir lesdits risques. Le principe d'intégrité oblige que les responsables ne divulguent pas de façon abusive une information, n'abusent pas de leur pouvoir ou des ressources qui leur sont accessibles en tant que responsables. (TI 2002)¹⁶.

2.1.6 *La gouvernance dans le contexte des marchés publics*

Le concept de gouvernance revêt plusieurs connotations ; nous nous efforçons de donner celles qui nous paraissent nous rapprocher le plus possible de l'objet de notre étude. Selon le groupe de la Banque Mondiale qui fut au demeurant le chantre de ce concept. « [...] la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales et économiques consacrées au développement. ¹⁷ La Banque Mondiale ajoute le qualificatif « bonne » à Gouvernance. Selon le même rapport :

«L'aspect de la bonne gouvernance réside dans une action gouvernementale, prévisible et éclairée, dotée d'une bureaucratie imbue d'éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Tous ces éléments sont présents dans une société civile qui participe aux affaires publiques et dont les membres respectent la primauté du droit » (Banque Mondiale 1992).

¹⁵ Article 3 du décret N°2011-478 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de service publics en République du Bénin.

¹⁶ Transparency International (TI) est une organisation allemande de lutte contre la corruption qui a ses réseaux dans plusieurs pays dont le Bénin.

¹⁷ www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf P 1, consulté le 2 janvier 2013.

L'Association Internationale de Développement (IDA) met en exergue quatre piliers de la gouvernance que sont : la responsabilité, la primauté du droit, la transparence et la participation. Il faut souligner que la gouvernance est en fait un processus qui repose sur des principes, et pour que ce processus soit efficace, il doit s'adapter aux contextes tout en les faisant évoluer.

Pecqueur (2000), un spécialiste du développement local définit la gouvernance comme « un processus institutionnel et organisationnel d'une mise en compatibilité de différents modes de coordinations entre acteurs géographiquement proches en vue de résoudre des problèmes productifs inédits posés aux territoires ».

Le concept de gouvernance accorde une place prépondérante à la participation, à un processus clair et connu et à des mécanismes de coordination et de contrôle qui nous sont utiles pour orienter notre approche de solution aux questionnements soulevés dans la problématique.

2.2 Marchés publics et corruption : deux notions indissociables ?

Afin de mieux situer le lien et surtout les niveaux d'interaction entre la corruption et les marchés publics, il est nécessaire de dresser une typologie des formes de corruption et de mettre en évidence ses méfaits. Mais avant ceci, il y a lieu pour nous de définir et de nous approprier le concept de « corruption ».

Comment définir le concept de corruption ? Selon Transparency International (TI) : « La corruption résulte du comportement de la part d'agents du secteur public, qu'il s'agisse de politiciens ou de fonctionnaires, qui s'enrichissent, eux ou leurs proches, de façon illicite, à travers l'abus des pouvoirs publics qui leur sont confiés.»¹⁸ Selon Agnès Campbell (1998)¹⁹, la corruption est « l'abus du pouvoir public pour obtenir un profit personnel ». C'est dire donc que la corruption suppose une interaction entre l'agent public et le privé. Elle est devenue un phénomène structurel et consubstantiel des marchés publics, car elle vient à la jonction des entrepreneurs et des commanditaires du marché.

2.2.1 Les formes de corruption

Le phénomène de la corruption est si diffus et présente tant de ramifications, qu'il est très utile de faire la part des choses lorsqu'il s'agit surtout de proposer une stratégie cohérente et de prendre les meilleures options. Le « complexe de la corruption » [...] à savoir l'ensemble des pratiques d'usage abusif illégal et ou illégitime d'une charge publique procurant des avantages privés indus [...] (de Sardan 2003), nécessite d'en faire des distinctions indispensables.

¹⁸ Glossaire des normes pénales Internationales OCDE 2008, p 25 voir encadré 2-1.

¹⁹ Rôle et place de l'Etat et de la société civile dans la lutte contre la corruption : communication de Agnès Campbell, avocate béninoise, présentée au forum national pour la mobilisation de la société civile contre la corruption, Hôtel PLM Alédjo, mars 1998.

La petite corruption

Transparency International distingue la « petite corruption » qu'elle qualifie de « banalisée » parce qu'elle implique des petites sommes et sont généralement le fait des « petits fonctionnaires ». Elle constitue « la règle et non l'exception ».

Cependant, il faut bien se garder de minimiser la petite corruption, ou « corruption épisodique » (Wilfrid Adoun et François Awoudo, 2007) ; son impact est autant nocif que celle que Transparency International qualifie de « grande corruption ». Ce n'est pas parce que la corruption est qualifiée de petite qu'elle est sans importance (TI 2002). La petite corruption qui est « systémique » (de Sardan 2003) a des effets désastreux sur le fonctionnement des services publics. Les effets de la « petite corruption » sont si pervers que Transparency International argue qu'elle « constitue une négation même de l'Etat dans la seule finalité qu'il puisse le légitimer, c'est-à-dire la recherche de l'intérêt public. Elle vide les politiques publiques de leur contenu et mine le fonctionnement des services publics les plus indispensables à la vie quotidienne ».

C'est surtout en Afrique que la petite corruption est plus répandue et sévit le plus. Elle se manifeste particulièrement dans les relations entre services publics et usagers. Selon une étude menée dans trois pays de l'Afrique dont le Bénin, le Sénégal et le Niger, en octobre 2001, qui porte sur certains domaines dont les marchés publics, il est clairement rapporté que dès qu'il y a « [...] possibilité d'interaction avec le public, tout service, tout acte, tout contrôle, tout acte administratif, toute sanction sont monnayables et passibles de transactions occultes »²⁰ En tous les cas, les fonctionnaires vendent les services qu'ils devaient effectuer gratuitement.

Parmi les diverses formes les plus caractéristiques de petite corruption notamment dans les marchés publics, nous avons :

- ✓ Les versements de commissions

Il s'agit du versement de commissions pécuniaires qui peuvent être effectuées, soit directement par le bénéficiaire du marché, ou le sous-traitant, son représentant ou intermédiaire. Cette commission est de nature « transactionnelle », c'est-à-dire liée à la transaction en question. En l'espèce, elle correspond à un pourcentage négocié d'avance ou dans certains cas standardisé comme les célèbres 10% « [...] que tout bénéficiaire d'un contrat public est censé verser au fonctionnaire grâce à qui il a obtenu le contrat. »²¹

²⁰ Il s'agit d'une étude coordonnée par Giorgio Blundo et Jean Pierre Olivier de Sardan financé par la Commission Européenne et la Coopération Suisse. Cette étude s'est menée au Bénin, au Sénégal et au Niger. Elle s'est focalisée sur les domaines dont : les transports, la douane, la justice, la santé, les marchés publics, la fiscalité locale, la coopération au développement et les politiques de lutte. Les responsables nationaux sont Nassirou Arifari Bako pour le Bénin, Mahaman Alou Tidjani pour le Niger et Giorgio Blundo pour le Sénégal.

²¹ G Blundo et J P Olivier de Sardan, (2001) « *La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest* » Politique Africaine N°83, P. 8-37.

✓ Les gratifications, cadeaux et avantages en nature

Il s'agit d'une forme presque banalisée et répandue de la corruption en ce sens que l'acteur public intervenant dans la chaîne de passation de marché est remercié pour ses diligences par des gratifications « ex-post » laissées à l'appréciation de l'entrepreneur. Ils constituent en tous les cas une manière de rétribuer des services rendus afin de s'assurer de la collaboration constante pour des services futurs. (TI 2002).

✓ Les détournements

Il s'agit des cas où les biens publics sont détournés à des fins privées. Les acheteurs publics peuvent détourner les biens ou services fournis pour leur usage personnel ou pour les revendre (TI 2002). Il s'agit d'une véritable appropriation où l'origine publique du bien se perd (Blundo 2001). Ces différentes pratiques loin d'être exhaustives constituent en réalité des modalités de rémunération des actes de corruption.

La grande corruption

Alors que la petite corruption pose « une question de survie » (Blundo 2001), la grande corruption est une corruption d'enrichissement de la classe dirigeante. Elle s'insère dans une dynamique d'accumulation des élites, de ceux qu'on peut appeler le sommet. Le qualificatif « grande » se justifie seulement par le niveau des acteurs, sinon tout autant que la « petite » corruption, il s'agit aussi d'une question de « survie politique et économique pour les classes dirigeantes » (TI 2002). Les contrats plus importants sont la cible de la grande corruption (Mawenya 2008). Ces cibles sont entre autres : les grands projets de construction, les contrats de concession, d'approvisionnement des biens ou d'équipements en grande quantité. Ces différents projets sont autant réalisés dans les collectivités décentralisées, que par le Gouvernement central.

La grande corruption à l'échelle internationale comporte un exemple en Afrique surtout francophone qu'il est utile de mentionner. Il s'agit de la « Françafrique ». Cette expression a été forgée autrefois par feu Felix Houphouët-Boigny, ex Chef d'Etat de la Côte d'Ivoire. Le concept est repris par Verschave (1998) dans une connotation à polémique (France-à fric)²², mais tout à fait démonstrative de la perversité de ce système. La Françafrique regroupait au départ des anciennes colonies de l'Afrique française d'Afrique. Ces liens étaient formalisés au niveau de la France dans des accords de coopération internationale civile et militaire. La Françafrique a développé un « système de clientélisme international » basé sur « la violence et la corruption » ; l'affaire « ELF » qui a défrayé la chronique est une illustration de la construction de ce réseau. Au grand dam de l'économie des pays africains, ce réseau a permis «[...] les profits des entreprises françaises faisant affaire avec l'Afrique [...]» (TI 2002). Une des formes les plus caractéristiques réside dans le versement des commissions à des intermédiaires locaux lors du lancement des avis d'appels d'offres internationaux. Ces intermédiaires

²² François Xavier Verschave, la Françafrique, le plus long scandale de la république, Paris stock 1998.

sont chargés d'obtenir les marchés au niveau local et [...] ils reçoivent des fonds en montant suffisant pour atteindre ce résultat (TI 2002).

Transparency International en véritable pourfendeur de ce réseau estime que « La Françafrique est une dimension sur laquelle on ne peut faire l'impasse lorsqu'il s'agit de lutter contre la corruption en Afrique francophone ». Le Bénin, fait partie de ce réseau depuis les indépendances. Il est apparu opportun de le contextualiser, en rapport à notre cadre d'étude.

On se rend bien compte de la diversité des formes de corruption dans tout le système des marchés publics. Tout ceci entraîne des conséquences dont il est important de relever les plus significatives.

2.2.2 Les répercussions de la corruption

La corruption a des effets très néfastes sur toutes les économies. Selon Transparency International, elle « favorise des investissements improductifs, accroît le coût des biens et services et conduit à un déclin de la qualité de tout service et de toute production sous contrôle public ». La corruption agit même sur la structure des économies en ce sens qu'elle « [...] détourne les richesses nationales au profit de quelques-uns et contribue à entretenir le cercle vicieux de la pauvreté ». (TI 2002).

Dans le monde entier, les montants des pots de vin échangés lors des marchés publics se situent entre 390 et 400 milliards de dollars par an (Lengwiler Y et Wolfstetter 2006). En ce qui concerne l'Afrique particulièrement, les études de la Banque Mondiale et de l'Union Africaine²³ ont estimé que la corruption dans les marchés publics coûterait 148 milliards de dollars audit continent. Il est estimé que la corruption a lieu dans près de 70% des contrats publics en Afrique Subsaharienne. Dans de tels cas, les pots-de-vin et transactions frauduleuses augmentent le coût des projets de 20 à 30%. A cela il convient d'ajouter le coût élevé des ressources gaspillées à cause des achats non nécessaires, de la qualité inférieure des biens, des opportunités ratées et du manque d'efficacité résultant de ces pratiques (Mawenya 2008). En outre, la corruption est à la source de l'érection « d'éléphants blancs », entendus ici comme des ouvrages ou projets qui sont choisis non pas en fonction de leur utilité ou pertinence mais bien souvent pour les occasions d'importantes de distribution de pots-de-vin qu'ils peuvent générer.

Selon les résultats d'une étude réalisée par la Banque Mondiale sur la corruption et la gouvernance au Bénin, en 2006²⁴, 80% des entrepreneurs interrogés estiment que la corruption est un sujet de grande préoccupation et se retrouve au cœur même de la procédure d'obtention des contrats publics.

²³ Les résultats des études de la Banque Mondiale et de l'Union Africaine ont été rendus publics lors d'une conférence de presse de l'Union Africaine à Adis-Abeba en Ethiopie le 19 septembre 2002.

²⁴ Il s'agit d'une enquête diagnostique initiée par le Gouvernement du Bénin en 2006 et finalisée en 2007 et financée par la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement. Cette enquête a été réalisée auprès des populations, des entreprises et des fonctionnaires. Le rapport en version électronique est disponible sur le site www.bj.undp.org/.../Corruption%20et%20gouvernance%20...

En définitive, il ressort que la corruption est un phénomène qui vient à la confluence des acteurs privés et publics. D'où « l'enclassement de la corruption » (Blundo 2001), en rapport avec les marchés publics, le lien entre les deux concepts se révélant subtil. Ramenée dans le contexte africain, la corruption trouve son fondement dans un contexte socio-politique et culturel qu'il nous apparaît pertinent de clarifier.

2.3 Les bases de l'enracinement de la corruption en Afrique

Le phénomène de la corruption en Afrique mérite une attention toute particulière non seulement du fait de ses effets particulièrement nuisibles pour le continent mais surtout à cause de la nature spécifique des Etats africains. L'explication de ce phénomène permet de trouver les meilleurs mécanismes de lutte. Il est toutefois important de se mettre à l'esprit que la corruption ne fait exception d'aucun pays et est présente sur tous les continents.

2.3.1 Le néo-patrimonialisme des Etats africains

La nature néo-patrimoniale des Etats africains trouve son fondement dans la notion de domination traditionnelle expliquée par Max Weber (1971) cité par Médard (1991), qui repose sur l'idée de confusion du public et du privé dans un contexte de légitimité traditionnelle. L'Etat néo-patrimonial procède du fait que les domaines du public et du privé tendent à se confondre de façon informelle. Ceux qui détiennent une position d'autorité de l'Etat ou une parcelle de pouvoir l'utilisent à leur fin personnelle. C'est pour ainsi dire une sorte de privatisation de l'Etat et une propension à la confusion du patrimoine de l'Etat et celui privé. Le pouvoir du chef au lieu d'être institutionnalisé et dépersonnalisé se confond plutôt à la personne de son titulaire. C'est pourquoi le pouvoir et la richesse tendent à se confondre et la possession du pouvoir politique ouvre la voie à l'accumulation économique [...], l'Etat néo-patrimonial est une sorte d'Etat avorté et la corruption lui est consubstantielle. Il repose sur le pouvoir personnel (Blundo 2001). Cet état de chose fait le lit aux manœuvres de népotismes, de favoritisme et donc de corruption. Dans le contexte des collectivités locales, l'autorité communale élue, a tendance à s'entourer des collaborateurs issus de la même lignée, appartenance politique ou religieuse. Il s'agit en fait d'un réel « pouvoir de patronage » qui vide « l'Etat patrimoine » de son essence au profit d'un Etat caractérisé par une « privatisation de ses services » (TI 2002).

Le caractère néo-patrimonial de l'Etat explique l'impunité qui est un élément aussi encourageant la corruption. C'est ce que Blundo appelle « l'autoprotection » ou « la protection réciproque ». Cependant, au Bénin, depuis peu de temps, il faut tout de même reconnaître des velléités d'efforts de combat larvé de la corruption, par les autorités actuelles à travers des sanctions et même des poursuites pénales qui sont engagées contre certains présumés corrompus parmi les hauts responsables. C'est le cas par exemple actuellement d'un ancien ministre des Finances, ainsi que celui de l'Environnement et de l'Erosion Côtière, qui sont en passe d'être traduits devant la Haute Cour de Justice. Est-ce que ce sont des effets d'annonces ou des annonces qui auront des effets ? Pour notre part, nous restons très

sceptiques, mais attentifs aux suites qui seront réservées à ces cas. L'avenir nous édifiera certainement.

2.3.2 *L'influence de la culture africaine*

Le poids des traditions africaines essentiellement basées sur les échanges, et le partage pourrait être analysé comme un soubassement contributif de la corruption. Heureusement ces valeurs dans d'autres sphères de la société contribuent à son développement. La corruption est souvent analysée sous son aspect purement économique, c'est-à-dire à travers sa valeur marchande qui est le « pot-de-vin ». Il pourrait exister les autres formes qui sont le fruit d'un construit social africain. Cette distinction revêt une importance particulière dans le contexte africain où diverses pratiques - spécifiques à notre domaine d'étude - de « corruption-échange social » sont monnaie courante. Il peut s'agir du népotisme, du clientélisme, du copinage, ou encore du tribalisme (Blundo 2001). Cette réalité culturelle éminemment africaine ou « échange social » fait naître « un devoir moral » et « une obligation sanctionnée socialement » pouvant aller jusqu'au règlement de compte et même « le recours à la sorcellerie ». Offrir un cadeau à un chef relève de tout ce qui a de plus normal. C'est un geste d'allégeance ou de reconnaissance, soit une manière de rentrer dans ses bonnes grâces avant même de solliciter de lui une quelconque bienveillance. C'est l'expansion de cette pratique qui est observée aujourd'hui dans les administrations publiques (Kourouma 2004). Dans les marchés publics, il serait candide de penser que le geste est tout à fait innocent. Il est devenu prémédité et ne vise que le but perfide de solliciter des faveurs ou services de la part du bénéficiaire. Lors de nos enquêtes de terrain, la plupart des entrepreneurs rencontrés affirment qu'ils font ce geste systématiquement à tout nouveau venant intervenant dans la chaîne de passation de marché. « [...] il y en a qui acceptent les présents, et d'autres qui refusent, mais nous faisons toujours le geste [...] ». Aussi, les liens familiaux contribuent-ils dans une certaine mesure à la corruption. C'est le cas des administrations publiques où les agents publics attribuent des marchés presque systématiquement à leurs proches parents ou personnes du même « Gwanxi »²⁵.

Somme toute, lorsque nous considérons tous ces différents paramètres, on se rend compte manifestement que le combat contre la corruption n'est pas une sinécure en Afrique. Cependant, il apparaît indispensable à maints égards pour une meilleure gestion des maigres ressources du continent. Des mécanismes appropriés doivent être proposés dans ce sens.

2.4 Les mécanismes de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption s'inscrit dans la durée, car elle procède d'une démarche de « longue haleine, jamais terminée et presque toujours à reprendre » (Blundo 2001). Son approche doit être globale et tenir compte de tous les acteurs impliqués.

²⁵ « Gwanxi » du chinois qui signifie cercle d'amis ou encore le réseau. Dans la culture chinoise, très proche de celle africaine, dès que vous appartenez à un gwanxi, vous bénéficiez des avantages y liés et tous les membres sont solidaires.

2.4.1 Une stratégie nationale cohérente

Le combat contre la corruption est avant tout une démarche politique, qui émane des pouvoirs politiques, tant locaux que nationaux, acteurs majeurs du dispositif. L'existence d'une volonté forte et sincère du gouvernement est un préalable pour lutter contre la corruption dans les marchés publics (TI 2002). Parmi les mesures qui sont préconisées par cette même organisation on peut citer la sensibilisation, la prévention, la surveillance de la pratique des marchés publics et la sanction. L'analyse qu'on peut faire de cette approche de Transparency International est que l'accent est particulièrement mis sur la forme intégrée de cette lutte qui doit impliquer tous les différents acteurs concernés. La lutte contre la corruption est prioritairement une lutte préventive qui n'est pas destinée à éradiquer totalement le phénomène, ce qui serait une utopie. Cependant, on peut s'accorder à affirmer que les effets de la corruption peuvent être dans une certaine mesure amoindris, c'est-à-dire [...] la réduire à des niveaux marginaux qui créent des dommages négligeables à l'économie (Mawenya 2008). Poursuivant, Mawenya (2008) souligne qu'il faut s'assurer d'un cadre légal solide incluant une loi anticorruption, une autorité forte et des sanctions. Cet ensemble de mesures doit aborder la volonté et l'engagement politique, les réformes du service public, les cadres juridiques et régulateurs, la transparence, la responsabilité financière et l'engagement constructif avec tous les acteurs non gouvernementaux.

L'OCDE identifie des axes clés sur lesquels des politiques doivent être bâties. Il s'agit de la transparence, de la responsabilité et du professionnalisme. Ces politiques contribuent efficacement et de manière décisive à garantir l'intégrité tout au long du processus de passation et même à la gestion du contrat. Ces mesures de transparence appellent à une utilisation appropriée des « technologies de l'information et de la communication ». Il s'agit en l'occurrence de l'internet, particulièrement utile pour la dissémination des informations relatives à la publication des avis d'appels d'offres, la consultation des cahiers de charge, la publication des résultats et rapports d'évaluation et la publication des textes des marchés publics (TI 2002). Quant à la responsabilité, elle concerne l'obligation de réédition des comptes et des mécanismes de sanction en cas de défaillance de la part des intervenants. Cela suppose en amont que tous les acteurs soient formés aux différentes procédures et connaissent leurs obligations et droits.

2.4.2 Vers une gouvernance au service de l'intégrité du système des marchés publics

En plus de la volonté politique des pouvoirs publics dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics, l'OCDE, l'UEMOA, TI et le groupe de la Banque Mondiale mettent un accent particulier sur le rôle de la société civile comme acteur clé dans l'accompagnement de la mise en œuvre des mécanismes de lutte contre la corruption. « L'action de la société civile participe à la promotion d'une citoyenneté active exigeante et réceptive au plaidoyer contre la corruption ; la société civile doit entreprendre une action de sensibilisation favorisant une meilleure gouvernance » (TI 2002). Ainsi la société civile a vocation à promouvoir la participation citoyenne. De ce point de vue, il est question

d'une société civile structurée, engagée et non partisane. Cependant des interrogations subsistent : Qu'est-ce-que la société civile ? Qui la compose ? Il n'est pas aisé de répondre à ces interrogations tant les acteurs composant la société civile sont multiples et composites et la notion même est discutée. Toutefois, nous retiendrons la définition de TI qui est la plus holistique [...] elle comprend les organisations, structures et réseaux qui tout en opérant à l'écart des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, communiquent avec eux de multiples façons. En d'autres termes, la société civile opère en dehors de « l'appareil d'Etat » Le défi de l'autonomie de la société civile se pose avec acuité au Bénin où ce secteur très dynamique et actif est enclin à une caporalisation des pouvoirs publics ou à une manipulation des autorités politiques. Au sein de cette société civile, nous mettons en exergue une composante essentielle qui se trouve être les organisations de la presse écrite et audiovisuelle qui ont un rôle clé à jouer dans le dispositif de lutte contre la corruption. Pour jouer efficacement le rôle d'information qui est le sien, la presse doit être libre, professionnelle et respectueuse de la déontologie. C'est généralement la presse qui « ouvre la boîte de pandore », c'est-à-dire qu'elle dénonce urbi et orbi les pratiques de corruption et met à nu les scandales économiques.

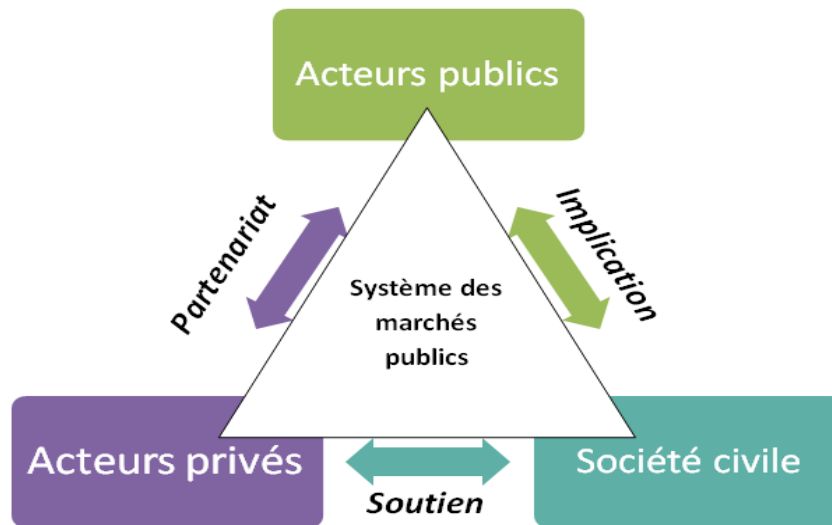
Un acteur non moins important dans le dispositif se trouve être aussi le secteur privé, c'est-à-dire les entreprises elles-mêmes qui soumissionnent aux marchés publics. Les pratiques de corruption sont généralement du fait des entrepreneurs eux-mêmes. Au cours de nos enquêtes, un entrepreneur déclare : « si je veux toujours obtenir un marché, je suis obligé de payer sinon je n'aurai jamais de contrat, je n'ai pas le choix, je dois vivre et rentabiliser mes activités... » La difficulté réside dans le fait qu'une entreprise impliquée dans l'engrenage de la corruption et qui veut renoncer à cette pratique, craint de voir ses concurrents continuer à s'y livrer (TI 2002).

« La volonté politique de combattre la corruption ne concerne pas uniquement la volonté des politiciens. Il existe des dirigeants dans l'ensemble de la société, dans les groupes professionnels, le secteur privé, les syndicats, les institutions religieuses et autres groupes de la société civile. Tous peuvent être stimulés et mobilisés dans le processus de lutte contre la corruption et pour une plus grande intégrité dans les marchés publics »²⁶.

L'ensemble des parties prenantes dans le système des marchés publics qui ont un rôle éminent à jouer dans la lutte contre la corruption peut s'illustrer à l'aide d'un schéma comme suit :

²⁶ Awadi Sadiki Mawenya : Empêcher la corruption dans les marchés publics, Publication occasionnelle de l'Institut Sud-Africain des Affaires Internationales (SAIIA), Numéro 9, 2008.

Figure 4: Acteurs clés du système des marchés publics



Source : Auteur

Ce triangle présente les acteurs clés dans le système des marchés publics. Chacun a son rôle à jouer. Les acteurs publics (l'Etat et ses démembrements) impulsent et mettent en place les reformes idoines pour garantir le bon fonctionnement du système des marchés publics. Ils impriment la vision, élaborent les politiques, fixent les objectifs, définissent les stratégies et mettent en place les structures et organes pour l'atteinte des objectifs de lutte contre la corruption dans les marchés publics. Ils veillent au contrôle, à l'intégrité du système et appliquent les sanctions prévues en cas d'infraction. Ils instaurent un cadre de concertation dans une dynamique de partenariat public-privé.

Les acteurs privés (les entrepreneurs) doivent satisfaire leurs obligations contractuelles avec professionnalisme et probité, respecter les cahiers de charges lors de la soumission et l'exécution des contrats de marchés. Ils doivent dénoncer les rançonnements ou abus dont ils font l'objet. Ils doivent partager les informations et soutenir la société civile dans toutes ses actions et vice versa.

Enfin, la société civile (ONG, la presse, les communautés etc) joue un rôle de veille et de contrôle citoyen de l'action publique, elle soutient les entrepreneurs, veille à la bonne exécution des contrats de marchés tout en défendant les intérêts des populations à la base. Elle fait des plaidoyers pour attirer l'attention de l'Etat sur les enjeux sociaux de ses actions et sensibilise les populations sur les méfaits de la corruption. La gouvernance recommande l'implication active de tous les acteurs, l'imbrication de toutes leurs actions dans une même mouvance pour une lutte efficace, dans une vision claire qui intègre tous ces acteurs.

Dans cette lutte contre la corruption, toutes ces mesures impliquent une batterie de réformes. Il ressort que nul n'est de trop et qu'une démarche intégrée visant une bonne gouvernance pose les conditions pour une lutte efficace.

Au Bénin, le dispositif de lutte contre la corruption existe bel et bien et le cadre institutionnel est en transition. Nombre de réformes ont été entreprises depuis plus d'une décennie notamment à travers l'édiction d'un nouveau code qui fait une nette distinction organique entre les aspects de contrôle, de passation et de régulation des marchés publics.

Qui plus est, la loi 2011-20 du 12 octobre 2011, portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes, sous l'impulsion de la société civile a été votée et promulguée le 12 Octobre 2011²⁷. Les décrets d'application de ladite loi sont en cours d'adoption. Parmi les organisations de lutte contre la corruption, on peut citer l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), l'Association de lutte contre le Racisme, l'ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER), Transparency International antenne du Bénin (TI-Bénin), le Front des Organisations Nationales Association de Lutte contre la Corruption (FONAC) et tutti quanti. Ces OSC font un travail de dénonciation publique des actes et faits avérés de corruption avec l'aide des organes de la presse écrite et surtout audiovisuelle.

Nous venons ainsi de faire le tour des principaux écrits sur les marchés publics en lien ou pas avec la lutte contre la corruption, et les enjeux de cette lutte, les différents acteurs impliqués. On se rend compte que la lutte contre la corruption est un enjeu majeur des marchés publics des collectivités décentralisées.

La limite de cette revue littérature est qu'elle ne donne pas des informations sur les méfaits de la corruption dans les marchés publics au niveau des collectivités décentralisées du Bénin. Cependant, à la lumière de ce qui est écrit, nous sommes fondés à penser que ces entités sont tout autant grandement impactées par la corruption.

²⁷ Article de presse : <http://lemondedudroit.fr/afrique-moyen-orient-international/159625-benin-la-loi-anti-corruption-est-entree-en-vigueur.html>

3 LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET LA CONTRIBUTION DU STAGE

Le présent chapitre est consacré à la démarche utilisée lors de nos travaux d'enquête et de collecte de données, Il présente le choix du type d'investigation, du mode d'échantillonnage, des mesures appropriées et des instruments de collecte de données. Il s'agit d'établir de quelle manière nous nous y prenons pour trouver des réponses aux questions soulevées dans la problématique et ainsi infirmer ou confirmer nos hypothèses de recherche. Il s'agit aussi de mettre en exergue la contribution du stage à une meilleure orientation de notre approche de résolution du problème de recherche.

3.1 La démarche adoptée

Etant donné que notre étude porte sur l'appréciation du phénomène de la corruption dans le système des marchés publics au niveau des collectivités décentralisées du Bénin, nous avons utilisé une approche essentiellement qualitative à laquelle nous avons joint quelques données quantitatives. Ainsi pour orienter notre étude, nous nous sommes appuyés sur de la documentation et une approche terrain à l'occasion de notre stage de mise en situation professionnelle.

3.1.1 La recherche documentaire

Le phénomène de la corruption dans le système des marchés publics est si complexe qu'il nécessite une analyse pointue afin de faire les meilleures options possibles. Ainsi, nous avons fait une lecture approfondie des ouvrages et écrits, bref, de la documentation existante et traitant le sujet de la corruption en lien ou non avec les marchés publics. Il faut dire que ces ouvrages consultés, dont nous avons fait cas dans le chapitre précédent, loin d'être théoriques, résultent de plusieurs enquêtes factuelles et études de terrain sur le phénomène de la corruption. Il s'agit notamment des travaux réalisés par l'OCDE, la Banque Mondiale, Transparency International etc., qui s'investissent dans cette thématique. Aussi, avons-nous consulté certains guides et pratiques des autres pays tel que le Maroc, le Sénégal, la France, la Suisse etc... Au niveau local, nous avons utilisé des études réalisées sur la maîtrise d'ouvrage par certains Partenaires Techniques et Financiers (GIZ, CTB²⁸, etc.) dont les résultats sont disponibles. Cette recherche documentaire révèle la quasi-inexistence d'écrits à partir d'études focalisées sur les collectivités décentralisées au Bénin. Seuls quelques écrits en ont fait part dans des sous titres et chapitres. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que le processus de décentralisation au Bénin est encore « jeune » d'une décennie à peine.

3.1.2 L'étude sur le terrain

Nous avons opté pour ce type d'investigation dans la mesure où notre objectif est de nous rapprocher de notre objet d'étude. L'étude sur le terrain nous permet d'avoir une bonne lecture et compréhension

²⁸ GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit : coopération technique allemande au Bénin
CTB : Coopération Technique Belge au Bénin.

de phénomène de la corruption dans le système des marchés publics au niveau des collectivités décentralisées et apprécier le comportement des différents acteurs intervenant dans le processus. Aussi, permet-elle d'apprécier l'existence et l'applicabilité des textes dans le contexte des collectivités décentralisées. Afin de mieux mener cette étude, nous avons identifié au préalable des indicateurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs.

Au nombre des indicateurs quantitatifs, nous avons : la part des budgets d'investissement dans les communes visitées, les types de marchés qui sont passés par catégorie et le nombre de projets d'infrastructures inachevés ou en souffrance.

Au nombre des indicateurs qualitatifs, nous avons le degré d'efficacité des textes régissant les marchés publics au Bénin, le respect des étapes de processus de passation des marchés, le degré de participation et de contrôle des acteurs, les outils de gestion au niveau communal, le système de communication sur les processus et le système d'archivage des documents de gestion (DAO, PV d'ouverture des plis, PV d'évaluation, Arrêtés d'approbation, contrats etc.) Tous ces indicateurs ont été définis dans le but de mieux exploiter les documents et informations mis à notre disposition, de faire les constats sur place pour des analyses conséquentes.

3.1.3 L'échantillonnage et les instruments de collecte

Nous présentons ici les critères qui ont prévalu au choix des collectivités décentralisées, qui sont l'objet de notre étude, les collectivités choisies ainsi que les outils utilisés pour la collecte de nos données.

Critères de choix

Le contexte de notre étude se trouve être les collectivités locales, c'est-à-dire les communes, ainsi nous en avons ciblé et retenu un certain nombre de communes d'accord avec notre encadreur de stage qui nous a fait des recommandations utiles à ce sujet. Les communes dont il s'agit sont au nombre de dix (soit un pourcentage de 13%) parmi les bénéficiaires de l'appui technique du programme de la GIZ/PDDC qui sont vingt-cinq (25) à ce jour. Les critères de choix de ces communes se sont fondés sur le fait que ces dernières expérimentent actuellement les nouveaux textes régissant les marchés publics. Pour ce faire, le PDDC appuie actuellement la mise en place des différents organes de gestion des marchés publics et la formation pratique des acteurs impliqués dans la chaîne de passation des marchés publics communaux. L'opportunité s'est offerte au cours du stage de toucher du doigt le comportement des acteurs et les difficultés éventuelles liées à l'applicabilité des textes au niveau de ces communes. Au nombre des acteurs rencontrés, nous avons ciblé ceux qui interviennent dans la chaîne de passation de marché. Aussi avons-nous rencontré certains acteurs de la société civile qui s'investissent dans la lutte contre la corruption, ainsi que certains partenaires techniques et financiers qui s'investissent dans l'appui aux communes du Bénin. Nous avons regroupé les données en fonction des objectifs de l'entretien. Enfin nous avons rencontré des personnes ressources afin d'avoir leur vision sur les stratégies de lutte contre la corruption dans le système des marchés publics.

Tableau 3: Liste des communes ayant fait l'objet de notre étude

DEPARTEMENTS	COMMUNES SELECTIONNEES
Atacora-Donga	Kérou ; Kouandé ; Ouassa-Péhunco.
Ouémé Plateau	Avrankou ; Dangbo ; Adjohoun.
Zou-Collines	Abomey ; Bohicon.
Mono-Couffo	Lokossa ; Djakotomey.

Source : Auteur

Outils utilisés

Les outils utilisés pour procéder à la collecte de données sont essentiellement les guides d'entretien et les questionnaires, l'observation directe et l'écoute active. Les guides, qui ont servi de base lors de nos entretiens sont élaborés et orientés par catégorie d'acteurs, en fonction de nos objectifs et des résultats attendus.

Quant aux données d'ordre quantitatif qu'il était utile de collecter, il s'est agi pour nous d'élaborer des questionnaires adressés aux différentes communes que nous avons visitées. Nous n'avons pu collecter des données qu'auprès de cinq communes (05) sur les dix visitées.

L'observation directe que nous avons utilisée comme outil à l'occasion de nos différentes visites et entretiens, nous a permis de mieux apprécier la personnalité des acteurs visités et leurs prédispositions à nous fournir les informations sollicitées. Nous avons observé le système de communication au niveau des mairies, le traitement des dossiers des marchés publics, le système d'archivage des dossiers. De plus, nous avons observé et écouté attentivement les différentes réactions des agents communaux, lors des sessions de formations sur le code dispensées par notre encadreur de stage, et lors des entretiens informels avec certains agents. Tous ces éléments n'ont pas échappé à notre vigilance et ont permis de mieux vérifier nos postulats pour faire des propositions ciblées. Il faut préciser que tous les entretiens réalisés ont été enregistrés sur support magnétique (enregistreurs vocaux et caméscope). Les résultats de tous les entretiens et nos propositions seront l'objet du chapitre suivant. Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu des différents acteurs rencontrés regroupés par objectif de l'entretien.

Tableau 4: Acteurs rencontrés et objectifs visés par les entretiens

Personnes rencontrées	Nombre	Objectifs visés par l'entretien
Autorités locales élues (maires, adjoints et Chefs d'Arrondissement)	08	Appréciation sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, appréciation de la corruption, enjeux, perspectives et propositions.

cadres techniques de la mairie (Secrétaire Généraux, Directeurs Techniques, Chefs Services)	30	Lecture et appréciation des textes, niveau de maîtrise du processus de passation des marchés, outils de gestion, système de contrôle, enjeux et perspectives corruption et propositions.
Acteurs privés (entrepreneurs domaines BTP, prestations intellectuelles, fournisseurs de service)	10	Appréciation du processus de transparence et d'intégrité du système des marchés publics, relations avec les acteurs, enjeux et perspectives corruption et propositions.
Société civile et personnes ressources (ONG, experts, enseignants)	8	Attentes, enjeux et perspectives de la corruption, Niveau d'engagement, propositions.
Partenaires Techniques et Financiers (programmes et projets liés à la décentralisation)	12	Appréciation sur le processus, regards critiques sur leurs interventions, attentes et suggestion pour la lutte contre la corruption.

Source : Auteur

3.2 Contribution du stage

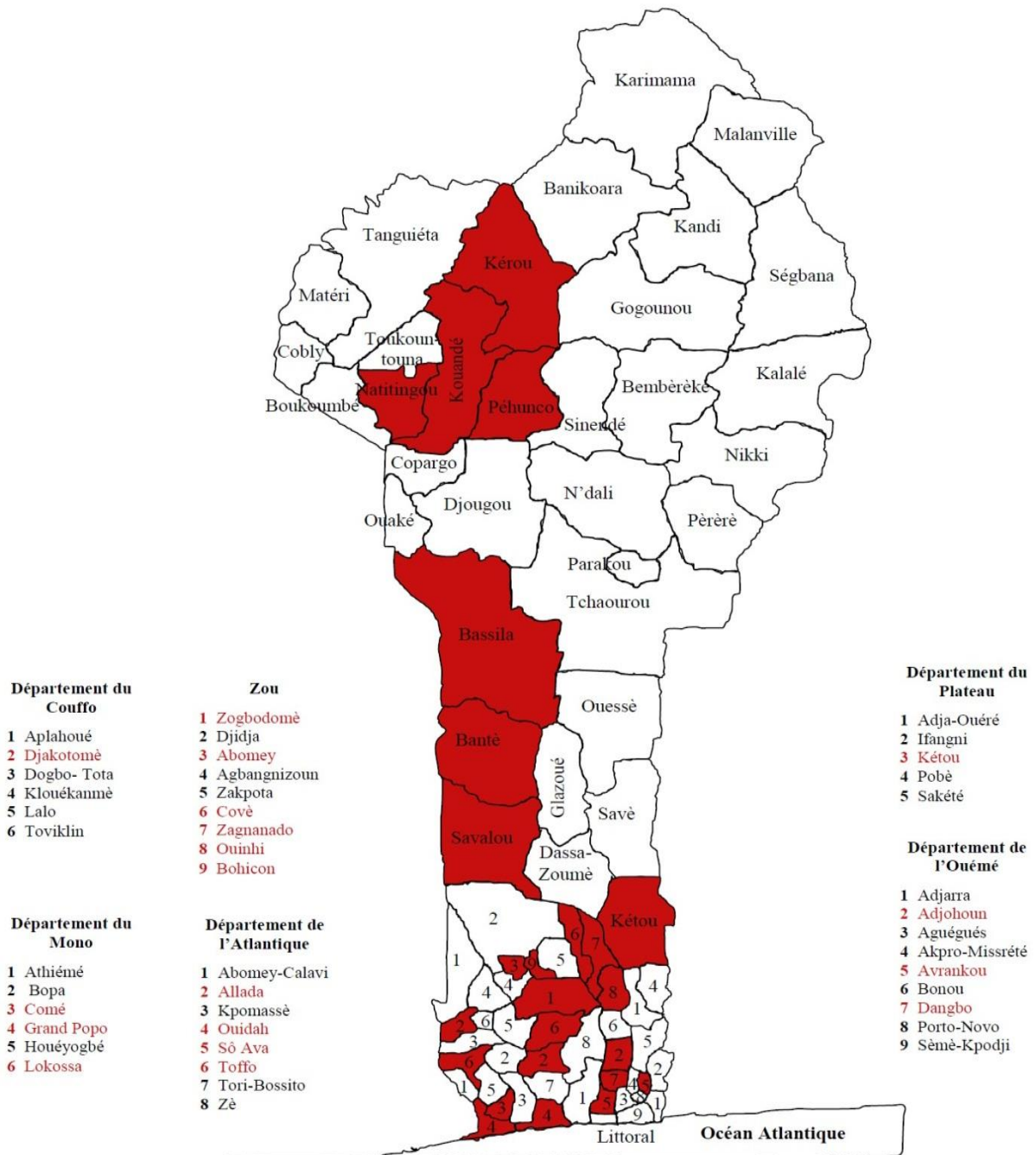
Nous avons effectué notre stage au Bénin auprès de la coopération technique allemande au Bénin (GIZ), précisément au Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC).

3.2.1 Présentation de la structure d'accueil

Le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC/GIZ) comme son nom l'indique est issu de la coopération allemande au Bénin. Placé sous la tutelle du Ministère en charge de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), ce programme est cofinancé par l'Union Européenne et la partie allemande (respectivement de 9,4 millions et 6 millions d'euros). Le PDDC, mis en place courant janvier 2004, d'une durée de douze ans est actuellement à sa troisième phase. Il concerne 25 communes dans neuf départements du Bénin. Le PDDC vise comme objectif que les organes de l'Etat et des communes puissent favoriser la participation citoyenne au processus de développement local et fournir des prestations de bonne qualité. De façon spécifique, le PDDC vise (i) l'amélioration du pilotage et de la coordination du processus de décentralisation et de déconcentration (ii) une meilleure performance financière des communes (iii) une meilleure performance de l'administration communale (iv) une participation citoyenne plus accrue au processus de développement communal (v) un meilleur accès durable à l'énergie électrique dans les localités ciblées.

De façon opérationnelle, le PDDC se décline en cinq composantes (Décentralisation Politique et Administrative - Décentralisation Fiscale - Gouvernance Locale - Participation Citoyenne - Electrification Rurale). Ces composantes sont animées par des experts nationaux et internationaux qui officient en qualité de conseillers techniques sous la supervision d'un coordonnateur de composante. La coordination nationale de tout le programme est sous la houlette d'un Chargé de Programme. Les différents experts accompagnent techniquement les communes dans la réalisation de leurs missions. La figure ci-dessous nous montre les zones d'interventions (communes partenaires) du PDDC.

Figure 5: Les communes d'intervention directe du PDDC/GIZ



Source : Cellule de pilotage du PDDC/GIZ

3.2.2 *Les travaux réalisés au cours du stage*

Nous avons effectué notre stage au sein de la composante « Gouvernance Locale », dont les missions essentielles sont (i) la planification communale et intercommunale (ii) la maîtrise d'ouvrage communale (iii) les dynamiques intercommunales pour le développement local (iv) le renforcement des capacités de l'administration (v) l'évaluation de la gouvernance locale (vi) la promotion de la transparence dans la gestion des affaires locales. Nous nous sommes focalisés sur la mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale. Les activités menées sont de deux ordres. D'une part, il s'est agi pour nous de participer aux différentes séances de travail avec les responsables du programme, notamment les réunions mensuelles d'information. Nous avons aussi participé à des réunions techniques en vue du développement d'un logiciel de gestion du processus de passation de marchés et de gestion d'infrastructures dénommé TRIPLE I,²⁹ destiné aux communes du Bénin. Le projet est à sa phase pilote et est en cours d'expérimentation dans trois communes pilotes. En ce qui concerne les activités de terrain, nous avons essentiellement assisté notre encadreur de stage pour des missions d'appui technique et de formation au nouveau code des marchés publics. Il s'est agi de la mise en place effective des différents organes de gestion des marchés publics³⁰. Cela nous a permis de toucher du doigt le fonctionnement effectif desdits organes et de recueillir les difficultés d'application du nouveau code en vigueur des marchés publics. Aussi, en avons-nous profité pour procéder à la collecte des données, et réaliser nos entretiens sur place avec les acteurs énumérés plus haut. Ces missions de terrain nous ont permis d'apprécier l'approche d'intervention du PDDC quant à la question des marchés publics.

3.2.3 *L'approche d'intervention du PDDC/GIZ*

L'approche d'intervention globale du PDDC mise sur la participation effective de tous les acteurs du processus. Il concerne les acteurs du processus de décentralisation au niveau des communes, au niveau départemental et au niveau national. Le PDDC vise l'autonomisation à travers le renforcement des capacités organisationnelles des communes notamment le facteur humain, le développement des réseaux et le champ d'action politique.

La composante « Gouvernance Locale » dont l'une des missions est l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale et la gestion des infrastructures communales confiée en sous-traitance avec le Bureau GFA Consulting. Ce bureau d'étude composée d'experts apporte un appui-conseil et suivi en direction des communes. Les communes exercent pleinement leur rôle de maîtrise d'ouvrage, mais sont toutefois assistées par les experts du bureau d'étude GFA Consulting. Cette assistance se traduit prioritairement

²⁹ Ideal Infrastructure Investment : Il s'agit d'un logiciel de gestion des marchés et des infrastructures qui permet de constituer une base de données fiable pour les utilisateurs. Ce logiciel utilisé en Europe a été internalisé, et adapté aux spécificités des communes du Bénin. Trois communes ont été choisies pour sa phase pilote. Une équipe technique locale s'occupe de son déploiement. Le logiciel est en cours d'utilisation actuellement.

³⁰ Conformément aux dispositions du nouveau code, Il s'agit des commissions de passations de marchés publics, des cellules de contrôle des marchés publics, de la personne Responsable des Marchés Publics et du Secrétariat des Marchés publics.

par le renforcement des capacités des acteurs locaux en l'occurrence le personnel. Toutefois la faiblesse de cette approche, tout au moins en ce qui concerne l'appui à la maîtrise d'ouvrage est qu'elle n'intègre pas dans les faits tous les acteurs clés dont le secteur privé et surtout la société civile dans une approche de gestion intégrée. Dans le chapitre suivant, nous ferons des recommandations idoines dans ce sens.

3.2.4 Difficultés rencontrées lors de l'étude

Nous avons pleinement conscience dans le choix de notre thématique qu'il s'agit d'un sujet assez sensible. Les questions de corruption au Bénin sont souvent sujettes à polémiques, du fait des différents scandales qui s'en suivent et parfois des vagues de destitution de maires qui ont jalonné le processus de décentralisation. Ainsi, à maintes reprises, nous avons été contraints à des rétentions d'informations de la part des acteurs très habiles qui jouent aux attermoiments. Il faut tout de même préciser à leur décharge que le système d'archivage, et les outils de gestion qui ne sont pas toujours adaptés n'ont pas pu rendre disponibles lesdites informations à temps. En outre, certaines informations dites « sensibles » ou « confidentielles » n'ont pas voulu être mises à notre disposition. Pour surmonter ces difficultés, nous avons eu recours chaque fois que possible à notre encadreur de stage qui s'est investi personnellement à nous procurer les informations auxquelles nous étions habilités à avoir accès.

En outre, nous avons pu nous rendre compte au cours du stage et lors des différentes activités auxquelles nous avons participé sur le terrain, que les enjeux électoraux, les questions politiques et les agendas cachés des élus locaux ne riment pas systématiquement avec les impératifs d'une gestion moderne et saine de l'administration communale. Un cadre de la mairie affirmait ceci lors de notre entretien : « la plupart des élus locaux connaissent les textes, mais quand il s'agit du terrain politique, ou quand des intérêts inavoués sont en jeu, on contourne les règles pour pouvoir régler des problèmes politiques » Un autre élu local disait ceci « les élus locaux ne s'embarrassent pas des procédures lourdes et compliquées qui freinent les réalisations des infrastructures car ils ont un bilan à défendre et c'est bien souvent sur ça qu'ils sont jugés par les électeurs ».

Pour résumer ce chapitre, il faut souligner que nous nous sommes dans un premier temps fortement référés à la documentation existante sur les marchés publics et sur la lutte contre la corruption. Aussi avons-nous au cours de notre stage professionnel adopté l'approche terrain, afin d'avoir les avis directs des acteurs impliqués dans le système des marchés publics. Cela a facilité aussi la collecte de nos données. Enfin, le stage nous a donné l'opportunité de mieux appréhender le contexte des collectivités décentralisées, de circonscrire notre approche et de formuler des propositions à partir de la réalité du terrain.

4 LES RESULTATS ET PROPOSITIONS POUR UNE GESTION PLUS TRANSPARENTE ET EFICACE DU SYSTEME DES MARCHES PUBLICS DES COLLECTIVITES DECENTRALISEES DU BENIN

Ce chapitre est consacré à l’inventaire des propositions et outils pour une meilleure transparence dans la gestion du système des marchés publics. Nous mettons l’accent sur des nouvelles pratiques qui visent l’efficacité, l’efficacité et une meilleure performance du système. Dans un premier temps, il est question de présenter les résultats des enquêtes réalisées et de tirer les leçons. Dans un second temps, il aborde les axes de propositions d’amélioration du système. Ces propositions sont essentiellement destinées à lutter contre la corruption dans le système.

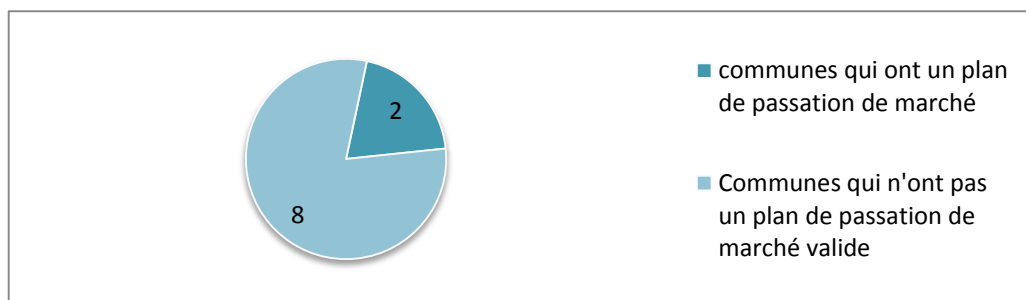
4.1 La présentation et les interprétations des résultats d’enquête

Les éléments de réponse au cours des entretiens réalisés et les différents documents que nous avons consulté sur place au niveau des communes ont permis de mettre en lumière un certain nombre de dysfonctionnements.

4.1.1 *Le non-respect de certaines dispositions légales et r glementaires.*

En ce qui concerne l’étape cruciale de la procédure qui est l’élaboration du plan de passation de marché, les données collectées révèlent que la plupart des communes ne disposent pas d’un plan de passation de marché valide et en cours. Le plan de passation de marché est un document de planification des marchés qui doit se faire en début d’exercice par le conseil communal. Ce document doit être porté à l’attention du public, par un avis général de passation de marchés afin que les éventuels soumissionnaires puissent se préparer en conséquence.³¹ La figure suivant nous donne la proportion des communes qui respectent cette procédure.

Figure 6: Proportion des communes disposant d’un plan de passation de marché

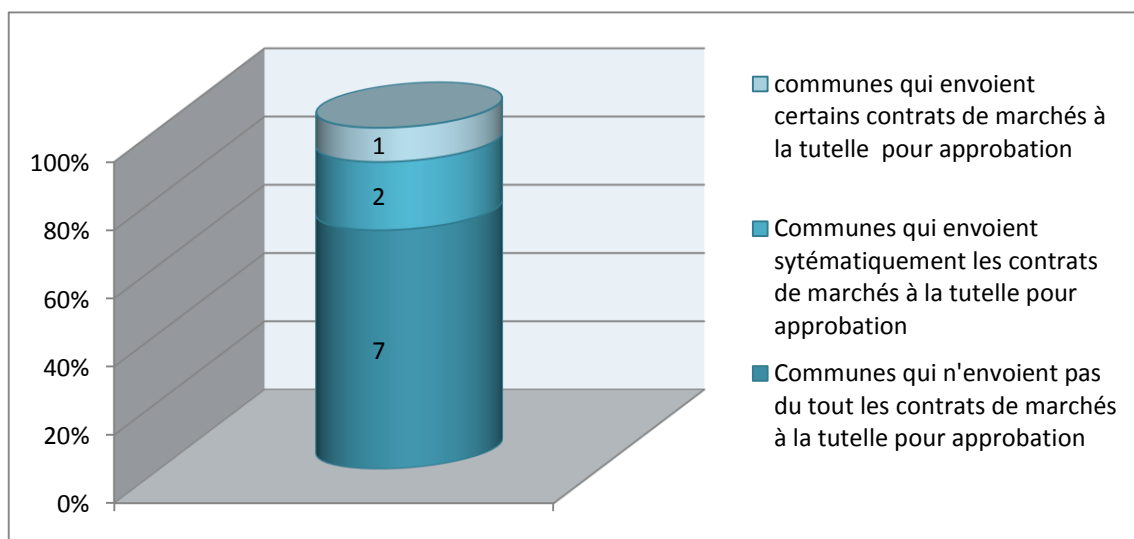


Source : Auteur, à partir des données collectées sur le terrain

³¹ L’article 20 et suivant de la loi N 2009-02 du 07 Août 2009 portant code dans marchés publics et des délégations de service publics en République du Bénin et le décret N 2011-480, portant procédures d’élaboration des plans de passation de marchés indiquent le processus de planification des marchés publics et les dispositions à prendre.

Cette mesure vise à garantir la transparence et l'accès équitable à l'information et une bonne planification des ressources en général. Seules deux communes disposent dudit plan alors que les autres communes ont leurs plans en cours d'élaboration. Le deuxième dysfonctionnement observé concerne les approbations de marchés par la tutelle. En effet, selon les dispositions légales, les conventions des marchés publics des communes du Bénin sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle qui est le préfet.³² Les communes font fi de cette obligation de faire approuver leurs contrats de marchés par l'autorité de tutelle. La réponse trouvée à ce dysfonctionnement est que l'autorité de tutelle met du temps ou ne réagit parfois pas du tout. La figure dessous nous donne la proportion des communes qui respectent ou pas ou encore partiellement cette obligation légale.

Figure 7: Proportion des communes qui ne font pas approuver leurs contrats de marché par la tutelle



Source : Auteur, à partir des données collectées sur le terrain

En outre, en ce qui concerne les documents types (DAO, PV,....contrat de marchés etc...) il est constaté que 20% des communes visitées ont des documents qui sont différents ou qui ne se présentent pas de la même manière. Cela peut poser un problème de disparités de pratiques au niveau des différentes communes.

Un autre constat fait est que les cellules de passation de marchés et les cellules de contrôle qui aux termes des dispositions réglementaires, doivent avoir en leur sein des spécialistes en passation de marchés et des juristes, n'en disposent pas du tout dans les communes visitées. Ceci peut s'expliquer du fait que cette denrée est très rare dans les communes du Bénin. Des dires des personnes rencontrées, la plupart de ces spécialistes préfèrent servir dans l'administration centrale, ou autres grands organismes.

³² Article 144 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en république du Bénin. Cette obligation d'approbation est reprise par l'article 91 de loi N°2009-02 du 07 Août 2009 portant code dans marchés publics et des délégations de service publics en République du Bénin.

Nous avons relevé au cours de nos enquêtes que des délais impartis par la loi aux différents organes intervenant dans le processus de passation de marchés posent un problème fondamental. En effet, il y a des disparités de pratiques au niveau de chaque commune. Cela s'est manifesté notamment au niveau du fonctionnement des organes de gestion, notamment les commissions de passation de marchés et les cellules de contrôle. En effet, la loi stipule que la sous-commission analyse dispose d'un délai de quinze jours à compter la date de réception des dossiers de soumission pour faire son rapport d'analyse et de synthèse à la commission de passation de marchés. Quant à la cellule de contrôle, elle dispose d'un délai de cinq jours ouvrables pour se prononcer et transmettre sa décision à la commission de passation de marchés. A l'évidence, aucun de ces délais n'est n'a été respecté quand nous avons pris quelques dossiers de marchés déjà exécutés dans les mairies. Aussi, aux termes des dispositions réglementaires³³, la commission de passation des marchés publics et la cellule de contrôle ont des règles de fonctionnement (règlement intérieur) pris par arrêté du maire. Chaque mairie fixe ainsi les règles de fonctionnement et les délais de façon disparate. Ces pratiques ne sont pas de nature à crédibiliser le processus. Cela alourdit le système et offre le lit ainsi aux pratiques de corruption de la part des entrepreneurs obligés de « raser les couloirs et passer de bureau en bureau » pour suivre l'évolution de leurs dossiers.

4.1.2 L'inadéquation des canaux de communication

Nous avons observé un dysfonctionnement notable dans le processus de passation des marchés publics, lorsque nous avons questionné quelques entrepreneurs. Ceux-ci ont révélé à l'unanimité que l'information sur les marchés publics n'est pas accessible à tout le monde. C'est le principe même de liberté d'accès à la commande publique qui se trouve ainsi mis à mal par de telles pratiques. En l'espèce, les avis de passation de marchés sont rendus publics, et ce dans un rayon circonscrit, à deux semaines, voire une semaine du délai de dépôt des soumissions. Cela ne laisse pas le temps aux candidats de se préparer en conséquence pour la compétition. Le plus criant, c'est que presque toutes les communes (90%), utilisent à dessein les chaînes de radio locale à couverture limitée pour les avis. Ceci ne favorise pas l'ouverture de l'offre qui du coup est déjà restreinte et circonscrite dans la zone de couverture desdites chaînes. Ces pratiques de « communications sélectives » sont légions et destinées à favoriser des candidats bien précis qui ont déjà toutes les informations bien avant.

4.1.3 Des dysfonctionnements au niveau du dispositif de contrôle

Le système actuel des marchés publics qui fait une nette démarcation entre la passation et le contrôle ne se traduit pas toujours dans les communes. En effet, nous avons constaté que certains membres de la commission de passation sont aussi membres de la cellule de contrôle, aux mépris des dispositions

³³ Les Articles 23 et 33 du décret N°2010-496 du 26 novembre portant organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés publics, de commissions de passations et des cellules de Contrôle des Marchés publics font obligation aux maires de définir les règles d'organisation et de fonctionnement des commissions de passation et des cellules de contrôle des marchés publics.

règlementaires qui stipulent « les fonctions des membres de la sous-commission analyse sont incompatibles avec celles des membres de la cellule de contrôle de marchés publics »³⁴. La sous-commission analyse relève de la commission de passation des marchés et comme son nom l'indique, évalue les offres et fait un rapport à la commission de passation des marchés. Dans la quasi-totalité des communes (80%), le constat est tout autre, certains agents de la mairie se retrouvent au niveau des deux organes en question, ce qui signifie être juge et partie. Cela met en doute l'efficacité de la fonction de contrôle dans les communes. Parmi celles (20%) qui respectent cette démarcation, nous avons même assisté à maintes reprises à des prises de bec entre les membres de la commission de passation des marchés et ceux de la cellule de contrôle. Cela est symptomatique d'un problème de méconnaissance et d'appropriation des rôles de chaque organe. En outre, les délégations de contrôle qui sont prévues au niveau départemental ne sont pas encore installées jusqu'à ce jour. Enfin l'autorité de tutelle, en l'occurrence les services du préfet, ne sont pas outillés du point de vue des capacités et compétences pour accomplir leur mission. Il nous est rapporté que les personnels ont une méconnaissance totale des rôles qui sont les leurs dans l'approbation des marchés. Nous avons même constaté que certains contrats de marchés sont directement paraphés par le préfet, en lieu et place d'un arrêté préfectoral d'approbation comme le prescrit la loi.

4.1.4 La quasi-inexistence d'outils modernes de gestion

De toutes les communes que nous avons visitées, aucune d'entre elles ne dispose de logiciel de gestion des marchés. Les exigences de traçabilité et de transparence recommandent un minimum d'outils de gestion. Ces outils existent déjà dans des pays comme le Maroc, le Sénégal et la Suisse par exemple et ont fait leurs preuves. En outre, le référentiel des prix qui doit servir de base à l'élaboration des DAO n'est pas établi. Peu de communes (20%) disposent d'un répertoire des entreprises agréées et les différents domaines d'activités de ces entreprises. Cela n'offre pas les gages d'une saine compétition des entreprises qui cumulent opportunément plusieurs domaines d'activités sans en avoir forcément les capacités.

4.1.5 Les mauvaises pratiques à l'échelle des collectivités locales

Les pratiques de corruption que nous avons répertoriées au niveau des communes visitées se manifestent notamment par les pots-de-vin qui sont monnaie courante. La quasi-totalité (98%) d'entrepreneurs rencontrés a affirmé que les pots-de-vin sont systématiques quand il s'agit de l'attribution des marchés. D'une part, ces pots-de-vin qui sont négociés avec les acteurs de la chaîne de passation sont destinés à faciliter l'obtention du marché et d'autre part, lors de l'exécution du marché, à rendre la tâche plus aisée à l'entrepreneur, par exemple lors des contrôles du comité de réception provisoire, ou du paiement des factures. Les personnes les plus courtisées surtout à cette étape sont

³⁴ Article 22 du décret N°2010-496 du 26 novembre 2010 portant organisation et fonctionnement de la personne responsable des marchés publics, de commissions de passations et des cellules de contrôle des marchés publics.

en l'occurrence les responsables des services techniques et les services financiers. Nous avons même pu nous rendre compte de visu du standing de vie disproportionné (qualité du véhicule, domicile etc..) des cadres de certaines communes et nettement en déphasage par rapport aux autres chefs service. En dehors des pots-de-vin, il y a aussi d'autres pratiques qui sont observées, en l'occurrence les dons en nature (vivres, matériels informatiques, de construction, etc). En ce qui concerne les consultations restreintes qui sont légions dans les communes, notre enquête a également mis en lumière les simulacres de concurrence où c'est généralement la même entreprise qui présente plusieurs offres sous des noms bien sûr différents. « On s'arrange avec des amis pour confectionner des offres et le tour est joué ». Ces pratiques entament la qualité de l'ouvrage et laissent libre cours à la complaisance de la part des agents de contrôle. In fine, on assiste à des délais prolongés d'exécution des contrats, ou carrément des chantiers abandonnés « éléphants blancs » ou placés en régie que nous avons relevés dans deux communes au cours de nos enquêtes. Certains responsables ont même été révoqués et d'autres mis en prison.

4.1.6 Une société civile pas impliquée

La société civile n'est pas du tout impliquée dans le processus de gestion des marchés, que ce soit les ONG, la presse, ce qui fait que le contrôle citoyen n'existe pas dans le système. Les partenaires techniques et financiers rencontrés ont mis un accent particulier sur le rôle clé que doit jouer la société civile dans le processus. Les populations à la base ne sont même pas impliquées et ne sont pas en mesure de jouer leur rôle de veille citoyenne. La culture citoyenne, la culture du bien public ne sont pas encore des réalités tangibles dans les communes du Bénin. Il faut ajouter que l'analphabétisme, et l'extrême pauvreté aussi au sein des populations ne favorisent guère un intérêt remarqué pour la « chose publique ».

4.1.7 Quelques incohérences au niveau des textes régissant les marchés publics

La loi portant organisation des communes du Bénin et le code des marchés publics en République du Bénin sont aux antipodes au sujet des délais d'approbation des marchés par la tutelle. Alors que l'article 145 du premier texte offre deux mois de délais d'approbation à l'autorité de tutelle, le second texte notamment en son article 91 prévoit quinze jours à l'autorité de tutelle pour rendre sa décision. Cela peut poser dans la pratique des difficultés d'application avec ces différentes options. Il est nécessaire d'harmoniser les textes. Aussi, lorsque nous avons rencontré les autorités communales, ces dernières ont-elles relevé un aspect. Le décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 portant fixation des seuils de passation de marchés n'a pas tenu compte des réalités des communes. En effet, plus de 80% des marchés passés dans les communes visitées n'atteignent pas le seuil de passation. Certaines communes ont même exécuté leurs budgets sans avoir eu recours à l'appel d'offre ouvert qui est pourtant la règle aux termes de la loi. Les communes procèdent à des allotissements afin de ne pas

atteindre les seuils³⁵. En réalité, c'est l'appel d'offre ouvert qui est l'exception dans les communes. Il y a lieu d'envisager la baisse desdits seuils et aussi des mécanismes pour alléger les contraintes liées à l'appel d'offres ouvert.

4.1.8 *La transparence, une volonté politique avant tout, cas de la commune de Lokossa*

Lors de nos enquêtes sur le terrain, nous avons identifié un cas de bonne pratique de gestion des marchés publics dont l'exemplarité nécessite qu'on s'y attarde. C'est une expérience pratique de gestion transparente qui peut être dupliquée dans les autres communes du Bénin, bien sûr à condition que la volonté politique y soit, un leadership transformationnel de la part des autorités communales et un véritable engagement de tous les acteurs. (Voir encadré ci-dessous)

Le maire de la commune de Lokossa a décidé de faire de la lutte contre la corruption dans le système des marchés publics une réalité. Aussitôt à sa prise de service, en 2008, ce dernier a organisé une séance de sensibilisation avec tous les opérateurs économiques et certains acteurs de la société civile. Il a clairement indiqué aux entrepreneurs que les règles de la concurrence seront respectées, qu'il n'hésiterait pas à sévir contre tous ceux qui vont se livrer à des actes de corruption. Aussi a-t-il mis publiquement en garde tous ses agents sur l'acceptation de pots de vins. Il a ensuite créé une cellule de contrôle interne, qui assure la veille en amont et en aval de tout le processus de passation de marchés et qui lui rend compte. Il a aussi pris un certain nombre d'arrêtés pour l'application rigoureuse des textes en vigueur. Il descend régulièrement et à l'improviste sur les chantiers pour constater l'évolution des travaux et n'hésite pas à prendre des sanctions jusqu'à des poursuites judiciaires en cas de défaillance. Il n'hésite pas à mettre la main à sa propre poche pour certaines dépenses communales. Des primes et indemnités sont payées aux membres des différentes structures en charge de la gestion des marchés, issues des recettes de vente des DAO, conformément aux textes. Le maire fait preuve d'un leadership qui emporte l'adhésion et l'engagement de tous les cadres.

En résumé, lorsque nous recensons l'ensemble des résultats issus de nos enquêtes de terrain, il est fort aisé de se rendre compte que les marchés publics représentent un enjeu majeur dans les collectivités locales et qu'il y a lieu de trouver les mécanismes pour une plus grande transparence de tout le système. Les différents mécanismes à mettre en place permettront de minimiser les pratiques de corruption.

4.2 Quelles approches pour renforcer la transparence du système des marchés publics et lutter contre la corruption ?

Cette partie permet de répondre à la question principale de recherche. Il nous sera donné de confirmer nos hypothèses de départ. L'approche qui est privilégiée ici se base essentiellement sur la participation citoyenne et un rôle éminent qui est dévolue à la société civile. Il est aussi question de proposer les

³⁵ Article 2 du décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics : 15 000 000 pour les marchés de travaux, 7 500 000 pour les marchés de fournitures et services et 7 500 000 pour les marchés de prestations intellectuelles

meilleurs outils de gestion qui puissent permettre de gérer efficacement le processus de gestion de marchés, avec efficacité et efficacité et réduire le plus possible les interventions humaines.

4.2.1 Une société civile plus active

La société civile a un grand rôle à jouer dans le processus de lutte contre la corruption. Ce rôle consiste à assurer la veille citoyenne au service du développement. Lorsque la société civile est bien organisée, elle peut jouer un important rôle de promotion de bonne gouvernance dans toutes les actions publiques puisqu'elle va en retirer les bénéfices directs. Il y a lieu que les autorités locales puissent considérer les Organisations de la Société Civile (OSC) comme des véritables partenaires accompagnant le processus de développement local. Le rôle de veille citoyenne que doit jouer la société civile est un impératif et un gage de crédibilité de l'action publique locale. Il est donc important que les OSC soient impliquées dans le processus de passation de marchés. Ainsi, Il est du ressort des autorités communales de créer les conditions pour composer étroitement avec les OSC. Il ne s'agit en aucun cas d'une société civile partisane ou complaisante ou qui serait à la solde des politiques, mais une société civile dont la légitimité et la crédibilité des actions feront foi. En ce sens, cette société civile doit mener des actions de plaidoyer, de sensibilisation et de promotion de la bonne gouvernance dans le système des marchés publics au Bénin.

4.2.2 Une meilleure gouvernance dans un processus de gestion intégrée

Cette approche permet de répondre à la première hypothèse de recherche. Ce que nous proposons est une approche qui vise l'implication active de tous les acteurs à la base dans tout processus de décision. Les autorités communales doivent adopter une attitude qui vise la concertation de tous les acteurs et partenaires dans la détermination, le soutien et la réalisation de toute action ceci dans une perspective de vision globale et intégrée. Il est utile de mettre toutes les ressources locales à contribution. Ce sont les conditions d'une participation citoyenne active. La participation implique donc que toutes les parties prenantes aient voix au chapitre et soient en mesure d'influer positivement sur le processus de prise de décision. La participation citoyenne permet de mobiliser les acteurs indispensables pour mener efficacement la lutte contre la corruption dans un seul et même élan. La participation citoyenne pour qu'elle soit efficace doit être structurée et institutionnalisée. Les mécanismes les plus courants sont les comités locaux composées d'hommes et de femmes de diverses couches et ayant une certaine légitimité naturelle (notables, dignitaires, chefs coutumiers etc.)

En outre, la participation citoyenne que nous proposons ici ne pourra se faire que dans une approche de gestion intégrée qui incombe aux autorités communales. Cette démarche que nous avons décrite dans le chapitre 2 pourra créer toutes les conditions d'une synergie d'actions au niveau local.

4.2.3 Une relecture des textes régissant les marchés publics

Il est nécessaire que la loi N°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics en République du Bénin et les six décrets d'application soient toilettés afin d'être le plus possible proches et surtout adaptés au contexte des collectivités décentralisées. L'une des insuffisances de cet arsenal juridique se trouve être justement la question de délais au niveau de chaque structure de gestion des marchés. Il y a lieu qu'un décret spécifique soit pris dans ce sens afin d'harmoniser les pratiques. Ce décret devra spécifier les délais impartis à chaque organe, chaque acteur intervenant dans la gestion des marchés publics et surtout préciser les sanctions et implications en cas de non-respect de ces délais. Aussi, est-il nécessaire que des mécanismes plus souples soient trouvés pour la procédure d'appel d'offre au niveau des collectivités décentralisées. De façon précise, nous proposons les seuils suivants : 5 000 000 de FCFA, pour les marchés de prestations intellectuelles, les fournitures et services et 10 000 000 de FCFA pour les travaux. Enfin, il faut nécessairement des dispositions complémentaires à la loi pour définir des conditions plus strictes d'allotissement des marchés pour éviter le risque de fractionnement abusif des marchés destinés à éviter d'achopper sur les seuils de passation.

4.2.4 Le renforcement des capacités de tous les acteurs du système

La gestion de la maîtrise d'ouvrage communale exige la présence de cadres bien formés pour une véritable administration de développement. C'est une étape importante dans la démarche de gestion intégrée de bien outiller les acteurs impliqués. Ainsi que nous l'avons souligné dans la présentation des résultats, aucune des communes ne dispose de cadres compétents en passation de marchés et de juristes. C'est une insuffisance à laquelle il faut pallier pour améliorer le professionnalisme des agents. Cette formation devra permettre à tous les agents de s'acquitter de leurs tâches dans le strict respect de l'esprit de la loi. Des centres de formation dédiés et des écoles qui offrent des formations spécifiques dans le domaine des marchés publics sont disponibles. Il faut donc une volonté politique incarnée par une vision de développement. Notons que la coopération technique allemande à travers le PDDC, s'investit déjà à combler ce déficit à travers la formation axée sur des thématiques spécifiques, notamment en maîtrise d'ouvrage et en procédure de passation de marchés, au profit des cadres de la mairie. Il est également prévu dans le cadre du programme, un Centre de Formation en Administration Locale (CeFAL). Les formalités de mise en place de cette structure sont en cours et devraient faire l'objet d'actions spécifiques dans le plan d'actions intégrées.

Nous gageons que cette structure pourra renforcer le professionnalisme des agents communaux. Il est important de souligner que cette approche doit être sous-tendue en amont par une politique des ressources humaines (recrutement, formation, rémunération, motivation, gestion des carrières etc.) véritablement axée sur la mobilisation et le développement des agents communaux.

4.2.5 Des mesures pour décourager les pratiques de corruption

Le combat de la corruption est avant tout un combat de longue haleine qui nécessite des mesures appropriées qui devraient être inscrites au plan d'actions intégrées dont :

- Le cadre légal à travers la prise d'une loi anti-corruption. Il convient de préciser que cette loi est déjà adoptée et promulguée au Bénin et tous les décrets d'application de cette loi sont en cours d'adoption. Il est plus que nécessaire de parachever tout le dispositif légal et réglementaire afin que les pratiques de corruption en général soient réprimées, car l'impunité est un facteur catalyseur de la corruption.
- L'institution d'une prime à la bonne gouvernance au niveau des collectivités décentralisées du Bénin. Il s'agit d'un trophée qui sera décernée aux communes qui vont s'illustrer dans les bonnes pratiques suivant des critères bien établis. Cette distinction pourra être organisée par des associations de lutte contre la corruption ou des citoyens épris de transparence et les mérites seront portés à l'attention du public pour susciter de saines émulations au niveau des autres communes.
- Une démarche éthique avec la mise sur pied d'une charte de la transparence au niveau de toutes les communes du Bénin. Il s'agit de mettre sur pied des comités d'éthique au niveau de chaque département qui se chargeront de vulgariser les bonnes pratiques d'éthique, de transparence, de responsabilité dans le système. Ce comité d'éthique devra élaborer un code de conduite qui définisse clairement les relations et les restrictions à respecter entre les agents publics et les acteurs privés.
- Les campagnes d'Information, d'Education et de Communication (IEC) sur les investissements communaux, sur les enjeux de la corruption, les méfaits de la corruption. Ces actions sont de nature à impulser le changement de comportement au sein des populations à la base. Les messages seront adressés en fonction des cibles à impacter qui sont essentiellement les élus locaux, les cadres communaux, les entrepreneurs, les populations. Cela peut se faire sous la forme d'émissions radios interactives, de sketches, de débats, de tracts etc.
- Le déploiement des observateurs indépendants qui interviennent dans le processus de passation tels que prévus dans la loi peut dans une certaine mesure réfréner les mauvaises pratiques. Ces observateurs doivent bien sûr être assermentés afin de mieux crédibiliser leurs interventions. Les rapports que ces observateurs auront à faire doivent être exempts de toute manipulation ou biais. Ces observateurs doivent être des personnes à la probité morale irréprochable.
- Des mesures d'incitation et de protection des dénonciateurs. En l'espèce, il s'agit de préserver l'anonymat des personnes qui dénoncent des faits et personnes de corruption. Lesdites personnes devront être récompensées par des gratifications ou primes si les faits dénoncés sont avérés et les auteurs clairement identifiés. Cette dernière remarque est importante, car il

peut y avoir une déviation. Il s'agit de faire la différence entre les dénonciateurs et les délateurs pour éviter tous règlements de compte. Les autorités communales doivent prendre des garde-fous (vérification exhaustive des informations apportées) afin d'éviter des dérapages, ou règlements de comptes, sources de situations conflictuelles.

- La mise sur pied de comités restreints de vigilance, au niveau de chaque commune. Cette cellule, sous le contrôle du conseil communal devra se charger de suivre la bonne exécution des contrats de marchés sur le terrain, et rendre compte au fur et à mesure. Aussi, cette cellule devra-t-elle avoir un numéro vert et gérer les appels de dénonciations des faits de corruption et faire les constats préliminaires d'usage.
- La prise de sanctions administratives par les autorités communales envers les personnes reconnues coupables de corruption, afin de résoudre le problème complexe d'impunité.

Les différentes approches que nous avons explicitées plus haut et toutes ces mesures, qui sont loin d'être exhaustives, peuvent contribuer, nous en sommes persuadés, à une réduction des pratiques de corruption dans le système des marchés publics. A présent, il s'agit aussi de proposer quelques outils pratiques inspirés des expériences d'autres nations.

4.3 Des outils modernes de gestion

L'intégrité des marchés publics passe aussi par la mise en place d'outils modernes de gestion. Ces éléments devraient faire l'objet d'une orientation spécifique au plan d'actions intégrées. Afin de répondre à la deuxième hypothèse de travail, nous proposons les outils suivants :

4.3.1 Un logiciel de gestion des marchés

L'exigence de la modernisation des pratiques dans laquelle doivent s'inscrire les administrations communales et la gestion de la maîtrise d'ouvrage communale accordent une l'importance de plus en plus accrue aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Notre deuxième hypothèse de travail s'est trouvée ainsi vérifiée et confortée. C'est en cela qu'un logiciel de gestion des marchés publics s'avère indispensable dans les communes aujourd'hui pour une gestion informatisée de tout le processus. En effet, le logiciel doit permettre de centraliser toutes les informations relatives aux marchés et à la gestion des contrats. Ce logiciel permet d'entrer les données, de les traiter et de générer des informations fiables. De plus, c'est un outil d'archivage des données et de traçabilité des informations aux mains des utilisateurs. Ceci ne fera qu'accroître l'efficacité et la célérité des traitements des dossiers surtout au niveau du Secrétariat des Marchés Publics (SMP). Ce logiciel, un véritable guide pratique et facile d'utilisation doit constituer une base de données et avoir nombre de fonctionnalités avec des cases et champs à renseigner. Ces différentes fonctionnalités permettent une gestion rigoureuse de toutes les procédures de bout en bout, la génération et l'édition de tous les documents relatifs aux marchés, l'intégration des délais, le suivi exécution des contrats, le calcul de

tous les coûts (décomptes, avance de démarrages, retenue de garantie...), la gestion des paiements, la gestion des infrastructures etc. A priori, c'est un gage d'efficacité du système en général.

4.3.2 *Une plate-forme en ligne des marchés publics*

Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, la corruption trouve son fondement dès qu'il y a une certaine opacité dans le processus. Les exigences de transparence et d'intégrité indispensables à une lutte efficace contre la corruption dans les marchés publics nécessitent une plate-forme en ligne. Pour ce faire, il faut un portail national de gestion des marchés où les internautes peuvent consulter toutes les propositions de contrats dans un esprit d'égalité d'accès à l'information. Cette plate-forme interactive doit couvrir toutes les étapes de la procédure de passation de marchés. Les avis de marchés doivent être consultables sur cette plate-forme avec toutes les informations concernant les Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), une documentation claire sur les offres, le cahier des clauses générales, clauses particulières, les critères d'évaluation des offres, des guides à l'intention des soumissionnaires, des revues et statistiques etc. Il s'agit d'un outil dynamique et qui sert d'interface entre l'administration et les acteurs privés afin de réduire le plus possible les interventions humaines. Cette plate-forme doit permettre de télécharger des documents types tels que les DAO, les différents procès-verbaux (ouverture des plis, d'analyse, de négociation...), lettres de notification, les contrats types, etc. Au-delà d'un outil de transparence, il doit être un véritable outil didactique à l'intention des utilisateurs et internautes soucieux de s'informer et de se former.

Il est utile de préciser que cette plate-forme nationale que nous proposons nécessite que la connexion internet soit accessible à toutes les communes. Nous avons fort heureusement constaté tout de même que les principaux responsables et cadres de toutes les communes que nous avons visitées disposent, même si c'est en nombre limité, de clés de connexion internet que les différents opérateurs de téléphonie mobile offrent. Aussi, les différents entrepreneurs rencontrés ont-ils souligné la nécessité de disposer d'une connexion internet.

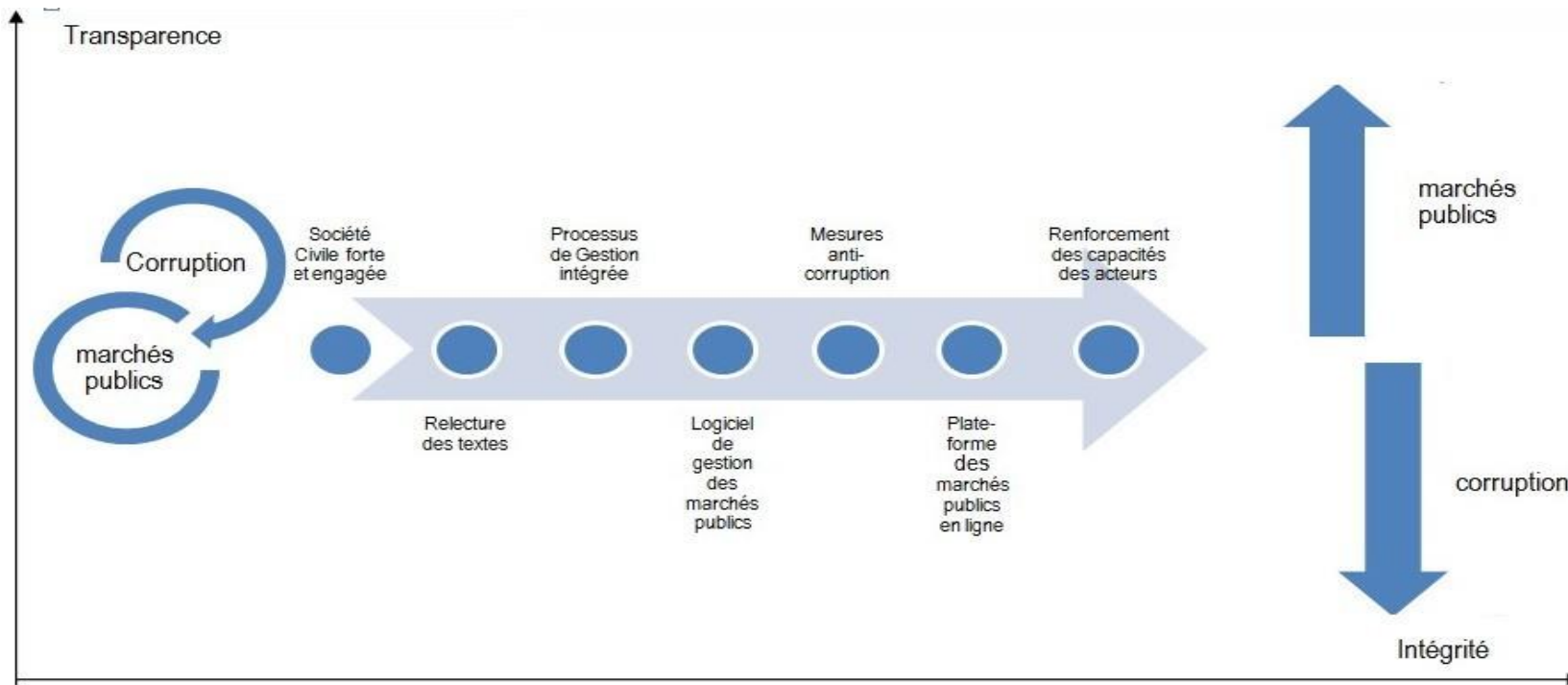
Toutes ces mesures et outils que nous proposons s'inscrivent dans le cadre d'une politique de dématérialisation des marchés publics que nous soutenons fortement et qui au demeurant, figurent en bonne place dans les réformes du code des marchés publics engagées par le Bénin. Aux termes de la loi, la dématérialisation procède de « la création, échange, envoi, réception ou conservation d'informations ou de documents par des moyens électroniques ou optiques » (code des marchés publics chapitre II, portant définition). Cette dématérialisation qui fait recours aux supports électroniques vise forcément à réduire l'intervention humaine et peut se révéler un puissant outil de transparence et d'intégrité du système. Toutefois son adoption doit être progressive et tenant compte des défaillances fréquentes du réseau internet, de l'électricité surtout dans les communes ordinaires du Bénin. C'est conscients de tous ces paramètres que nous recommandons une dématérialisation progressive qui peut commencer par le lancement des appels d'offres et la transmission des dossiers d'appels d'offres

par exemple pour les candidats qui le demandent. La plate-forme des marchés publics au Maroc³⁶ est un exemple pratique de la dématérialisation progressive du processus où tous les documents relatifs aux marchés sont en ligne et téléchargeables par les utilisateurs ; les soumissionnaires des marchés publics peuvent déposer leurs offres directement en ligne sur cette plate-forme. C'est un gage de la transparence dans le processus.

En résumé, nos propositions sont bâties, en partant de données de terrain. Nous avons mis un accent particulier sur l'implication et la participation des acteurs à la base, approche qui nous a guidés durant tous nos travaux et que nous avons adoptée dans la recherche des solutions préconisées. La figure ci-dessous nous fait la synthèse des propositions et outils préconisés.

³⁶ Voir sur le site www.marchespublics.gov.ma consulté le 15 janvier 2013

Figure 8: Synthèse du processus de dislocation du lien marché public-corruption



Source : Auteur

La lutte contre la corruption dans les marchés publics consiste à disloquer le couple corruption-marchés publics. Cette lutte procède d'une démarche processuelle matérialisée par la flèche centrale. Les deux anneaux ouverts de gauche montrent que la corruption au départ du processus est enchâssée dans le système des marchés publics. Les différents points indiquent les approches proposées ici qui renforcent le rôle de veille et de contrôle de la société civile. La relecture des textes légaux et réglementaires pour l'adapter aux spécificités des communes. Le processus de gestion intégrée favorise la mobilisation et l'implication de tous les acteurs. Les outils de technologie de l'information et des communications dont le logiciel de gestion des marchés publics pour renforcer la traçabilité des informations et un archivage des données et la plate-forme en ligne pour servir d'interface entre les usagers et les acheteurs publics. Les mesures anti-corruption pour encourager l'éthique et la bonne gouvernance au niveau communal. Le renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de passation par la formation pour améliorer le professionnalisme. Toutes ces propositions et outils visent l'engagement des acteurs, l'accès direct et équitable aux informations, le renforcement du contrôle de la chaîne de passation et la réduction des interventions humaines dans le processus qui favorisent les collusions et les pratiques de corruption. Ces différentes mesures mises en pratiques renforcent la transparence et l'intégrité dans les marchés publics. Quand la transparence et l'intégrité sont au rendez-vous, la corruption se trouve réduite et disparaît progressivement d'où la fin du processus matérialisée par la séparation nette marché public et corruption à travers les deux flèches de droite qui vont en sens opposé. Le défi de briser le lien marché public-corruption passe inévitablement par ce processus.

Conclusion

Le présent mémoire met en lumière un certain nombre d'interrogations qui sont liées à la gestion des marchés publics dans le contexte des collectivités décentralisées du Bénin. Ces interrogations dont essentiellement la transparence et l'intégrité sont au cœur des débats actuels sur la problématique des marchés publics. Lorsqu'il est évoqué le phénomène de la corruption dans le système des marchés publics, cela suscite en général des remous et de vives polémiques en fonction des intérêts qui y sont en jeu. Nous avons tenté tout au long de ce mémoire de dépeindre les différentes pratiques de corruption dans ce système et fait ressortir les effets sur les investissements à terme.

L'objectif que nous poursuivons à travers cette étude importante qui au demeurant, nous a plongés dans les rouages de l'administration communale, consiste à contribuer à une meilleure utilisation des ressources communales et un cadre plus sain de collaboration entre les acteurs privés et publics et la société civile dans son ensemble. Il a été question tout au long de ce mémoire de faire une lecture critique du dispositif légal et réglementaire vu sous le prisme des collectivités locales. Ensuite, nous avons analysé les enjeux des marchés publics dans l'investissement local. Enfin, nous avons esquissé des approches de solution et outils les plus pratiques et modernes afin de contribuer au défi de la lutte contre la corruption en général et plus particulièrement dans le système des marchés publics au Bénin. C'est la démarche que nous avons adoptée pour répondre à la question de départ soulevée dans la problématique.

La revue de littérature nous a permis de mieux comprendre les fondements de la corruption, de mieux cerner le soubassement du lien « incestueux » marché public-corruption et de nous positionner par rapport aux axes de solution pour une meilleure approche de lutte contre la corruption. A travers la recension des écrits sur notre sujet, nous appréhendons mieux l'enclassement de la corruption, son caractère systémique et dévastateur pour l'Afrique et partant pour tous les autres continents. Il appert la nécessité de pousser les investigations sur les méfaits de la corruption vue sous le prisme des collectivités décentralisées du Bénin. Nous nous sommes rendus compte au cours de notre revue de littérature, et nous en étions déjà convaincus, à travers nos deux hypothèses de travail que les acteurs majeurs de la lutte contre la corruption dans les marchés publics sont éminemment les acteurs publics, les acteurs privés et le « tiers secteur », c'est à dire la société civile. Chaque acteur a sa partition à jouer, nous nous sommes évertués à faire ressortir ces rôles tout au long du document. L'étude documentée des pratiques de la corruption nous a donné de tirer des leçons des expériences d'autres pays et des bonnes pratiques de gestion des marchés publics que l'OCDE s'est employée à capitaliser dans ses publications.

Durant tous nos travaux notamment sur le terrain, nous nous sommes rendu compte que la gestion de la maîtrise d'ouvrage communale est une réalité tangible dans toutes les communes du Bénin et que cette gestion de la maîtrise communale concède aux différentes communes des budgets d'investissement de plus en plus importants grâce à l'appui de l'Etat et des partenaires techniques et

financiers. Il est plus que jamais nécessaire d'asseoir les bases d'une saine gestion des ressources des communes du Bénin. A l'évidence, les besoins des communes de mettre en place des outils modernes et pratiques gages d'une véritable transparence et intégrité du système des marchés publics sont clairement identifiés.

Nous avons choisi de faire notre stage au PDDC, car il est un fait que les partenaires au développement, notamment la coopération allemande joue un rôle éminemment important dans le renforcement du processus de la bonne gouvernance locale et la consolidation de l'exercice de la démocratie à la base. C'est le lieu pour nous de louer les efforts de tous ces acteurs tels que la Coopération Suisse, l'Union Européenne (UE), la Coopération Technique Belge (CTB) et tutti quanti, aux côtés des communes pour appuyer leurs processus de développement. Durant tout notre stage, nous avons utilisé une approche terrain qui nous a été bénéfique à plus d'un titre, Cela nous a permis de discuter directement avec les acteurs eux-mêmes. De plus, nous avons adopté une démarche participative en impliquant les différents acteurs à la base dans l'identification des solutions les plus idoines. Nous avons croisé les différents points de vue pour formuler des propositions adaptées.

Les réponses que nous avons apportées à la question principale ainsi qu'aux hypothèses de travail, nous ont conduits à proposer des mesures idoines ciblées et intégrées dans une démarche structurée, qui tiennent compte des spécificités communales. Les différents outils de gestion que nous avons aussi proposés nécessitent en amont une formation pointue et un processus d'appropriation. Cependant une question reste essentielle : Est-ce que les mécanismes et outils proposés suffisent à eux-seuls pour assurer la transparence et l'intégrité du système des marchés publics et réduire de facto la corruption à un niveau marginal ? Nous répondons par la négative, car notre démarche se veut être très réaliste. C'est pour cela que nous préconisons des préalables à tout ceci. Au-delà des discours ampoulés auxquels nous sommes habitués de la part des politiciens vendeurs d'illusions et chantres de la lutte anti-corruption, nous pensons qu'il est primordial, voire capital, qu'une volonté politique transparaisse dans les actes, cela nécessite un engagement fort et véritable de la part des différents leaders politiques.

Enfin, la culture de l'obligation de réédition des comptes, des résultats, le contrôle citoyen de l'action publique, doivent être des réalités dans les communes du Bénin. L'élaboration de toutes les politiques publiques doit intégrer ces différentes dimensions. Ce sont des gages de l'amélioration de la qualité des dépenses publiques notamment communales.

Pour terminer, c'est sur une note d'espoir que nous voudrions inviter tout un chacun à méditer sur cette pensée du Dalaï Lama qui dit ceci « Si vous avez l'impression d'être trop petit pour pouvoir changer quelque chose, essayez donc de dormir avec un moustique, et vous verrez lequel des deux empêche l'autre de dormir » (Dalaï lama, 2013).

Bibliographie

- Bergeron Pierre (2004). *La gestion moderne, une vision globale et intégrée*. ISBN 2-89105-859-38593, Gaétan Morin, 4^{ème} édition, 531 p.
- Blundo Giorgio et Jean Pierre Olivier de Sardan (2003). « *La corruption au quotidien en Afrique de l'ouest, Approche socio-anthropologique Bénin, Niger et Sénégal* » 284 p.
- Blundo Giorgio (2001) « *La corruption quotidienne dans les passations des marchés publics au Sénégal* » politique africaine N°83 19 p.
- Daniel Jean (2013). *Les étapes de la gestion intégrée*. Notes de conférence à Alexandrie, Egypte 10 janvier.
- Gouvernement de la République du Bénin (2007) *la corruption et la gouvernance au Bénin, rapports des résultats de l'enquête diagnostique*, 72 p.
- Kourouma Ahmadou (2004). *Quand on refuse, on dit non*. ISBN 202068022, Edition Seuil, 168 p.
- La territoriale N° 22 (septembre 2011). *Le magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration*, 39 p.
- Lengwiler Y et Wolfstetter (2006). « *corruption in procurement auction* », *governance and the efficiency of economic systems, discussion paper N°90, janvier*.
- Mawenya Awadi Saadiki (2008). « *Empêcher la corruption dans les marchés publics en Afrique* » *Publication occasionnelle de SAIIA*, N° 9, 11 p.
- Médard Jean François (1991). « *l'Etat néo-patrimonial en Afrique Noire* » *Etat d'Afrique Noire*, Paris : Karthala.
- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT). *Recueil des lois sur la Décentralisation et leurs décrets d'application*, Décembre 2010, 136 p.
- Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). *Répartition des ressources du fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) non affectées au titre de la gestion 2012*.
- Observatoire de Lutte contre la Corruption (2008) *Livre blanc sur l'Etat de la Corruption au Bénin*, 123 p
- OCDE (2007a) *Corruption dans les marchés publics : Méthodes acteurs et contre-mesures*, ISBN 978-92-64-01445, 115 p.
- OCDE (2007b), *l'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, ISBN 978-64-02752-7, 194 p.
- OCDE (2008) *Corruption: Glossaire des normes pénales internationales*, ISBN 978-92-64-04402-9, 99 p.

Pecqueur Bernard (2000). *Le développement local*. 2^{ème} édition revue et augmentée, Paris : Syros, Alternatives Économiques, 132 p.

Transparency International (2002). *Combattre la corruption : enjeux et perspectives*, Paris : Karthala, 351 p.

Verschave François Xavier (1998) *la Françafrique, le plus long scandale de la république*, paris stock 2003, 379 p.

Wilfried Adoun et François Awoudo (2007). *Le Bénin, une démocratie prisonnière de la corruption, investigations sur des faits et scandales de 1990 à 2006*. Dossiers classés Tome 1 ISBN 978-99919-66-86-1, Friedrich Ebert Stiftung, 387 p.

Loi N°99-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes du Bénin.

Loi N°2001-07 du 09 mai 2001 portant maîtrise d'ouvrage public en République du Bénin.

Loi N°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

Décret N°2010-494 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation, et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

Décret N°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation, et fonctionnement de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP).

Décret N°2010-496 du 26 novembre 2010 portant attribution, organisation, et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics, des Commissions de Passation et des cellules de Contrôle des marchés Publics.

Décret N°2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de Moralisation dans les marchés publics et délégations de service public.

Décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

Décret N°2011-478 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés.

<http://www.arnp.bj/> consulté le 10 septembre 2012.

<http://www.decentralisation.bj/> consulté le 15 septembre 2012.

www.ifad.org/gbdocs/eb/67/f/EB-99-67-INF-4.pdf consulté le 02 Janvier 2013.

<http://lemondedudroit.fr/afrique-moyen-orient-international/159625-benin-la-loi-anti-corruption-est-entree-en-vigueur.html> consulté le 10 janvier 2013.

www.marchespublics.gov.ma consulté le 15 janvier 2013.

<https://www.marchespublics.gov.ma/pmmp/> le 20 janvier 2013.

<http://oecd.org/document> consulté le 25 janvier 2013.

<http://www.transparency-france.org> consulté le 25 janvier 2013.

Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien et questionnaires

Thème de l'étude : la corruption dans le système des marchés publics communaux

Consentement éclairé

Je m'appelle Bio Guerra GANSARE, je suis étudiant à l'Université SENGHOR d'Alexandrie et présentement en stage à la GIZ au Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). Le présent entretien s'inscrit dans le cadre de mes travaux de recherche sur la corruption dans le système des marchés publics communaux. Les informations données, les révélations faites, et la documentation qui sera mise à ma disposition seront exploitées dans la plus grande confidentialité et se limiteront au cadre strict de la rédaction de mon mémoire de fin de formation.

Guide N°1 Entretien avec les autorités locales

Quel est votre appréciation sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage au Bénin ? Quels en sont les défis ?

Avez-vous déjà suivi des formations spécifiques en rapport avec l'exercice de la maîtrise d'ouvrage ?

Avez-vous déjà procédé à l'installation de tous les organes de gestion des marchés publics dans votre commune ?

Quels sont les critères de sélection des candidats qui doivent soumissionner aux appels d'offres que vous lancez ?

Disposez-vous d'un répertoire des entreprises par secteur d'activités ?

Que pensez-vous de la corruption dans les marchés publics ?

Y a-t-il des pratiques de corruption au sein de l'administration dont vous avez la charge ?

Si oui, avez-vous pris des mesures pour les contrer ? Lesquelles ? Ont-elles porté les fruits ?

Que pensez-vous de la dématérialisation ? Pensez-vous qu'elle peut enrayer la corruption dans le processus de passation des marchés publics ?

Que préconisez-vous comme mesures contre la corruption dans les marchés publics communaux ?

Thème de l'étude : la corruption dans le système des marchés publics communaux

Consentement éclairé

Je m'appelle Bio Guerra GANSARE, je suis étudiant à l'Université SENGHOR d'Alexandrie et présentement en stage à la GIZ au Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). Le présent entretien s'inscrit dans le cadre de mes travaux de recherche sur la corruption dans le système des marchés publics communaux. Les informations données, les révélations faites, et la documentation qui sera mise à ma disposition seront exploitées dans la plus grande confidentialité et se limiteront au cadre strict de la rédaction de mon mémoire de fin de formation.

Guide 2 : Entretien avec les cadres techniques de l'administration communale

Nom et prénom de l'agent : formation académique, Poste occupé, Années d'expériences, rôle dans la chaîne de passation de marché.

Pouvez-vous nous décrire le processus de passation de marché dans votre commune ?

Comment appréciez-vous la gestion de ce processus dans votre commune ?

Disposez-vous d'un plan de passation de marché ? Si oui, est-il approuvé par l'autorité de tutelle ?

Dans le cas où l'autorité de tutelle n'approuve pas le plan de passation de marché, quelles sont vos marges de manœuvres?

Pouvez-vous nous décrire les étapes clés de la procédure d'appel d'offre ouvert ?

Pouvez-vous nous décrire les étapes clés la procédure d'appel d'offres restreint ?

Pouvez-vous nous décrire la procédure de demande de cotation ?

Pouvez-vous nous fournir la liste des marchés passés dans votre commune de 2008 à 2012 par (intitulé, mode de passation, montant du marché, source de financement, entreprise titulaire, état du marché)?

Tous les organes de gestion des marchés sont-ils mis en place dans votre commune ?

Comment appréciez-vous la collaboration entre les différents organes ?

Disposez-vous des documents de référence des marchés publics dans votre commune ?

Disposez-vous d'un répertoire des prestataires ? Par secteur d'activités ?

Disposez-vous d'un logiciel de gestion des marchés publics ?

Disposez-vous d'un système d'archivage de vos données et donnés sur les marchés passés ?

Avez-vous déjà subi des pressions de toutes sortes (venant des autorités à divers niveaux) ? Si oui, quelles autorités ? Comment réagissez-vous ?

Quelles appréciations faites-vous du dispositif de contrôle dans le processus de passation des marchés ? Est-il efficace ?

Que pensez-vous des pots-de-vin dans les marchés publics ? Peut-on selon vous y mettre un terme ?

La lutte contre la corruption dans les marchés publics est-elle possible ? Dans quelles conditions ?

Pensez-vous que la dématérialisation du processus de passation de marché pourra permettre de lutter contre la corruption ? Si oui, dans quelles conditions ? Si non, que préconisez-vous ?

Quelles sont vos perspectives pour une gestion saine et transparente des marchés publics communaux ?

Thème de l'étude : la corruption dans le système des marchés publics communaux

Consentement éclairé

Je m'appelle Bio Guerra GANSARE, je suis étudiant à l'Université SENGHOR d'Alexandrie et présentement en stage à la GIZ au Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). Le présent entretien s'inscrit dans le cadre de mes travaux de recherche sur la corruption dans le système des marchés publics communaux. Les informations données, les révélations faites, et la documentation qui sera mise à ma disposition seront exploitées dans la plus grande confidentialité et se limiteront au cadre strict de la rédaction de mon mémoire de fin de formation.

Guide N 3 : A l'intention des acteurs privés (prestataires de service et entrepreneurs)

Avez-vous connaissance de la réglementation sur les marchés publics ?

Quelles appréciations faites –vous du processus de passation des marchés publics communaux ?

Etes-vous satisfait de la conduite des agents intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics ? Si oui, pourquoi ? Si non, que leur reprochez-vous ?

Avez-vous déjà soumissionné aux appels d'offres dans les communes ? Si oui, quel type d'appels d'offres, la fréquence, nombres de fois que vous avez été déclaré adjudicataire ?

Quelles sont les contraintes auxquelles vous êtes confronté lorsque vous participez à un appel d'offre ?

Quelles sont les assurances que vous avez lorsque vous participez à un appel d'offres ?

Qui vous donne ces assurances ? Sont-elles fiables selon vous ?

Pensez-vous que les appels d'offres sont vraiment ouverts à la concurrence ?

Comment êtes-vous informé des lancements des appels d'offres ?

Vous est-il arrivé de faire l'objet de chantage ou de rançonnement de la part des agents communaux ?

Si oui, comment réagissez-vous chaque fois ?

Vous est-il arrivé de refuser de céder au chantage ? Que se passe t'il dans ce cas ?

Avez-vous des difficultés dans l'exécution de vos contrats ? Si oui, de quelle nature ?

Vous est-il arrivé d'avoir des avenants aux contrats de marchés ? Pour quels motifs ?

Lorsque vous êtes déclaré adjudicataire d'un contrat de marchés que faites-vous à l'endroit des acteurs de la chaîne de passation de marché ?

Pensez-vous que les critères d'appartenance ethnique, religieuse ou politique sont des éléments décisifs dans le choix final de l'adjudicataire d'un marché public?

Que pensez-vous de la corruption dans les marchés publics ?

Que répondez-vous lorsqu'on accuse les entrepreneurs d'être très souvent à l'origine des pratiques de corruption ?

Pensez-vous que la dématérialisation pourrait permettre d'améliorer le processus de passation des marchés publics ?

Que préconisez-vous comme mesures pour lutter contre la corruption dans les marchés publics ?

Thème de l'étude : la corruption dans le système des marchés publics communaux

Consentement éclairé

Je m'appelle Bio Guerra GANSARE, je suis étudiant à l'Université SENGHOR d'Alexandrie et présentement en stage à la GIZ au Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). Le présent entretien s'inscrit dans le cadre de mes travaux de recherche sur la corruption dans le système des marchés publics communaux. Les informations données, les révélations faites, et la documentation qui sera mise à ma disposition seront exploitées dans la plus grande confidentialité et se limiteront au cadre strict de la rédaction de mon mémoire de fin de formation.

Guide N°4 : Entretien avec les Organisations de la Société Civile et autres personnes ressources

Quel regard portez-vous sur la réglementation des marchés publics au Bénin ?

Quels regards portez-vous sur les actions de la société civile en général au Bénin ?

Pensez-vous que la société civile a un rôle à jouer dans le processus de passation des marchés publics communaux ? Quel(s) rôle(s) devrait –elle jouer selon vous ?

Quelles appréciations faites-vous du cadre institutionnel des marchés publics au Bénin ? (les organes de gestion, l'organisation du processus, relations entre les différents organes) ?

Ce cadre est-il efficace selon vous ? Renforce-t-il le contrôle de la chaîne ?

Que pensez-vous de la corruption dans les marchés publics ?

Quelles sont les actions que vous menez pour la lutte contre la corruption au Bénin ?

Avez-vous du soutien des pouvoirs publics ? du secteur privé ?

Quels sont les risques auxquels vous êtes exposés dans la lutte contre la corruption ?

Pensez-vous que la dématérialisation du processus de passation des marchés publics pourrait permettre de venir à bout de la corruption dans les marchés publics ?

Quelles mesures préconisez-vous pour lutter contre la corruption dans les marchés publics communaux ?

Thème de l'étude : la corruption dans le système des marchés publics communaux

Consentement éclairé

Je m'appelle Bio Guerra GANSARE, je suis étudiant à l'Université SENGHOR d'Alexandrie et présentement en stage à la GIZ au Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC). Le présent entretien s'inscrit dans le cadre de mes travaux de recherche sur la corruption dans le système des marchés publics communaux. Les informations données, les révélations faites, et la documentation qui sera mise à ma disposition seront exploitées dans la plus grande confidentialité et se limiteront au cadre strict de la rédaction de mon mémoire de fin de formation.

Guide N°5 : Entretien avec les Partenaires Techniques et Financiers

Quelle est votre appréciation du processus de passation des marchés publics dans les communes du Bénin ?

Quels mécanismes avez-vous mis en place pour accompagner les communes dans la promotion de la bonne gouvernance ? Spécifiquement dans les marchés publics ?

Comment assurez-vous le suivi de vos prestations dans vos communes d'intervention ? Quelles perspectives entrevoyez-vous ?

Avez-vous déjà réalisé des études du système des marchés publics dans vos communes d'intervention ? Si oui, quels constats avez-vous fait ? Quelles recommandations avez-vous formulé ?

Quel regard global portez-vous sur les nouveaux textes organisant les marchés publics dont la loi N°2009-02 du 07 Août 2009, portant code des marchés publics et délégations de service public en République du Bénin et les décrets d'application ?

Pensez-vous que les communes disposent de toutes les ressources et compétences pour gérer efficacement le processus de gestion des marchés publics au regard de la nouvelle réglementation ?

Pensez-vous que les communes respectent les textes en vigueur sur les marchés publics ? Si non, que préconisez-vous ?

Que pensez-vous de la corruption dans le système des marchés publics spécifiquement dans les communes ?

Pensez-vous que la dématérialisation du processus de passation des marchés publics pourrait permettre de venir à bout de la corruption dans les marchés publics ?

Sinon, quels mécanismes préconisez-vous pour garantir la transparence et l'efficacité dans le processus des marchés publics des communes du Bénin?

Annexe 2 : Etat des marchés passés de 2008 à 2012

Département :

Commune :

Année	Désignation	Montant du marché	Budget	mode de passation	Niveau d'exécution	Motifs de retard	Actions menées	Résultats obtenus

Annexe 3 : Suivi des budgets d'investissement des communes

Département :

Commune :

département	Commune	Montant 2008	Montant 2009	Montant 2010	Montant 2011	Montant 2012	OBS

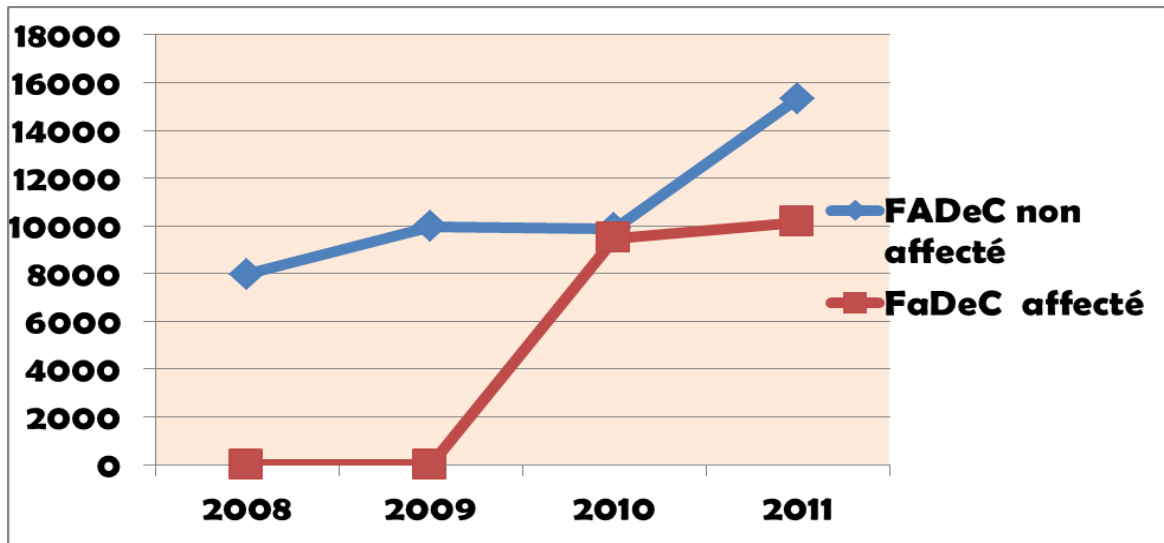
Annexe 4 : Carte administrative du Bénin (Départements et communes)

Le Bénin compte douze (12) départements et soixante-dix-sept (77) communes en tout.



Source : Site <http://www.afrique-planete.com>

Annexe 5 : Le FADEC au Bénin : les résultats de 2008 à 2011



Source : Robert TOSSOU, Assistant Technique à la Commission Nationale des Finances Locales, présentation faite lors d'un séminaire international sur le thème « les institutions nationales de financement, le FADEC au Bénin » Douala 12 au 16 Décembre 2011.

La dotation du FADEC a été assurée par l'Etat en 2008 et 2009. A partir de 2010, les partenaires techniques et financiers ont commencé à appuyer l'Etat afin de maintenir le niveau d'accroissement du fonds.

Annexe 6 : Récapitulatif des transferts financiers aux communes de 2008 A 2013

On se rend bien compte que les transferts de l'Etat en direction des communes du Bénin prennent de plus en plus de l'ampleur et il est utile que ces ressources soient gérées avec la plus grande transparence et efficacité et ce, au bénéfice des populations à la base.

DEPARTEMENTS / COMMUNES	MONTANTS					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFTPRIJ	MS	MERPMEDEP	
ALIBORI	5 245 273 299	720 659 932	-	288 000 000	321 279 800	6 575 213 031
Banikoara	1 054 478 501	210 425 767	-	47 500 000	22 287 000	1 334 691 268
Gogounou	884 785 702	103 968 033	-	95 000 000	78 445 975	1 162 199 710
Kandi	803 591 729	112 970 033	-	68 500 000	53 533 675	1 038 595 437
Karimama	931 758 908	92 978 033	-	41 000 000	23 112 300	1 088 849 241
Malanville	805 333 401	102 410 033	-	21 000 000	74 288 675	1 003 032 109
Ségbana	765 325 058	97 908 033	-	15 000 000	69 612 175	947 845 266
ATACORA	6 514 935 738	1 270 087 501	-	385 500 000	-	8 170 523 239
Boukoubé	712 863 251	111 326 033	-	69 000 000	-	893 189 284
Cobly	634 012 491	136 424 611	-	68 000 000	-	838 437 102
Kérou	869 027 449	132 182 611	-	69 000 000	-	1 070 210 060
Kouandé	840 559 838	139 316 035	-	22 172 410	-	1 002 048 283

DEPARTEMENTS / COMMUNES	MONTANTS					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFTPRIJ	MS	MERPMEDEP	
Matéri	745 296 760	202 027 767	-	49 500 000	-	996 824 527
Natitingou	665 398 593	182 817 189	-	35 827 590	-	884 043 372
Péhunco	589 894 455	133 480 611	-	15 000 000	-	738 375 066
Tanguiéta	878 772 995	134 864 611	-	16 000 000	-	1 029 637 606
Toucountouna	579 109 906	97 648 033	-	41 000 000	-	717 757 939
ATLANTIQUE	4 934 462 913	1 216 245 158	-	481 500 000	390 956 875	7 023 164 946
Abomey Calavi	846 772 390	242 306 037	-	98 000 000	73 504 075	1 260 582 502
Allada	655 338 049	156 420 611	-	15 000 000	50 737 275	877 495 935
Kpomassè	579 562 413	145 080 611	-	103 500 000	66 004 075	894 147 099
Ouidah	511 416 155	125 956 033	-	82 000 000	19 403 250	738 775 438
Sô-Ava	617 233 639	104 834 033	-	87 500 000	14 360 550	823 928 222
Toffo	590 810 298	177 451 189	-	-	63 725 275	831 986 762
Tori Bossito	515 504 095	111 066 033	-	6 000 000	61 365 175	693 935 303
Zè	617 825 874	153 130 611	-	89 500 000	41 857 200	902 313 685
BORGOU	7 539 706 116	1 381 084 934	425 000 000	291 500 000	506 676 812	10 143 967 862
Bembèrèkè	804 909 541	205 057 767	-	45 000 000	79 404 575	1 134 371 883
Kalalé	965 728 904	137 464 611	-	53 500 000	70 983 175	1 227 676 690
N'Dali	757 461 733	138 760 611	-	33 000 000	25 710 600	954 932 944
Nikki	839 361 274	178 141 189	-	14 000 000	78 245 375	1 109 747 838
Parakou	1 631 046 960	235 615 767	425 000 000	22 000 000	10 086 000	2 323 748 727
Pèrèrè	663 214 038	103 450 033	-	38 000 000	73 726 237	878 390 308
Sinendé	734 164 881	133 048 611	-	15 000 000	74 133 175	956 346 667
Tchaourou	1 143 818 786	249 546 345	-	71 000 000	94 387 675	1 558 752 806
COLLINES	4 298 228 700	1 084 352 556	-	220 500 000	246 456 350	5 849 537 606
Bantè	751 014 062	205 749 767	-	52 000 000	27 274 500	1 036 038 329
Dassa Zoumè	657 794 593	216 743 767	-	25 000 000	68 679 175	968 217 535

DEPARTEMENTS / COMMUNES	MONTANTS					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFPRIJ	MS	MERPMEDEP	
Glazoué	666 431 053	162 478 611	-	51 000 000	27 274 500	907 184 164
Ouèssè	796 773 889	153 996 611	-	42 500 000	27 274 500	1 020 545 000
Savalou	798 541 305	196 581 189	-	35 000 000	68 679 175	1 098 801 669
Savè	627 673 800	148 802 611	-	15 000 000	27 274 500	818 750 911
COUFFO	3 835 238 788	1 147 105 712	-	307 000 000	-	5 289 344 500
Aplahoué	705 548 801	222 457 767	-	87 000 000	-	1 015 006 568
Djakotomey	675 585 968	189 569 189	-	66 000 000	-	931 155 157
Dogbo	564 093 863	219 081 767	-	46 000 000	-	829 175 630
Klouékanmey	616 688 963	184 549 189	-	83 000 000	-	884 238 152
Lalo	661 648 093	155 036 611	-	10 000 000	-	826 684 704
Toviklin	611 673 100	176 411 189	-	15 000 000	-	803 084 289
DONGA	3 047 889 532	859 187 068	-	180 000 000	-	4 087 076 600
Bassila	868 620 110	179 875 189	-	39 000 000	-	1 087 495 299
Copargo	591 268 391	105 958 033	-	30 000 000	-	727 226 424
Djougou	1 125 391 324	431 217 235	-	75 000 000	-	1 631 608 559
Ouaké	462 609 707	142 136 611	-	36 000 000	-	640 746 318
LITTORAL	5 101 214 930	209 405 998	551 000 000	18 000 000	-	5 879 620 928
COTONOU	5 101 214 930	209 405 998	551 000 000	18 000 000	-	5 879 620 928
MONO	3 248 343 423	941 024 244	-	260 500 000	-	4 449 867 667
Athiémé	542 804 588	109 334 033	-	54 000 000	-	706 138 621
Bopa	641 028 599	187 057 189	-	32 500 000	-	860 585 788
Comè	496 163 707	148 628 611	-	15 000 000	-	659 792 318
Grand Popo	468 701 913	113 144 033	-	91 000 000	-	672 845 946
Houéyogbé	556 611 305	194 243 189	-	68 000 000	-	818 854 494
Lokossa	543 033 311	188 617 189	-	-	-	731 650 500
OUEME	6 594 829 304	1 189 154 609	257 000 000	370 000 000	90 809 350	8 501 793 263

DEPARTEMENTS / COMMUNES	MONTANTS					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFPRIJ	MS	MERPMEDER	
Adjarra	453 586 096	114 010 033	-	5 000 000	45 404 675	618 000 804
Adjohoun	597 228 529	145 080 611	-	137 500 000	-	879 809 140
Aguégués	587 507 257	93 062 033	-	15 000 000	-	695 569 290
Akpro-Missérété	504 235 428	147 590 611	-	54 000 000	-	705 826 039
Avrankou	543 168 578	122 926 033	-	6 000 000	45 404 675	717 499 286
Bonou	546 526 961	132 354 611	-	85 000 000	-	763 881 572
Dangbo	572 413 717	145 600 611	-	67 500 000	-	785 514 328
Porto-Novo	2 126 247 908	158 158 033	257 000 000	-	-	2 541 405 941
Sèmè-Podji	663 914 829	130 372 033	-	-	-	794 286 862
PLATEAU	3 078 258 034	811 522 211	-	194 500 000	-	4 084 280 245
Adja-Ouèrè	623 144 217	180 825 189	-	-	-	803 969 406
Ifangni	541 173 256	119 550 033	-	40 000 000	-	700 723 289
Kétou	731 333 932	189 395 189	-	57 500 000	-	978 229 121
Pobè	603 720 597	142 136 611	-	5 000 000	-	750 857 208
Sakété	578 886 033	179 615 189	-	92 000 000	-	850 501 222
ZOU	5 062 529 705	1 360 170 077	-	369 000 000	379 816 725	7 171 516 507
Abomey	499 534 831	127 860 033	-	40 000 000	27 474 600	694 869 464
Agbangnizoun	521 220 714	143 436 611	-	45 000 000	18 502 350	728 159 675
Bohicon	606 392 288	186 625 189	-	50 000 000	18 393 150	861 410 627
Covè	432 821 792	101 632 033	-	-	20 445 300	554 899 125
Djidja	761 696 264	191 301 189	-	46 000 000	87 363 375	1 086 360 828
Ouinhi	525 780 531	131 230 611	-	16 000 000	88 268 075	761 279 217
Za-Kpota	552 575 251	110 806 033	-	72 000 000	8 426 000	743 807 284
Zangnanado	544 955 918	216 051 767	-	80 000 000	25 983 600	866 991 285
Zogbodomey	617 552 115	151 226 611	-	20 000 000	84 960 275	873 739 001

DEPARTEMENTS / COMMUNES	MONTANTS					TOTAL
	MDGLAAT	MEMP	MESFTPRIJ	MS	MERP MEDER	
TOTAL	58 500 910 483	12 190 000 000	1 233 000 000	3 366 000 000	1 935 995 912	77 225 906 395

Source : Site www.decentralisation.bj.

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

MEMP : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

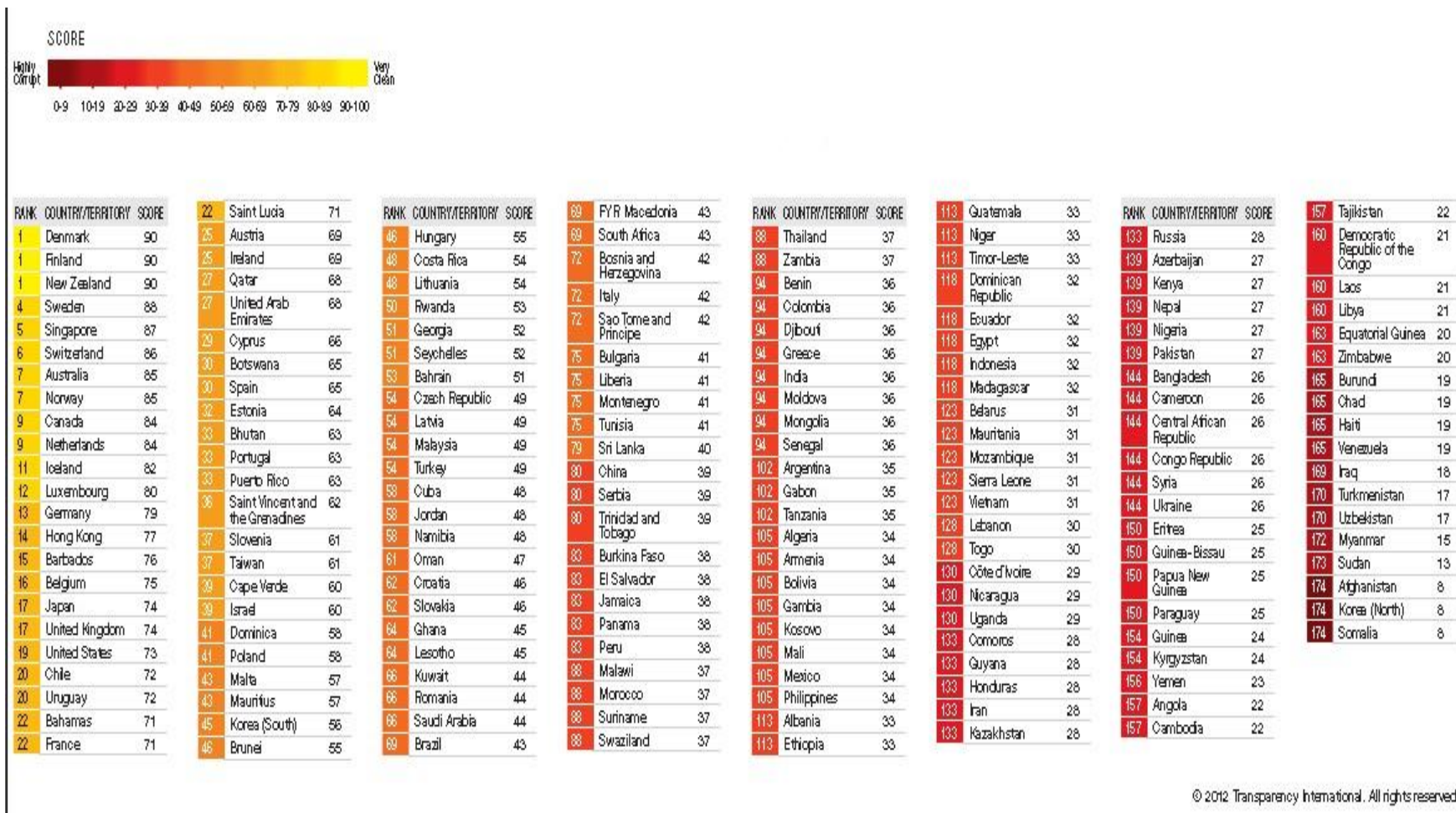
MESFTPRIJ : Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes

MS : Ministère de la santé

MERP MEDER : Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables.

Annexe 7 : Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International pour le compte de 2012.

Sur une échelle de 0 (perçu comme fortement corrompu) à 100 (perçu comme peu corrompu), le Bénin a un score de 36, ce qui fait que le Bénin occupe le rang de 94^{ème} rang sur 176 pays. Sur 53 pays africains, il occupe la 17^{ème} place. Ce bilan peut être encore meilleur avec une bonne stratégie nationale.



© 2012 Transparency International. All rights reserved.

Source : Site <http://www.transparency-france.org> (Transparency International 2012)

Bio Guerra GANSARE
01 BP 4064 Cotonou République du Bénin
Tel: (229) 97 33 92 92 / 95 34 92 92
algans16@yahoo.fr / alino16@hotmail.fr