



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Passation des marchés publics communaux en République du Bénin : Quelles stratégies pour freiner la corruption et asseoir une bonne gouvernance locale ?

présenté par

Marc Dossou DOKOUI

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

Département : Administration et Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

le 23 mars 2011

Devant le jury composé de :

Madame Danièle Bordeleau, Présidente

Directrice du Département Administration-Gestion
Université Senghor d'Alexandrie- Egypte

Monsieur Jean-Piere Faugère Examineur

Vice-Président de l'Université Française d'Egypte, Le Caire

Monsieur Mohamed Hesham Mansour Examineur

Ecole Supérieure Libre des Sciences Commerciales Appliquées &
Heart to Heart Consultancy & Human Development, Le Caire

Remerciements

Vous avez été nombreux à contribuer de diverses manières à la concrétisation de cet important projet de ma vie. Recevez, tous et chacun, mes remerciements les plus sincères.

Je pense à Mr Omar TOURE, mon ancien Directeur de Projet. Vous m'avez encouragé pour cette formation. A travers vous, je dis merci à toute l'équipe-famille que nous avons constituée à RTI/USAID.

Merci à Madame Danièle BORDELEAU, Directrice du Département Administration-Gestion. Votre très grande disponibilité et votre style de gestion sont pour nous un modèle et un acquis fondamental. Merci à Madame Suzanne Youssef, l'Assistante Administrative.

Je dis un profond merci à Messieurs Joseph TOSSAVI et Nicolas WIDMER et à toute l'équipe du PAPDC/CTB pour l'encadrement et le soutien durant mon stage et même au-delà.

Merci également à vous Mr Jean Médédjo AGBEVO et Mr Christophe H. MEGBEDJI, respectivement Maire de la Commune de Toviklin et de Klouékanmè. Cette formation est un défi en signe de reconnaissance au rêve que vous nourrissez chacun pour ma modeste personne.

J'adresse ma profonde gratitude à mes frères et sœurs, particulièrement à Richard, Charles, Sylvain et Norbert, à ma nièce Marthe DONOU, à mon neveu Nestor ZANKPO, à mes amis Pascal LAHAMY, Florent KEMBO, François ZINSOU, Parfait METCHIHOUNGBE, Maxime TOKLO ; Franck LANDJOHOU, Abbé Daniel S. AVE, Marianique ZONDODE, Dieudonné TCHEKPE, Théodore DOTOU.

Merci à mes collègues étudiants de la 12^{ème} promotion, tout spécialement à Awal, Béchir, Aziz, Hamidou, Telbaye, Mélanie, Coulibaly et Alvine pour leur présence et leur constante sollicitude.

Merci à vous, Aymard AGUESSIVOGNON, Sœur Catherine GBEDOLO, Abbé Léon EDAYE, Abbé Serge DOMANOU pour la relecture de ce travail.

Merci tout spécial à Serge S. AYAKA, mon compatriote et colocataire que j'appelle affectueusement « Papa » ; Papa, nous avons vécu ensemble durant deux ans, dans une harmonie et dans une complémentarité sans pareilles. Grâce à toi, je pars d'ici avec de bonnes leçons de vie. Merci à toi.

Je n'oublie pas les artistes musiciens béninois, particulièrement ceux qui chantent dans ma langue maternelle ;

Merci enfin à l'Organisation Internationale de la Francophonie pour avoir, à travers un processus de recrutement lavé de toutes pratiques d'intervention, de favoritisme et de corruption, permis à un pauvre comme moi, de bénéficier à moindre coût de cette formation.

« La transparence est un bien public qu'il faut à n'importe quel prix préserver »

Dossou Marc DOKOUI

Dédicaces

Je dédie ce mémoire :

A mon feu Père ; tu as bénis du haut ce projet ;

A ma mère ; toi que je n'ai pas de mots pour qualifier, ta bravoure nous motive ;

A ma grande-sœur Justine et à mon grand-frère Pierre Edayé-Dokoui ; ce voyage d'étude m'a permis d'évaluer ce que vous valez pour moi ;

A Afi Lady Alessi ; tu es pour moi une amie d'exception. Ton soutien sans mesures et ta franche collaboration sont les plus beaux souvenirs que je garde de mon séjour à Alexandrie ;

A ma chère Julienne ; cette formation était sans doute nécessaire à la consolidation de notre union ;

A Gottwill et Edwill ; vous qui, pendant deux ans, vous êtes contentés du téléphone pour écouter ma voix, ce travail est pour vous. Vous devez faire mieux.

Liste des sigles

ARMP :	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BM :	Banque Mondiale
BTP :	Bâtiments et Travaux Publics
CCMP :	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CTB :	Agence Belge de Développement
DNCMP :	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDC :	Fonds de Développement Communal
FRC :	Fond de Renforcement des Capacités
GTZ :	Agence Allemande de Développement
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
OSC :	Organisation de la Société Civile
PAPDC :	Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux
PASCRP :	Programme d'Appui à la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
PDC :	Plan de Développement Communal
PDDC :	Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement des Communes
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
RTI	Research Triangle Institute - International
SNV :	Organisation Néerlandaise de Développement
TI :	Transparency International
USAID:	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

Liste des illustrations

Liste des figures

Figure 1. Le Cadre institutionnel de gestion des marchés publics	6
Figure 2. Un exemple de prestation de serment d'un gouvernement local	9
Figure 3. Comparaison du coût de la corruption avec l'Aide Publique au Développement	21
Figure 4. Secteurs à paiements supplémentaires non documentés des pots-de-vin	22
Figure 5. Chaîne des acteurs de gestion des marchés publics communaux	31
Figure 6. Présentation du système de performance des marchés publics communaux	37
Figure 7. Proportion de chaque mode de passation	40
Figure 8. Dotation de l'Etat et du FADeC au profit des Communes de 2006 à 2010 (en pourcentage) ..	41
Figure 9. Synthèse des propositions d'outils de gestion des marchés publics communaux	53

Liste des tableaux

Tableau 1. Evolution des transferts de l'Etat et du FADeC de 2006 à 2010	11
Tableau 2. Quelques problèmes soulevés par l'audit des FDC et FRC 2009 du PAPDC/CTB	12
Tableau 3. Acteurs rencontrés et centre d'intérêt	30

Résumé

Une gestion saine et efficiente des marchés publics constitue sans doute, une obligation pour tous ceux qui ont à charge tant au niveau national que local, la conduite des politiques publiques de développement. Les marchés publics étant l'unique moyen pour les décideurs de mettre des biens, fournitures et services à disposition de leurs administrés. Cependant, la pratique de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales depuis la décentralisation du pouvoir politique au Bénin, révèle de notoriété publique des insuffisances qui écartent l'exécution des marchés publics de l'essentiel : le soutien au développement local et la promotion de la bonne gouvernance.

En outre, l'une des insuffisances concerne l'inadéquation des moyens et outils de gestion ; une situation qui contraste avec les normes et exigences en la matière. A propos, le cadre réglementaire avec ses carences et insuffisances, offre un terrain très fertile aux manœuvres frauduleuses et à la corruption.

C'est pour apporter quelques réponses à ces insuffisances que le présent mémoire essaie d'analyser tout le processus de passation des marchés publics afin d'en ressortir les faiblesses et proposer des pistes de solutions qui nous paraissent nécessaires, utiles et surtout adaptées au contexte des collectivités locales. Pour ce faire, notre travail combine les enseignements tirés de la revue bibliographique et une approche pratique qui nous a conduit au cœur des collectivités locales.

En somme, à l'issue d'un stage de quatre mois au PAPDC/CTB, nous avons non seulement recueilli et analysé les points de vue et propositions des différentes parties prenantes aux marchés publics mais surtout, bâti nos propositions à partir de données factuelles adaptées au contexte des collectivités locales. Nos propositions concernent en priorité, la modernisation des outils de gestion c'est-à-dire l'informatisation progressive du processus, le renforcement des compétences à travers le recrutement de cadres aux profils adaptés aux besoins des services de passation des marchés publics ou la formation continue de ceux déjà en fonction au sein des administrations locales, la mise en place d'un cadre réglementaire qui prend en compte les spécificités des collectivités locales et donnant priorité au renforcement de la transparence et de l'intégrité dans la conduite des marchés publics.

Toutes ces propositions seront renforcées par d'autres mesures comme l'implication active de la société civile dans tout le processus des marchés publics, le développement du sens de responsabilité des parties prenantes, la communication et la reddition obligatoire des comptes.

Enfin, pour pérenniser la transparence et l'intégrité du processus des marchés publics tant communaux que nationaux, il faut un cadre législatif global de lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite.

Mots-clefs

Marchés publics, Transparence, Collectivités locales, Intégrité, Bonne gouvernance, Maîtrise d'ouvrage, Gestion

Abstract

A sound and efficient management of public market is a requirement for all those in charge of development public policy making, in local as well as in national level. Indeed, public market is the only way for policymakers to avail goods, supplies and services for their citizens. However, the project management by local governments, since decentralization of political power in Benin, reveals some shortcomings as far as support for local development and good governance are concerned.

One of the shortcomings is related to the use of management means and tools a situation that contrasts with standards and requirements demanded in that area. So this situation offers a very fertile ground for bribery and corruption.

It is to provide some answers to these shortcomings, that the present work has been undertaken in order to analyze the whole process of procurement, underlining the weaknesses and avail some necessary and useful solutions, especially meant to the context of local communities.

In this perspective, our work combines lessons learned from literature review and a practical approach that led us to the heart of local communities.

After four months internship spent at PAPDC/CTB, we have not only collected and analyzed the points of views and proposals of partakers in public market process, but more importantly, we have built a sound framework of solutions (based upon evidences) really adapted to local communities. Our proposals entail modernization of management tools, it is to say the progressive computerization of the whole process; increasing capacities through the recruitment of skilful personnel capable to carry efficiently the process of public procurement or training of those already employed in the local government, the establishment of a normative framework which takes in account the specificities of local communities and gives priority to transparency and integrity in public market.

All these propositions will be reinforced by other means such as active involvement of the civil society throughout the procurement process, developing a sense of responsibility of the partakers in the process and a compulsory account giving.

Finally, to sustain transparency and integrity of procurement process both in local and national level we need a legislative framework to fight corruption and illicit enrichment.

Keywords

Public market, Transparency, Local communities, Integrity, Good governance, Project management, Management

Table des matières

Remerciements.....	i
Dédicaces	ii
Liste des sigles	iii
Liste des illustrations.....	iv
Résumé	v
Abstract.....	vi
Table des matières	vii
Introduction	1
1 PROBLEMATIQUE DES MARCHES PUBLICS COMMUNAUX ET LUTTE ANTI-CORRUPTION AU BENIN.....	3
1.1 Les marchés publics et le cadre juridico-institutionnel de gestion	3
1.1.1 Pourquoi les marchés publics ?	3
1.1.2 Historique des marchés publics au Bénin	4
1.1.3 Les avancées sur le plan juridique	4
1.1.4 Cadre institutionnel de gestion des Marchés Publics	5
1.2 La corruption dans les marchés publics	6
1.2.1 Les risques de corruption à chaque étape de gestion des marchés publics	7
1.2.2 Les actions de lutte contre la corruption des années 1990 à nos jours au Bénin.....	7
1.2.3 Marchés publics et corruption: un complot entre vendeur et acheteur	8
1.2.4 La corruption et la question des 10%	9
1.2.5 L'intégrité dans les marchés publics	10
1.3 Les marchés publics comme un enjeu majeur des collectivités locales	10
1.3.1 Les transferts de ressources financières pour renforcer l'investissement local.....	10
1.3.2 Des chiffres qui traduisent mieux la réalité.....	11
1.3.3 Question principale, objectifs de l'étude et résultats attendus.....	12
2 FONDEMENTS GENERAUX DES MARCHES PUBLICS ET DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	15
2.1 Généralités sur les marchés publics.....	15
2.1.1 Quelques définitions.....	15
2.1.2 Marchés publics : facteur d'optimisation de l'investissement public	17
2.2 Gouvernance dans les marchés publics.....	17
2.2.1 Evolution du concept de gouvernance	18
2.2.2 Enjeux et ancrage de la gouvernance locale.....	19
2.2.3 La participation comme moteur du développement local	20

2.3.	Marchés publics et corruption: deux thèmes indissociables aujourd'hui.....	21
2.3.1.	Degré de corruption dans les marchés publics	21
2.3.2.	Les fondements de la corruption en Afrique.....	23
2.3.3.	Nécessité d'une lutte intégrée et concertée au plan national, régional et international	26
3	METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET APPORT DU STAGE	28
3.1.	Démarche méthodologique adoptée.....	28
3.1.1.	Définition des indicateurs	28
3.1.2.	Approche théorique à travers la recherche documentaire.....	29
3.1.3.	Outils et échantillonnage.....	29
3.1.4.	Difficultés rencontrées.....	30
3.1.5.	Les acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics	31
3.2.	Contribution du stage au recentrage de l'étude	32
3.2.1.	Présentation de la structure d'accueil	32
3.2.2.	Approche PAPDC/CTB pour une meilleure gestion des marchés publics.....	32
3.2.3.	Réforme du système de gestion des marchés publics dans l'espace UEMOA	33
3.2.4.	Les expressions courantes quand on aborde le sujet	34
3.2.5.	Des cas de succès	35
4	RESULTATS ET PROPOSITION D'OUTILS ET DE PRATIQUES POUR UNE MEILLEURE GESTION DES MARCHES PUBLICS	37
4.1.	Exposé et interprétation des résultats d'enquêtes	38
4.1.1.	Gestion inefficace du processus d'appel d'offres	38
4.1.2.	Peu de transparence dans la gestion des marchés publics	39
4.1.3.	Des budgets d'investissements plus consistants	41
4.2.	Propositions de nouvelles pratiques	42
4.2.1.	Renforcer la participation et la communication autour des investissements communaux.....	42
4.2.2.	Une veille citoyenne au service du développement local	42
4.2.3.	Renforcement de l'intégrité dans la gestion de marchés publics.....	43
4.2.4.	Freiner la corruption : un ensemble non limitatif de mesures	45
4.3.	Des outils pour moderniser la gestion des marchés publics	48
4.3.1.	Une base de données des documents types de gestion des marchés publics	48
4.3.2.	Un logiciel de gestion des marchés publics.....	49
4.3.3.	La dématérialisation progressive des marchés publics	50
	Conclusion	54
	Bibliographie.....	56
	Annexes.....	59

Introduction

En optant pour la démocratisation et la décentralisation du pouvoir en 1990, le Bénin avait manifesté un désir historique de réforme profonde de son système de gouvernance. Dès lors, une importante partie des prérogatives de l'administration centrale serait transférée aux administrations locales élues.

Cette volonté de rapprocher le pouvoir politique des populations, transparaissait remarquablement dans les discours tenus aux Etats Généraux de l'Administration Territoriale en 1993. Dans son message d'ouverture des assises, le Chef de l'Etat, stipulait que « la démocratie doit chercher sa validité et son épanouissement dans une décentralisation authentique. Autrement dit, la démocratie sera à la base ou ne sera pas »¹. Il va sans dire qu'il n'y a pas de démocratie si les populations ne participent elles-mêmes aux prises des décisions concernant les options du développement local et national. Cette volonté de réformer l'administration territoriale, était soutenue par des principes fondamentaux tels que :

- le seul niveau de décentralisation sur l'ensemble du pays : la Commune ;
- la libre administration des Communes sous l'autorité du Maire et du Conseil Communal ;
- la tutelle administrative qui contrôle la légalité des actes des Communes et assure l'assistance et le conseil à la Commune par le Préfet ;
- le budget propre de la Commune, séparé de celui de l'Etat et approuvé par le conseil communal...

Le processus de décentralisation ainsi amorcé, vise entre autres, la promotion de la démocratie locale, son renforcement et son approfondissement, la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, gage d'un développement à la base et d'une réelle adaptation aux réalités locales. Elle offre également la possibilité de répondre aux profonds besoins des populations en matière de justice sociale et d'équité et de réduire la pauvreté par le partage des fruits de la croissance (Langley *et al*, 2006). Pour répondre efficacement aux impératifs de développement local, le Maire devient d'office, gestionnaire de la maîtrise d'ouvrage communal. Mais qu'en est-il de la capacité de l'administration locale en termes de moyens techniques et ressources humaines qualifiées, pour conduire de manière transparente et efficiente un processus de marché public ?

Les diverses évaluations faites de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et notamment de la gestion des processus de passation des marchés publics communaux au lendemain de la mise en route effective de la décentralisation relèvent aussi bien des efforts d'appropriation que beaucoup de carences et pratiques de contournement des normes. C'est ainsi que :

L'évaluation de cet exercice a montré, au regard des instruments juridiques et des réalités du terrain, que des efforts ont été accomplis [...] L'évaluation a révélé des situations de nombreuses zones d'ombre ou dysfonctionnements de la maîtrise d'ouvrage, imputables à la fois aux organisations et structures d'appui et aux autorités communales. L'état des lieux fait ressortir notamment la faiblesse

¹ Président Nicéphore Soglo, Discours d'ouverture des Etats généraux de l'Administration territoriale, 7 janvier 1993, in Etats généraux de l'Administration territoriale, Cotonou 7-10 janvier 1993, Actes, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale, Cotonou, 1993, p. 18

technique (ressources humaines) et financière des Communes, la dépendance de celles-ci à l'égard de l'Etat central en termes de déconcentration et de transfert des ressources. (GTZ, PDDC, 2008)

C'est dire donc qu' « [...] il reste encore assez à faire dans l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage efficace dans les Communes béninoises » (ACAD², 2009). Pendant que dans le rang des autorités, l'accent semble être mis sur la séparation des pouvoirs, le transfert des ressources, le bon fonctionnement des structures publiques et le déroulement transparent du processus électoral, des voix s'élèvent dans le rang des partenaires techniques et financiers et de la société civile béninoise, pour réclamer des pratiques plus démocratiques notamment l'information et la participation de tous, le dialogue objectif et ouvert, le droit à la parole, les prises de décisions collectives, le compte rendu et la reddition des comptes, la transparence de la gestion des marchés publics et une véritable lutte contre la corruption. Pour preuves, les études de la Banque Mondiale et de l'Union Africaine estiment le coût de la corruption à 148 milliards de dollars l'an en Afrique³. Dans le monde entier, le montant de pots-de-vin échangés lors de marchés publics varierait entre 390 et 400 milliards de dollars par an (Lengwiler et Wolfstetter, 2006). Dans le même temps, l'ensemble de l'Aide Publique au Développement accordée aux pays les plus pauvres du monde s'élevait à 119,8 milliards de dollars en 2008 et en 2009 il est évalué à 119,6 milliards de dollars ; moins que le coût annuel de la corruption en Afrique et trois fois moins que le montant des pots-de-vin échangés dans le monde en une année.

Au vu de ce constat, nous pensons avec forte conviction que lorsque l'Afrique réussira à se doter d'outils efficaces pour la gestion et le contrôle de ses politiques publiques et à réduire les dégâts de la corruption à un niveau marginal, son développement sera des plus spectaculaires. A travers ce travail structuré en quatre chapitres, nous comptons contribuer sensiblement à la normalisation du processus de passation des marchés publics communaux au Bénin.

Le premier chapitre, consacré à la définition de la problématique, nous amènera à justifier l'importance des marchés publics dans la promotion du développement à la base et à expliquer pourquoi le problème de la corruption est un handicap majeur à la satisfaction des besoins sociocommunautaires. Nous ferons ensuite un tour d'horizon de la réflexion existante sur la question en mettant l'accent sur les différentes contributions et solutions proposées par les auteurs et institutions ayant travaillé sur le sujet. A cette revue de la littérature s'ajoutera la présentation de notre approche méthodologique, notamment les apports de notre stage au PAPDC/CTB en matière d'accompagnement des Communes. Nos expériences professionnelles antérieures et surtout notre présence dans les Communes durant notre stage nous permettront d'avoir une idée nouvelle et pratique de la question.

Le quatrième et dernier chapitre sera fait essentiellement de propositions d'outils et de pratiques assez réalistes qui, nous l'espérons, amélioreront la gestion des marchés publics dans les collectivités locales béninoises et africaines.

² Association des Communes de l'Atacora et de la Donga

³ Sèye, C. Afrique : la malédiction du pétrole, in *Les Afriques*, n° 44 : 18 au 24 septembre 2008

1 PROBLEMATIQUE DES MARCHES PUBLICS COMMUNAUX ET LUTTE ANTI-CORRUPTION AU BENIN

Dans ce premier chapitre, nous présentons l'état du système de passation des marchés publics ainsi que les problèmes qui entravent la gestion saine et efficace du processus. Il s'agit pour nous, après une brève présentation du cadre opératoire de gestion, de présenter l'importance des marchés publics dans la satisfaction des besoins socio-communautaires, les handicaps et difficultés rencontrées par les collectivités décentralisées dans la gestion efficiente et transparente du processus.

1.1 Les marchés publics et le cadre juridico-institutionnel de gestion

1.1.1 Pourquoi les marchés publics ?

Que ce soit au plan international, régional et même national, les mots clés qui ont caractérisé les réformes du système de gestion des marchés publics sont : gestion transparente, bonne gouvernance, rapport qualité-prix etc. Pourquoi alors les marchés publics et quelles sont ses finalités ?

La passation des marchés publics est à la jonction des secteurs public et privé ; ce qui suppose « une coopération des deux parties pour optimiser les dépenses publiques »⁴. Pour ce qui concerne les collectivités locales, et suivant les compétences propres⁵ transférées aux collectivités locales, ces dépenses publiques concernent le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme, les infrastructures, équipements et transports, l'environnement, l'hygiène et la salubrité, l'enseignement primaire et maternel (et secondaire selon le statut), l'alphabétisation et l'éducation des adultes, la santé, action sociale et culturelle.

Si une Commune devait assurer directement ces services, il est inévitable qu'elle devienne tout de suite une grande entreprise très diversifiée et très complexe avec à la clé, une charge de fonctionnement dont le montant serait très élevé. Ceci exigerait aussi des moyens techniques et économiques difficiles à mobiliser. C'est donc pour éviter ces contraintes que le législateur oblige les collectivités locales à recourir à des structures externes.

Les marchés publics deviennent alors le moyen légal pour assurer des commandes régulières et profitables. Selon la définition retenue dans le code des marchés publics béninois (2009), un marché public est un « contrat écrit passé [...], par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé [...], soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération ». Pour se procurer des biens, des services et assurer des travaux d'intérêt public, l'administration locale fait appel au secteur privé. Dans les collectivités locales béninoises, les marchés publics constituent la principale

⁴ OCDE (2008), *Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, p. 9

⁵ Articles 83 à 124 de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

activité économique qui génère d'importants flux financiers. En raison de la complexité des marchés, les administrations font face à des pratiques de corruption faussent le jeu de l'accès équitable aux informations ainsi que l'égalité de chance des candidats. Il est donc important pour les « jeunes » collectivités locales béninoises de prendre la mesure de la mission qui est la leur dans la gestion optimale et intègre du processus de passation des marchés publics.

1.1.2 Historique des marchés publics au Bénin

Les marchés publics constituent le canal réglementaire par lequel l'administration met à la disposition des communautés, les biens, services et travaux indispensables à leur bien-être. Cette activité qui « met en jeu des sommes considérables » (OCDE, 2007b), a été depuis les indépendances du Bénin, jusqu'à un passé récent, « [...] sous-estimée et laissée au gré des cadres et fonctionnaires de l'administration qui, par le manque de probité et d'honnêteté de certains, ont jeté le discrédit sur le processus »⁶.

Depuis l'historique conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990, le contexte socio-politique béninois, s'est considérablement métamorphosé. Dès lors, la restructuration des services de l'Etat, a conduit à une réforme profonde de l'administration territoriale et à un regain d'intérêt des pouvoirs publics pour la lutte contre la corruption dans les structures étatiques. C'est ainsi qu'est également née, la volonté politique, d'assurer une gestion transparente des différentes phases de passation des marchés publics, concrétisée par la prise d'un acte administratif important, l'ordonnance N°96-04 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin.

Ce code, modifié par la loi N°2004-18 du 27 août 2004 et préfacé par des mots forts comme bonne gouvernance et transparence dans la gestion des affaires publiques, a servi, jusqu'à un passé récent, de cadre de référence en matière de gestion des marchés publics, pour les différents Gouvernements. Ces textes et les décrets d'application pris en 1999 sont venus combler le vide juridique qui avait longtemps caractérisé la gestion des marchés publics au Bénin et qui avait eu un impact négatif considérable sur son développement socio-économique. Ce faisant, le Bénin s'est doté de précieux instruments pour réglementer les clauses contractuelles des marchés publics.

1.1.3 Les avancées sur le plan juridique

En 1999, le gouvernement du Bénin, appuyé techniquement par les compétences de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement, a procédé à l'évaluation du système béninois de passation des marchés publics dans le cadre du Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRP). Le rapport de cette mission d'évaluation de la performance des marchés publics, préconisait une réforme du système en vue d'optimiser le processus entre acteurs publics et privés, et ce, dans un environnement qui garantit la transparence et l'intégrité de l'action publique. Cette réforme vise entre autres, une amélioration du cadre juridique et réglementaire, ainsi que l'intégrité et la

⁶ www.gouv.bj/IMG/pdf/Code_des_marches_publics.pdf, consulté le 02 Octobre 2010,

performance du système sans oublier le renforcement du cadre institutionnel et les outils indispensables à une meilleure gestion des marchés publics.

Par ailleurs, la mise en œuvre desdites réformes, a conduit à la mise en place des instruments législatifs et organisationnels suivants:

- ✓ Sur le plan de l'amélioration du cadre juridique, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été pris en 2004 notamment pour fixer les seuils de passation et organiser la mise en place des organes de gestion que sont la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) ; la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), et les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP).

Après plusieurs années de mise en œuvre des dispositifs réglementaires ci-dessus énumérés, il est apparu nécessaire, dans un double souci d'harmonisation et de renforcement de la performance du système de passation des marchés publics, de les adapter aux nouveaux standards internationaux tels, la loi type de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial (CNUDCI) élaborée en 1994 pour servir de modèle aux pays désirant entreprendre des réformes dans leur système de passation des marchés, l'accord sur les marchés publics de l'OMC entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, la déclaration de Paris et les textes d'harmonisation du système des marchés dans l'espace UEMOA: directives N°4 et N°5/CM/UEMOA⁷ de décembre 2005.

Ainsi, un nouveau code des marchés publics a été voté par l'Assemblée Nationale puis promulgué par le Président de la République le 07 Août 2009. Plusieurs décrets d'application sont en cours d'adoption pour accompagner la réforme ainsi engagée.

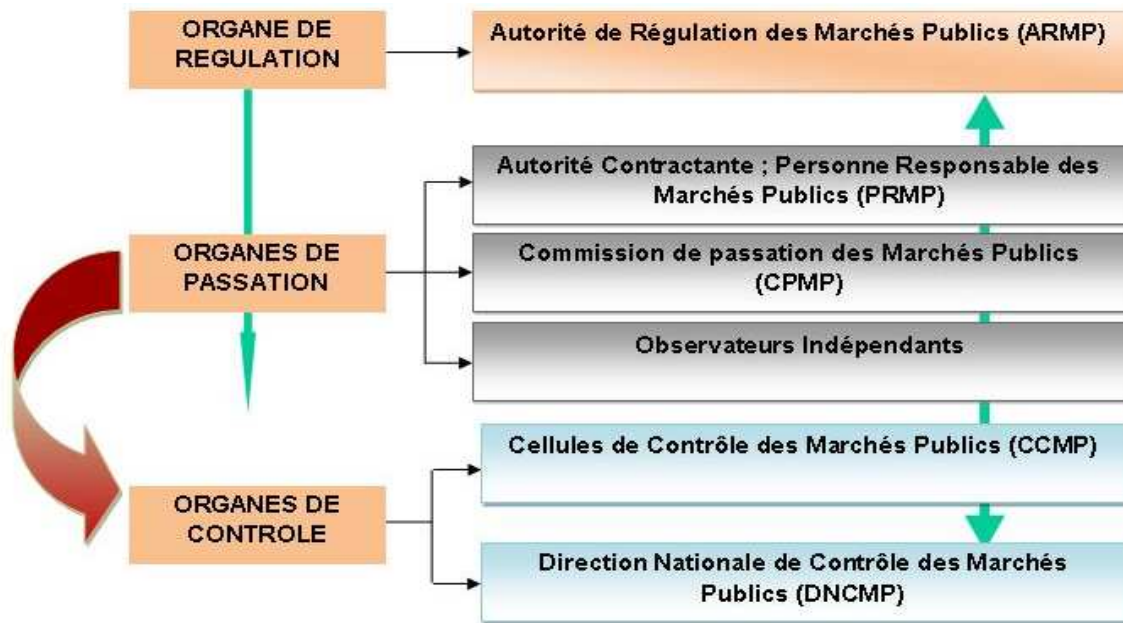
- ✓ Sur le plan de la performance et de l'intégrité, la volonté de mise en place d'un cadre intégré de management du système de passation des marchés publics et la centralisation des informations, constituent, aujourd'hui des avancées remarquables dans la gestion du processus. A cet effet, la conception d'outils modernes et informatiques de gestion du processus est indispensable.

1.1.4 Cadre institutionnel de gestion des Marchés Publics

Le cadre institutionnel de gestion des marchés publics comprend trois organes fondamentaux. Il s'agit de l'organe de régulation, de l'organe de contrôle et de l'organe de passation comme nous le montre le schéma ci-dessous.

⁷ La Directive N°4/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services public dans l'Union Economique et Monétaire ouest Africain (UEMOA); et La Directive N°5/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain. C'est donc dans une optique beaucoup plus globalisante d'internaliser la déclaration de Paris qui a été reprise au niveau communautaire à travers les directives N°4 et N°5/CM/UEMOA que s'inscrit l'élaboration d'un nouveau code des marchés publics au Bénin.

Figure 1. Le Cadre institutionnel de gestion des marchés publics



Source : Adapté du rapport final du SIGMaP, CNRMP

Malgré les innovations dont il est porteur, ce cadre institutionnel soulève, plusieurs inquiétudes quant à son adaptabilité au contexte réel des collectivités locales béninoises. Suffit-il de mettre en place au sein des Mairies, des Cellules de Contrôle des Marchés Publics pour penser avoir décentralisé ou déchargé la DNCMP? Le véritable problème qui se pose est celui de l'autonomie réelle de la CCMP (autonomie de décision et moyens de fonctionnement). Etant donné qu'elle est constituée d'élus locaux et de cadres exerçant à la Mairie et donc d'un personnel sous la tutelle administrative du Maire, quel type de contrôle la CCMP exercera-t-elle sur le processus ?

1.2 La corruption dans les marchés publics

La corruption se définit comme une « pratique qui vise à proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, qu'elle accomplisse ou qu'elle s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa mission ou son mandat »⁸.

A la lecture des ouvrages ayant traité de la corruption au Bénin et partout dans le monde, les marchés publics seraient l'un des secteurs les plus exposés au risque de corruption. Parmi les 07 secteurs publics identifiés par Transparency International lorsqu'il aborde la question de la transparence à l'échelle des collectivités locales, figure en première place « les marchés publics des collectivités locales » ; ce que nous appelons dans le cadre de ce travail « les marchés publics communaux ». Quels

⁸Définition proposée dans « Combattre la corruption : enjeux et perspectives », Partenaires de Transparency International Afrique, Juillet 2002, p.341

sont les risques et les signes annonceurs de l'existence d'une telle pratique à chaque étape de gestion des marchés publics ?

1.2.1 Les risques de corruption à chaque étape de gestion des marchés publics

Nous identifions ici, trois grandes phases que sont : la préparation, l'adjudication et la gestion du marché.

- ✓ Les risques inhérents à la phase préparatoire sont prioritairement :
 - la mauvaise évaluation des besoins ainsi qu'une estimation budgétaire peu réaliste ;
 - l'ingérence des pouvoirs publics dans le processus de lancement du marché ;
 - l'agrément voire l'admission de candidats peu ou non qualifiés ;
 - l'usage abusif de procédures non concurrentielles et de l'urgence ;
 - le traitement discriminatoire des candidats.
- ✓ Pendant la phase de passation, il s'agit de :
 - une stratégie d'information et de diffusion assez sélective ;
 - la non publication de l'avis d'appel d'offres ;
 - un manque de clarté dans les règles et grilles d'évaluation des offres ;
 - l'existence de conflits d'intérêts latents, entraînant du coup, un traitement partial des candidats ;
 - l'usage démesuré du pouvoir décisionnel du maître d'ouvrage dans le choix de l'adjudicataire.
- ✓ Au cours de la gestion, on note :
 - une insuffisance ou un manque de suivi (technique et financier) de l'entreprise d'exécution ;
 - une complaisance dans la validation des différentes étapes d'avancement des travaux ou de l'étude ;
 - une banalisation voire la négligence des défaillances et défauts lors de la réception.

1.2.2 Les actions de lutte contre la corruption des années 1990 à nos jours au Bénin

Cette période est choisie car son début, l'année 1990 marque un tournant décisif dans la vie politique, économique et sociale du Bénin à travers l'organisation de la Conférence des Forces Vives de la Nation. Cependant, il nous paraît utile de préciser que depuis les indépendances jusqu'aux années 1990, des missions de contrôle mandatées par les gouvernants pour vérifier la régularité des dépenses publiques et connaître des dossiers supposés de malversations, ont été dépêchées dans plusieurs services publics. Nous n'avons qu'à mentionner les commissions «AHOUEYA», «AHOUANSOU», «AMOOUSSOU-KPAKPA», commises à cette fin. Malheureusement, cette volonté politique n'avait jamais prospéré, c'est-à-dire contribué à faire la lumière sur les actes de corruption, puisque les conclusions des dites commissions, n'étaient souvent pas utilisées à des fins de transparence dans la gestion du bien public.

Mais à la faveur de la Conférence Nationale de février 1990, un accent fut mis sur l'importance de la transparence dans la gestion du patrimoine d'Etat. Cette détermination s'était manifestée dans les

discours du Premier Ministre de l'époque qui parlait de « faire rendre gorge les fossoyeurs de l'économie nationale » et il s'ensuivait la décision de mettre sur pied le "SOS CORRUPTION" en 1995. Mais cette commission avait fait plus de bruits qu'elle n'a contribué effectivement à la résolution du problème. Un an plus tard, la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP) fut créée et mise sous la tutelle directe du Chef de l'Etat. Ceci marque une nouvelle étape des initiatives gouvernementales en faveur de la lutte contre la corruption et l'utilisation abusive des biens publics.

Dès 1997, le Président de la République marque à nouveau son engagement dans la lutte contre la corruption en sollicitant au niveau des organismes internationaux qui s'investissent dans la lutte contre le fléau, la fourniture d'aide et de moyens optimaux pour renforcer la lutte au Bénin.

En 1998, le Gouvernement a lancé le Forum de Mobilisation de la Société Civile qui a donné naissance au Front des Organisations Nationales de lutte contre la Corruption (FONAC). La mise en place de cette coalition s'inscrit dans la droite ligne des souhaits de Transparency International, qui demandait l'implication de la société civile dans la lutte.

En 1999, une commission dite AHANHANZO GLELE a été mise sur pied suite à une déclaration du Chef de l'Etat, au séminaire « Redéfinition des attributions de la Cellule de Moralisation de la Vie Publique, CMVP » pour recenser tous les dossiers de malversations et de détournements des deniers publics rangés dans les tiroirs de 1996 à 1999. L'élément nouveau fut la composition de la commission où l'on notait à côté de la CMVP et des agents de l'Etat, plusieurs représentants de la société civile.

En 2007, à la faveur d'une « marche verte contre la corruption », le chef de l'Etat a réaffirmé sa volonté de faire de la lutte contre la corruption, une priorité dans son programme pour l'émergence économique du pays.

En dépit des tentatives ci-dessus énumérées, il faut constater que la justice est mise à l'écart dans les actions de lutte ; certainement que la non réglementation du secteur y contribue pour beaucoup.

1.2.3 Marchés publics et corruption: un complot entre vendeur et acheteur

Les secteurs les plus corrompus par ordre de priorité sont la douane, les marchés publics, les impôts, la police et la gendarmerie⁹. L'OCDE (2007) estime que la passation des marchés publics est l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption. Elle se manifeste par le recours aux dessous-de-table, des pots-de-vin, les collusions etc. Pour Transparency International, les secteurs à risque au sein des collectivités locales sont les marchés publics, le foncier et l'immobilier, les infrastructures de base, etc. Mais à qui imputer la responsabilité de l'évolution du phénomène? Lorsqu'on cherche à comprendre le phénomène, des entrepreneurs répondent:

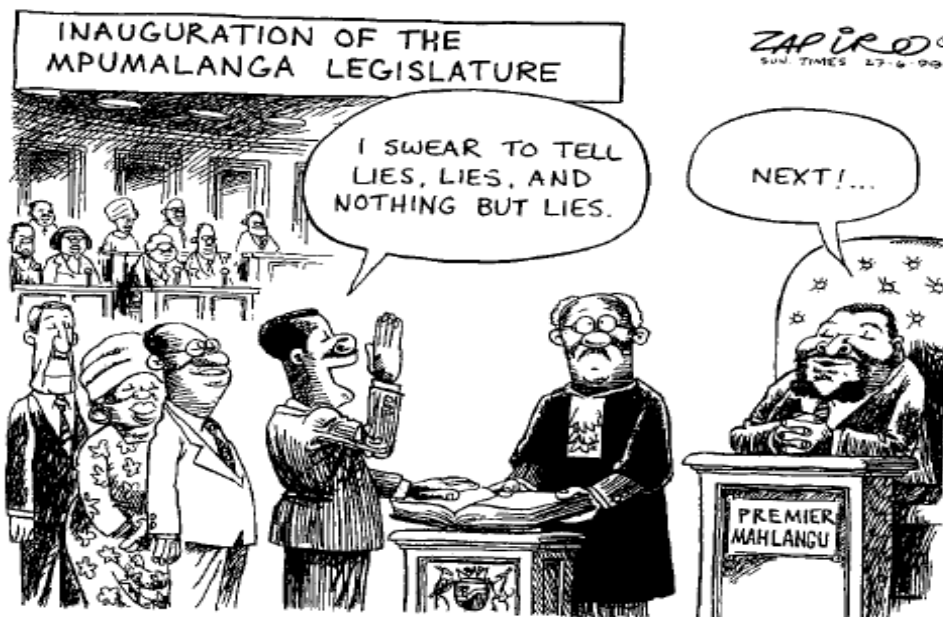
La corruption dans notre métier est inévitable. Elle prend toutes les formes. On ne peut pas la combattre. Ce qu'il faut rechercher c'est la diminuer » ; « L'entrepreneur qui s'oppose à la corruption ferme ses portes. » ; « A un chef nommé fraîchement, il faut lui préparer un colis. Au moment venu, il

⁹ OLC (2008), *Livre Blanc sur l'Etat de la Corruption au Bénin*, p.32

se rappellera de toi » ; ... et enfin à propos du fonctionnaire corrompu, un autre entrepreneur rapporte : Il vient à la maison pour te réclamer les 10 % comme une dette. (Blundo *et al*, 2001, p.99).

On note donc que la corruption dans les marchés publics est un fait de société qui concerne toutes les parties prenantes. « Les fournisseurs, contractants et consultants qui versent des pots-de-vin pour obtenir des contrats sont parfois présentés comme des innocents, forcés par des fonctionnaires cruels à offrir des pots-de-vin. En réalité, les deux parties sont au final coupables d'escroquer le client » (Mawenya, 2008, p.3). Si la corruption connaît l'ampleur qu'on lui reconnaît aujourd'hui dans les marchés publics, c'est aussi bien le fait du « corrupteur » et du « corrompu » et parfois de l'intermédiaire. Le manque d'intégrité y contribue aussi pour beaucoup tel que nous le décrit le dessin ci-dessous

Figure 2. Un exemple de prestation de serment d'un gouvernement local



Inauguration de l'assemblée de la province de Mpumalanga.
« Je jure de dire des mensonges, tous les mensonges et rien que des mensonges.
– Suivant ! »

Zapiro, Sunday Times, Afrique du Sud, 27 juin 1999

1.2.4 La corruption et la question des 10%

Les fraudes, les détournements et les cas de corruption sont plus compliqués à corriger puisqu'ils sont la conséquence de la volonté délibérée d'outrepasser les règles afin d'en tirer un profit et de dissimuler les manœuvres ayant permis de les effectuer (Bueb, 2006, p.6).

La première compromission à laquelle obéit la quasi-totalité des entrepreneurs serait le paiement systématique des 10%. Lors de nos entretiens, un entrepreneur nous disait ceci : « l'avance de démarrage sert à payer les 10% au maître d'ouvrage et à "clouer le bec" aux acteurs devant suivre et contrôler les travaux ». Et à un autre d'ajouter : « en réalité, les faux frais que nous payons varient entre 10 et 40% du coût total du marché ». Ces affirmations se confirment par une autre étude dans laquelle

un entrepreneur déclarait : « [...] le taux de 10% n'était qu'une valeur plancher dans le coût de la corruption. Dans certains marchés du PIP¹⁰, le coût de la corruption peut atteindre les 30 à 40% du coût total du marché » (Blundo *et al*, 2003, p.102). Lorsque ces affirmations proviennent des praticiens eux-mêmes, on est en droit de s'inquiéter sur la qualité réelle du produit livré à la réception de l'ouvrage.

Dans son étude consacrée à la lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics, l'OCDE (2006) nous propose une liste non limitative d'actes frauduleux; il s'agit des fausses facturations, de la majoration du nombre de pièces vendues, de la majoration du prix unitaire, de la modification de la quantité des produits ou du nombre d'homme/jour etc. Dans ce contexte on se demande à qui profitent réellement les marchés publics ; au public ou au privé ?

1.2.5 *L'intégrité dans les marchés publics*

Selon l'OCDE, l'intégrité se définit comme une utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conforme à leur destination officielle et à l'intérêt public. L'offre et l'acceptation des pots-de-vin, les conflits d'intérêts, le népotisme, la manipulation et l'usage abusif d'informations, les traitements discriminatoires, le gaspillage et l'abus des ressources de l'administration sont des situations susceptibles de compromettre l'intégrité dans la passation des marchés publics. C'est pourquoi plusieurs partenaires au développement exigent des collectivités locales, un minimum de transparence avant d'intervenir ou renforcer leurs appuis techniques et financiers. Ceci amène certaines Mairies à adopter des mesures conduisant à une meilleure visibilité des actions communales et notamment des procédures de passation des marchés publics. Même si ces mesures sont parfois de pures formalités, nous pouvons reconnaître qu'elles constituent une avancée importante vers la transparence et l'intégrité du processus. Toutefois, elles doivent être renforcées à travers une meilleure identification, une meilleure planification et une bonne budgétisation des dépenses publiques, une transparence dans l'identification des candidats à consulter surtout dans le cadre des appels d'offres restreints. Promouvoir l'intégrité dans les marchés publics reviendrait à identifier les risques à chaque étape de la passation des marchés publics et à proposer des mesures réalistes pour les contrer.

1.3 Les marchés publics comme un enjeu majeur des collectivités locales

1.3.1 *Les transferts de ressources financières pour renforcer l'investissement local*

L'un des défis du processus de décentralisation est la promotion du développement local. Ceci passe par la mobilisation des ressources aussi bien endogènes qu'exogènes. Pour organiser cette dernière, le Bénin s'est doté en 2008 de deux instruments majeurs que sont le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Les transferts effectués au profit des Communes entre 2006 et 2010 se présentent dans le tableau ci-dessous. On comprend aisément que grâce à la mise en œuvre du FADeC, les collectivités locales ont vu les

¹⁰ Programme d'Investissement Public

dotations d'investissement accroître. De 19% en 2007, la dotation a représenté en 2010, 77% des transferts effectués au profit des communes avec un budget qui est passé de 1,4 à 8,6 milliards de francs CFA. Avec cette croissance, les marchés publics deviennent un enjeu important aussi bien pour les pouvoirs publics que pour les communautés à la base.

Tableau 1. Evolution des transferts de l'Etat et du FADeC de 2006 à 2010

Type de transfert (en milliards de F CFA)	2006	2007	2008	2009	2010
Transfert de fonctionnement	5,2	5,8	4,9	2,6	2,5
Transfert d'Investissement	1,2	1,4	5,4	7,4	8,6
Total	6,4	7,2	10,3	10,0	11,1
% de la part d'investissement	18,75%	19,44%	52,43%	74%	77,48%

Source. Revue sectorielle 2DAT – Cotonou, 22 avril 2010

En plus des ressources transférées, les budgets communaux se sont améliorés avec la forte mobilisation des ressources propres qui passent de 2007 à 2008 de 16 milliards à 19,1 milliards puis à 21 milliards en 2009¹¹. Les dépenses des collectivités locales par habitant sont passées de 2 500 FCFA en 2007 à plus de 4 500 FCFA en 2009, soit une hausse annuelle moyenne de 34 %. Pour mieux contrôler le secteur des investissements qui prend de plus en plus de l'ampleur, il s'avère indispensable de mieux organiser le cadre institutionnel et opérationnel de commande et d'acquisition de biens et services publics par l'administration locale.

1.3.2 Des chiffres qui traduisent mieux la réalité

La gestion de la maîtrise d'ouvrage communal, après plus de 8 années de mise en œuvre de la décentralisation souffre encore de beaucoup d'insuffisances. Elles touchent aussi bien la capacité réelle (humaine et technique) des communes à assurer une gestion efficiente de la maîtrise d'ouvrage que de profondes difficultés dans la gestion des finances locales sans oublier le non respect des principes et procédures.

Le tableau ci-dessous, est un résumé quantifié des problèmes et insuffisances relevés par l'audit 2010 commandité par le PAPDC/CTB pour vérifier la gestion des fonds mis à la disposition des Communes au titre de l'exercice budgétaire 2009.

En outre, les irrégularités les plus saillantes concernent comme on peut bien le constater, la composition des cellules d'attribution des offres, le choix de l'adjudicataire, l'approbation des contrats par la tutelle, la disponibilité des dossiers et des procès verbaux (PV) de réception, l'émission de mandat de paiement des mandataires, l'utilisation de la procédure exceptionnelle ou de l'urgence etc.

¹¹ MEF/DGTCP/RGF/SCL - Bordereaux de développement

Tableau 2. Quelques problèmes soulevés par l'audit des FDC et FRC 2009 du PAPDC/CTB

Problèmes	Communes	
	Atacora/ Donga	Mono/ Couffo
ASPECTS SYSTÈME		
absence de juriste dans la cellule de passation des marchés publics	100%	100%
qualité du DAO et suivi des procédures de sélection non gérés par l'ensemble des membres de la cellule	85%	100%
non publication des appels d'offre dans la presse nationale	85%	83%
irrégularité en matière de choix de l'adjudicataire	85%	58%
contrats non approuvés par la tutelle	38%	92%
contrats non enregistrés au domaine	54%	92%
ASPECTS DE TRANSACTION		
défaillance dans le suivi de la chaîne réglementaire conduisant au choix de l'investissement identifié	8%	8%
non disponibilité des dossiers (DAO, PV commissions d'analyses, contrats et avenants)	31%	25%
mandats de paiement d'avance non appuyés par une demande et/ou les cautions de garanties	54%	50%
absence de PV de réception	38%	50%
paiement du solde sans la levée des réserves formulées par la commission de réception	0%	33%
absence de commission de réception	8%	50%
émission de mandats au nom d'un agent n'ayant pas la qualité de billeteur ou de régisseur	54%	50%
non émission de mandats de paiement au nom du créancier mentionné dans le contrat	62%	58%
absence de décision de mandatement pour le paiement d'une facture	15%	33%
absence de pièces justificatives (à joindre au mandat, bon de commande,...)	62%	33%
omission de date sur certaines pièces justificatives	15%	17%
manque de clarté dans le libellé de l'objet et/ou désignation du créancier	31%	75%
incohérence entre factures et attachements, mandats et contrats	15%	33%
absence d'études techniques	15%	0%
déviante comptable sur le Fonds de Développement Communal observée	15%	17%
déviante comptable sur le Fonds de Renforcement des Capacités observée	15%	8%
présomption de fraude grave	0%	8%
utilisation abusive de la procédure exceptionnelle des dépenses publiques	8%	67%

Source : Adapté du rapport d'audit des FDC et FRC 2009, PAPDC/CTB

Nous essayerons donc, dans la formulation des propositions, de trouver les meilleurs mécanismes pour renforcer et moderniser la gestion des marchés publics.

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

Les collectivités locales représentent le démembrement de l'Etat. Elles sont le cadre idéal de l'exercice de la démocratie locale et participative, et le fer de lance de la politique de décentralisation. Mais quand l'intégrité dans la gestion des collectivités locales fait défaut, cela donne lieu à la

prolifération de la corruption dont sont énumérés ici les domaines et les secteurs les plus exposés : les marchés publics, le foncier et l'immobilier, les infrastructures de base, etc.¹²

Autrement, les marchés publics sont le moyen qui offre le plus de possibilité de corruption sous toutes ses formes aux acteurs et principalement aux autorités locales et administratives intervenant dans la chaîne d'attribution des marchés.

✓ *Question de recherche*

Au regard de la complexité du phénomène de corruption et de mise en œuvre approximative et contre productive des marchés publics au Bénin, il se dégage un ensemble d'interrogations auxquelles, nous allons apporter quelques éléments de réponses.

La question principale que soulève la problématique est de savoir quels sont les facteurs qui entravent, au sein des collectivités locales béninoises, une gestion saine, transparente et performante des marchés publics ?

Pour mieux répondre à cette question de départ, nous formulons les hypothèses suivantes :

- la réforme du système de passation des marchés publics, engagée par l'Etat béninois ne tient pas compte des spécificités et du contexte de passation des marchés publics au niveau de l'administration communale ;
- les administrations communales ne disposent pas des compétences et outils nécessaires à une bonne conduite du processus de gestion des marchés publics.

✓ *Objectif principal de l'étude*

Contribuer à l'assainissement du processus de passation des marchés publics au niveau des collectivités locales afin que celles-ci travaillent efficacement à l'amélioration du bien-être et au progrès social et économique des communautés à la base.

De façon spécifique, il s'agira de :

- présenter l'état du système de gestion des marchés publics au sein des collectivités locales béninoises ;
- analyser les enjeux des marchés publics sur le développement local afin de proposer des outils et pratiques nouvelles qui améliorent la transparence et crédibilisent l'action publique ;
- proposer des améliorations à l'arsenal juridique qui organise la passation des marchés publics au Bénin en tenant compte des spécificités des collectivités locales.

✓ *Résultats escomptés*

Ce travail nous permettra de mettre en exergue la problématique des marchés publics et leur cortège de corruption, d'actes de prévarication, de népotisme etc. au Bénin en général et dans les

¹² Transparency International (2002), *La transparence à l'échelle des collectivités locales*, in *Combattre la Corruption, Enjeux et Perspectives*, p.165

administrations communales en particulier. Il abordera aussi les moyens de résolution des problèmes et défis détectés au niveau de l'administration locale.

La gestion efficiente des marchés publics nécessite la mise en œuvre d'un ensemble de mesures et d'outils que le présent mémoire propose aux différents acteurs. Ces propositions permettront d'assainir le système de passation, de garantir un meilleur rapport qualité-prix et d'accroître l'offre de services fournis aux populations à la base.

En conclusion, nous pouvons affirmer que le Bénin a fait des efforts pour se doter d'un cadre juridique qui organise la passation des marchés publics. La mise en route de la décentralisation et l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communal par les collectivités locales sont venus améliorer la pratique de la gouvernance locale. Cependant, plusieurs difficultés subsistent et méritent d'être diagnostiquées afin de renforcer la transparence et l'efficacité de la gestion. Le chapitre suivant nous permettra à travers une analyse approfondie de la littérature existante sur le sujet, de mieux comprendre et d'orienter notre approche.

2 FONDEMENTS GENERAUX DES MARCHES PUBLICS ET DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Dans le premier chapitre, nous avons présenté la problématique des marchés publics communaux et les résultats attendus pour une meilleure gestion du processus. Dans ce chapitre, nous passons en revue les différentes approches de la question des marchés publics et de la lutte contre la corruption en nous basant sur les écrits recensés et consultés. Nous allons d'abord, définir les concepts clés qui fondent notre travail en relation avec l'énoncé de notre problématique. Ensuite, nous mettons un accent particulier sur les différentes approches de solutions proposées par les études recensées sur la problématique. Nous soulevons certains questionnements dont les réponses nous permettront de mieux orienter notre approche méthodologique.

2.1. Généralités sur les marchés publics

2.1.1. Quelques définitions

Pour mieux comprendre le langage utilisé dans ce document, il nous apparaît nécessaire de clarifier certaines notions et quelques concepts clés qui, en raison de la richesse de la langue française, pourraient se prêter à d'autres significations.

➤ *Maître d'Ouvrage Communal*

Plusieurs études ont tenté de définir le concept de maître d'ouvrage communal. Dans le cadre de ce travail, nous avons retenu celle inspirée par le Ministère malgache de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire¹³ qui, à notre sens, est plus précise et pratique.

On appelle Maîtrise d'Ouvrage l'entité porteuse du besoin, définissant le programme de l'opération, l'objectif du projet, les moyens à mettre en œuvre et son calendrier (le budget, les ressources humaines) pour la réalisation de ce projet.

L'ouvrage n'est rien d'autre que le résultat (livrable) attendu du projet. Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communal, la décision d'action émane du Conseil Communal puis est exécutée ou mise en œuvre par le Maire. Devant les autres intervenants (maître d'œuvre, entreprises, etc.) il n'existe qu'un unique interlocuteur : le maître d'ouvrage, représenté par le Maire. Le maître d'ouvrage est donc la personne morale publique pour le compte duquel les travaux sont exécutés. S'il n'a pas les capacités techniques ou organisationnelles de mise en œuvre de son mandat, le maître d'ouvrage peut déléguer une partie de ses responsabilités à un maître d'ouvrage délégué. Le maître d'ouvrage délégué

¹³ MDAT (2006), *Manuel de Maîtrise d'Ouvrage Communal*

représente le maître d'ouvrage communal vis-à-vis des autres intervenants dans la limite des pouvoirs qui lui sont délégués. Il rend compte de ses actions au maître d'ouvrage communal selon les modalités précisées dans la convention de délégation.

➤ *Processus de passation*

Le champ de limite généralement admis pour le "processus de passation" commence du lancement de l'appel d'offre à l'attribution du marché. Mais dans le cadre de notre travail, nous élargissons les deux bornes du processus qui, selon les définitions admises par l'OCDE, concernent les étapes d'évaluation des besoins, de planification et budgétisation, d'élaboration du cahier des charges, du choix de la procédure, d'appel d'offres, d'évaluation des offres, d'attribution du marché, de gestion des contrats, de commande et paiement. Quand nous parlons de "gestion du processus de passation des marchés" on sous-entend ce qui est fait au plan opérationnel à ces différentes étapes.

➤ *Gestion transparente*

« On entend par transparence en matière de marchés publics, l'application équitable et rigoureuse de procédures connues et qui constituent exclusivement la base des décisions d'attribution des marchés. La transparence renforce la crédibilité de l'Administration et contribue à la satisfaction, en qualité et en quantité suffisantes, de la demande des populations en matière notamment d'équipements collectifs et d'infrastructures publiques »¹⁴. Une « gestion transparente » suppose alors un respect strict des principes suivants :

- tous les participants potentiels doivent connaître les règles de procédure en vigueur ;
- la liberté d'appréciation du responsable du marché pour atteindre les objectifs de la passation du marché doit être encadrée et assujettie à des règles officielles ;
- le respect des règles applicables doit pouvoir être vérifié ;
- il doit exister des mécanismes permettant de vérifier que les décisions prises sont conformes aux normes juridiques.

➤ *Gouvernance*

Selon Calame (1996) « La gouvernance est un processus, une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux, confrontés à un même problème, vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions sans que rien ne soit déterminé d'avance ».

Pecqueur (2000), spécialiste du développement local, définit la gouvernance comme « un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs

¹⁴Décret n° 2005-576 du 22 juin 2005 portant Charte de Transparence et d'Ethique en matière de Marchés Publics, Sénégal

inédits posés aux territoires ». En tant que « processus », la gouvernance doit s'adapter aux différents contextes tout en les faisant évoluer. Pour être « bonne », la « gouvernance » doit reposer sur quelques principes interdépendants que sont la primauté du droit, la participation, la transparence, l'imputabilité, la productivité, la responsabilité et la durabilité.

2.1.2. *Marchés publics : facteur d'optimisation de l'investissement public*

Le développement durable passe par une gouvernance responsable et l'instauration d'un environnement économique stable et concurrentiel caractérisé par la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques (IDEA). La passation des marchés publics est le moyen légal utilisé par les pouvoirs publics pour se procurer les travaux, biens et services indispensables au bien-être des administrés. Elle repose sur des principes d'économie. En d'autres termes, le rapport entre la qualité et le prix des biens et services achetés doit être le meilleur possible¹⁵. Le recours aux entreprises et prestataires du secteur privé s'est imposé par le législateur pour garantir des prestations de meilleure qualité et au coût optimum. Le cadre d'exécution des marchés publics est tracé dans la plupart des pays par un code des marchés publics. Le but visé est de garantir « le libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, la transparence et la simplification des procédures »¹⁶. Autrement, le manque de transparence et de responsabilité constituerait un risque majeur pour l'intégrité des marchés publics (OCDE, 2004) et porterait un coup à la qualité du livrable. Le Colloque intitulé « Inventaire des bonnes pratiques pour l'intégrité et la résistance à la corruption dans les marchés publics », organisé par l'OCDE en 2006 a permis l'établissement d'une liste de risques menaçant l'intégrité à chaque étape de passation des marchés publics. La connaissance de ces risques permet de proposer des mécanismes pour les déceler voire pour les éviter.

La passation de marchés publics, au point de contact des secteurs public et privé, suppose l'étroite coopération des deux parties pour optimiser les dépenses publiques. Elle demande aussi une gestion avisée des deniers publics pour réduire le risque de malversations (Beth, 2008, p.9). N'est-elle pas aussi le cadre idéal de pratique de bonne gouvernance ?

2.2. Gouvernance dans les marchés publics

Il est important lorsqu'on aborde la question des marchés publics, d'accorder la part belle à la question de la gouvernance qui, plus qu'un simple mot, constitue aujourd'hui un concept utilisé dans plusieurs disciplines (sciences politiques, administration publique, économie institutionnelle, développement durable, relations internationales, etc.). Elle revêt de multiples significations et se prête à de multiples usages. Pour ce qui nous concerne dans le cadre du présent travail, nous nous intéresserons au cadre tracé par le PNUD (1997) qui précise que la « gouvernance » fait référence à l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Mais

¹⁵Transparency International (2002), « *La réforme des marchés publics* » in « *Combattre la Corruption, Enjeux et perspectives* », p.141

¹⁶ Code Marocain des Marchés Publics

comment le concept a-t-il évolué ? Quels sont les enjeux qu'impose aujourd'hui la gouvernance locale ? Quelle place une « bonne gouvernance » accorde-t-elle à la transparence dans les marchés publics ?

2.2.1. Evolution du concept de gouvernance

La gouvernance est le dépassement des politiques antérieures qui ont montré leurs limites et leurs insuffisances : par exemple, la faible place donnée au dialogue social, ou bien le manque d'un deuxième souffle dans la décentralisation (Raffarin, 2002, p.9). Elle est devenue un mot utilisé à tout propos par les pouvoirs économiques, politiques sans oublier les médias. Mais lorsqu'on remonte l'histoire, quelques esprits cultivés ne manqueront pas de faire remarquer que le terme est en réalité très ancien, (Gaudin 2002). En 1471 l'utilisation du mot « governance » en Angleterre était pour désigner le régime politique, (Georges, 1996). En 1478 (pour le Robert) il désignait la « juridiction de certaines villes françaises sous la domination des Pays-Bas ». Dans les années 1970, Williamson définit la gouvernance comme « des dispositifs mis en œuvre par l'entreprise pour mener des coordinations internes en vue de réduire les coûts de transaction que génèrent le marché » (gouvernement des entreprises). En 1979, les spécialistes en sciences politiques, développent le concept de « urban governance » sous l'égide du Thatcherisme. Dans les années 1980, les institutions internationales vulgarisent l'expression « good governance » pour définir et préciser les critères d'une bonne administration publique applicables à des pays fortement incités à mettre en place des réformes institutionnelles utiles à la réussite de leurs programmes économiques. Vers la fin des années 1980, il y a eu l'introduction de la « gouvernance urbaine ou métropolitaine » pour faire face à la complexité de la gestion des grandes villes. Au début des années 1990, la Commission sur la Gouvernance Mondiale vit le jour sous l'égide de W. Brandt suite à la Conférence de Rio. Dans les années 1990, les politiques de décentralisation, les exigences de démocratie et de développement local ont placé la gouvernance locale au centre des processus de prise de décision. Vint ensuite le mouvement des altermondialistes pour supporter le développement du processus de gouvernance locale. Au cours des années 2000, nous avons assisté à un regain d'importance de la gouvernance locale avec les théories du bien commun ou public etc. Mais qu'a-t-elle de "bon" cette gouvernance ? A cette question, Gaudin (2002, p.72) répond par trois éléments qui apparaissent essentiels à la good governance. Il s'agit de :

- une lisibilité accrue de l'action publique, plus accessible à tous les citoyens ;
- une reddition réelle des comptes, passant par des évaluations techniques et financières ;
- la mobilisation de réelles compétences de gestionnaires dans l'exécution des programmes d'aide.

Redjeme (2004) définit la bonne gouvernance comme l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable. Il précise que si la gouvernance est l'assise du développement, la bonne gouvernance serait le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques. L'OCDE établit la bonne

gouvernance autour de six concepts clés : (1) l'obligation de compte rendu, (2) la transparence, (3) l'efficacité et l'efficacités, (4) la réceptivité, (5) la prospective et (6) la primauté du droit¹⁷.

Ainsi définie, la bonne gouvernance doit être considérée comme un moyen d'aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs en matière de développement.

2.2.2. Enjeux et ancrage de la gouvernance locale

Si les principes de la gouvernance politique impliquent l'association des acteurs concernés à la prise et à l'exécution des décisions, ils font aussi référence, pour les Gouvernements, à l'association des pouvoirs locaux à l'exercice du pouvoir, dans une optique de subsidiarité et de décentralisation (Stoker 1998)¹⁸. La pratique d'une gouvernance locale implique donc une autonomie décisionnelle, par opposition au contrôle d'opportunité ou au pouvoir exercé par un niveau de pouvoir sans légitimité démocratique pour la gestion d'affaires d'intérêt local, mais également une autonomie financière assurant l'effectivité de la première. En Afrique du Sud, la loi requiert que les municipalités établissent des mécanismes participatifs pour gérer les affaires locales, et plus particulièrement les questions de la planification locale, du budget et de la gestion des performances (Crouzel, 2007). Autrement, la « gouvernance locale » serait le processus qui consiste à transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui mette l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ce concept implique le transfert vertical de responsabilité et de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, ainsi que le développement de réseaux horizontaux entre ces collectivités et les acteurs non étatiques (Bonfigliolo, 2003) ; une véritable mobilisation des forces vives pour un développement concerté et intégré.

L'association des forces vives à l'action des autorités ayant pour but d'améliorer la satisfaction de leurs besoins, implique naturellement une structuration de l'action politique intégrant la fixation et la formalisation d'objectifs stratégiques, l'évaluation de leur réalisation et une performance adéquate dans le fonctionnement de l'administration. La gouvernance impose une intégration et une structuration de la participation dans un fonctionnement représentatif. Il appartient aux mandataires de dynamiser et de structurer cette participation mais aussi de décider, dans un processus constructif respectueux des intérêts de tous et de chacun. En somme, la gouvernance, c'est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple avec le peuple (Maitre, 2010).

Elle vise la réalisation de trois enjeux majeurs:

- *relever les défis locaux* à travers une amélioration des structures gouvernementales et administratives et la légitimité des structures de gouvernance locale ;
- *favoriser des changements* : Pour ce faire, il faut faire émerger de nouveaux principes et mécanismes plus souples de coordination et d'intégration de la diversité des acteurs en présence pour avoir une plus grande efficacité et une meilleure adhésion des destinataires ;
- *développer de nouvelles politiques* : Les nouvelles politiques locales impliquent également le développement des stratégies participatives.

¹⁷ www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html, consulté le 12 novembre 2010

2.2.3. La participation comme moteur du développement local

L'un des objectifs des processus de décentralisation qui se sont généralisés depuis les années 1990 était de construire, dans une logique de proximité, un système de gouvernance ancré dans les contextes locaux, répondant aux problèmes locaux et pouvant être réapproprié par les acteurs locaux (Crouzel, 2007). Pour accompagner ce nouveau mode de gouvernement, des dispositifs participatifs ont été pris pour favoriser la mise en relation des différents types d'acteurs de l'espace local. Dans cette logique, les acteurs non-étatiques sont de plus en plus associés à la gestion des services publics locaux à travers la promotion de politiques de partenariats. Cette gestion participative se veut une nouvelle forme de contrôle de l'action publique et une responsabilisation des pouvoirs publics envers leur société. L'expérience latino-américaine et principalement les comités de vigilance en Bolivie sont un exemple remarquable. Ces comités, composés d'organisations de la société civile, ont un droit de veto sur l'adoption des budgets municipaux, et sur les rapports d'exécution de ces budgets (Kohl, 2003). L'obligation de compte rendu, comme énumérée au point 2.2.1, fait partie des six axes définis par l'OCDE pour la promotion d'une bonne gouvernance. Ce type de mécanisme a déjà fait ses preuves en Inde, où des audiences publiques rassemblent régulièrement différents types d'acteurs et de citoyens pour demander des comptes aux responsables des gouvernements locaux (Goetz et Gaventa 2001, p.42). L'émission-radio « la causerie des bâtisseurs de la cité » mise en œuvre par le Laboratoire de la citoyenneté à Ouahigouya (Burkina Faso) est édifiante (Nyamba, 2005). Créée à la demande de responsables spirituels, cette émission prône une dynamique interactive où les auditeurs sont invités à discuter sur des thèmes variés liés à la vie de la cité : gestion des services publics, civisme fiscal, relations inter-communautaires etc.

Il faut remarquer que les auteurs ont souvent limité la question de la participation aux planifications stratégiques, aux comités de veille ou de vigilance, voire au vote. L'organisation néerlandaise ATOL (Partenaires du Mali, 2008) présente la participation comme une échelle à 5 paliers :

- ✓ être présent : être invité, accepter l'invitation ou savoir s'imposer si on n'est pas invité ;
- ✓ s'exprimer : être présent ne suffit pas, il faut s'exprimer. Ce qui suppose qu'on a les capacités de s'exprimer, de formuler et de bien présenter ses points de vue ;
- ✓ agir : il est important de s'engager pour des activités mais cela peut se faire dans plusieurs perspectives : être « utilisé » par les partenaires ou bien agir sur sa propre initiative ;
- ✓ influencer : ce qui suppose qu'on a la capacité de négocier et de défendre son point de vue ;
- ✓ contrôler comme un partenaire à part entière.

Tous les acteurs rencontrés lors de nos entretiens ont fortement recommandé la participation de la société civile (ONG d'action citoyenne, associations de femmes et de jeunes, médias etc.) dans le processus de passation des marchés publics. Mais aucun cadre légal n'organise cette participation. Un processus des marchés publics vidé des soupçons et pratiques corruptibles en dépend.

2.3. Marchés publics et corruption: deux thèmes indissociables aujourd'hui

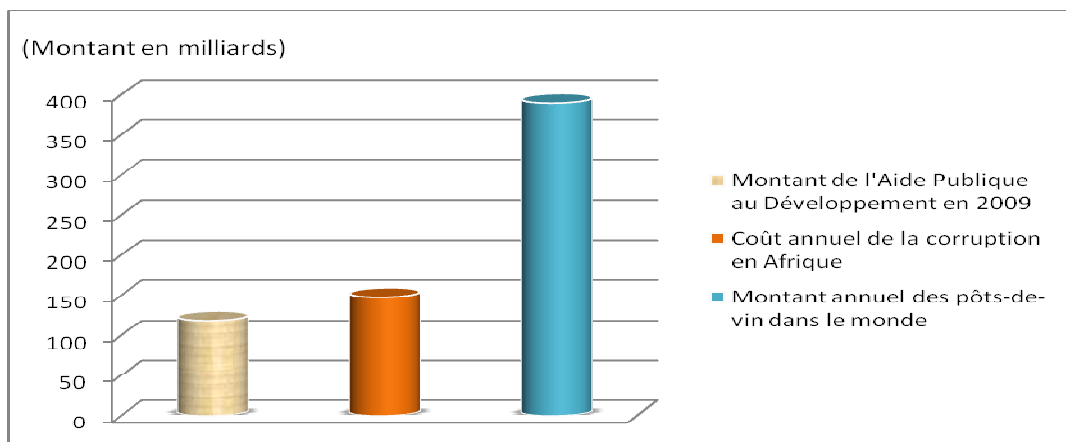
La corruption dans les marchés publics est un problème si structurel que le terme « marché public » paraît synonyme de « corruption » et de « magouille » (Blundo et de Sardan, 2003, p.99). « La corruption dans le système des marchés publics fonctionne comme une sorte de pressoir dont l'étau se resserre au fur et à mesure qu'on avance dans le circuit. Il existe de nombreux sites de corruption qui jonchent le circuit des marchés publics » (RDH¹⁹, Burkina-Faso, 2003, p.75).

Le phénomène de corruption peut donc s'observer sans que ce ne soit exclusivement dans les marchés publics mais il est quasiment impossible aujourd'hui de gérer les marchés publics sans y intégrer des actions de lutte contre la corruption. Il « [...] peut intervenir à n'importe quel stade de ce processus, depuis le moment où l'on décide de la nécessité d'un projet, jusqu'à son achèvement, en passant par la rédaction des cahiers des charges et le lancement de l'appel d'offres » (OCDE, 2007a, p.10). Quels sont les bases de l'enracinement de ce phénomène dans les administrations africaines, son évolution et son impact sur le développement socio-économiques de nos communautés?

2.3.1. Degré de corruption dans les marchés publics

« La corruption reste l'ennemi numéro un des pays en développement, bien que le terrorisme, le prix du pétrole et les conflits armés locaux soient en train de lui voler la vedette » (Shkolnikov et Wilson, 2007, p.11). Selon un communiqué de presse de l'Union Africaine (Addis Abeba, 19 septembre 2002), la corruption coûterait 148 milliards de dollars à l'Afrique. Dans le monde entier, le montant de pots-de- vin échangés lors de marchés publics varierait entre 390 et 400 milliards de dollars par an (Lengwiler et Wolfstetter, 2006) soit trois fois l'ensemble de l'aide public au développement accordée aux pays en développement au titre de l'année 2009 (soit 119 milliards). Il est estimé que la corruption a lieu dans près de 70% des contrats de marchés publics en Afrique subsaharienne. Dans de tels cas, les pots-de- vin et transactions frauduleuses augmentent le coût des projets de 20 à 30% (Mawenya, 2008, p.4).

Figure 3. Comparaison du coût de la corruption avec l'Aide Publique au Développement

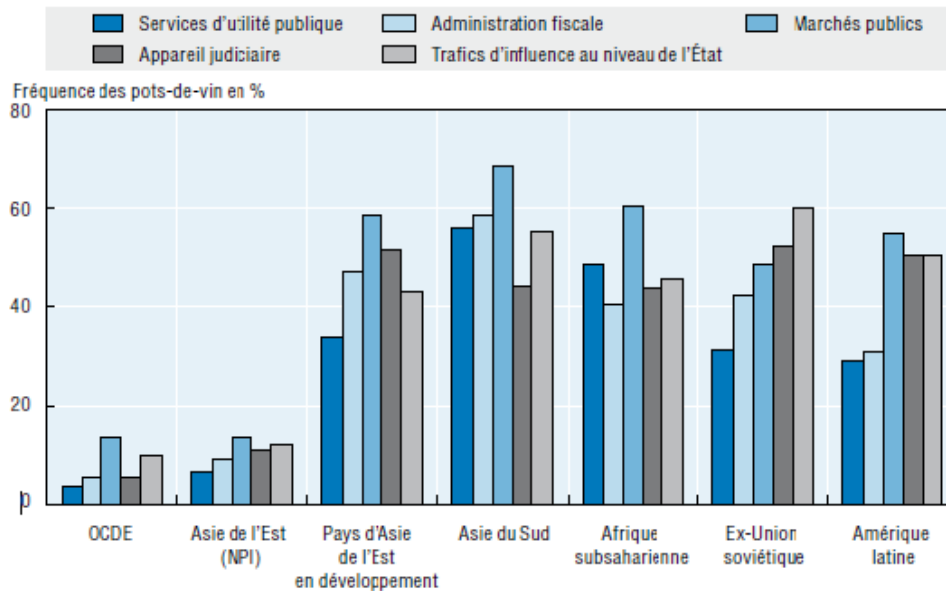


Source : Dossou Marc DOKOUI (à partir des données ci-dessus mentionnées)

¹⁹ Rapport sur le Développement Humain

« Si l'on compare les marchés publics à une ville fortifiée, ses défenseurs ne peuvent pas se borner à fermer les portes et à remonter le pont-levis seulement en cas de danger notoire. Il faut qu'ils soient attentifs aux manœuvres de diversion et au cheval de Troie »²⁰. Du fait de leur positionnement au confluent du public et du privé, les marchés publics offrent de multiples possibilités de détournement de biens publics pour en tirer des avantages personnels. Les marchés ne sont plus gagnés par les plus compétents mais par les meilleurs payeurs de 10% et 20% (OLC, 2008). C'est dire que la corruption crée d'énormes manques à gagner pour le contribuable et ceci, dans tous les secteurs de la vie publique. Le graphe ci-dessous nous en donne une idée plus précise. Sur les 07 blocs de régions retenus, c'est seulement dans le bloc de l'Ex-Union Soviétique que les marchés publics n'ont pas tenu la tête de pont. Le phénomène est faible et semble d'une même ampleur en Asie de l'Est et dans les pays membres de l'OCDE tandis que dans les autres blocs il est élevé et franchit souvent la barre des 50%.

Figure 4. Secteurs à paiements supplémentaires non documentés des pots-de-vin



Source : Daniel Kaufmann, Banque mondiale (2006)²¹

Selon les résultats de l'enquête réalisée par la Banque Mondiale au Bénin en 2006, la corruption constitue un motif majeur d'inquiétude pour les entrepreneurs. Plus de 80% des entreprises interrogées considèrent la corruption au Bénin, comme une très grande entrave à leur développement. La même enquête révèle que la passation des marchés publics fait partie des secteurs les plus touchés avec un degré de corruption de plus de 50%. La corruption constitue un facteur qui contribue à accroître les coûts d'opération des entreprises.

²⁰ Josette Herve, Conseillère au Service central de prévention de la corruption, France

²¹ Sur la base de l'enquête d'opinion menée auprès de chefs d'entreprises en 2005 du Forum économique mondial couvrant 117 pays. La question posée aux entreprises était la suivante : dans votre secteur, à quelle fréquence les entreprises procèdent-elles à des paiements supplémentaires non documentés ou versent-elles des pots-de-vin dans les domaines suivants : permis/services d'utilité publique/administration fiscale/octroi de marchés publics/appareil judiciaire ?

2.3.2. *Les fondements de la corruption en Afrique*

Si la corruption est un phénomène universellement répandu (Millet 1998), il n'en demeure pas moins que des difficultés à trouver un consensus sur sa définition persistent. Ramenée au contexte africain, il nous paraît nécessaire de clarifier les bases son enracinement.

2.3.2.1. *Le poids des traditions africaines*

La corruption pourrait être définie comme « un acte de transfert de ressources tangibles entre un agent public et un privé en contrepartie d'un service rendu ou d'une promesse de service ». (Amundsen *et al*, 2000). A y voir de près, cette définition occulte les "parties vitales" du problème telles que le manque de pouvoir politique ou d'abus de pouvoir, des comportements individuels ou socioculturels (richesse, relations personnelles ou lien familial, statut social) (Khan, 1996). Que la corruption fasse intervenir des acteurs publics ou privés ou qu'elle s'observe en dehors de l'interaction entre ces acteurs, le phénomène le plus courant s'observe en termes d'"utilisation des biens publics pour des gains privés" (Amundsen, 1999; Bardhan, 1997; Gray et Kaufmann, 1998; Rose-Ackerman, 1996; Zakiuddin, 1998). Plusieurs auteurs l'assimilent à « une maladie institutionnelle, un phénomène complexe et à géométrie variable ». Dans les pays en développement, la corruption dérive selon Mbaku, (1991) de la discordance entre les valeurs traditionnelles et les normes étrangères qui accompagnent généralement la modernisation. Quels sont alors les éléments ou caractéristiques qui singularisent l'Afrique dans le groupe des pays en développement ?

La corruption en Afrique mérite une attention particulière en raison d'une part de son caractère visible et généralisé et d'autre part de la nature spécifique des Etats africains (De Sardan, 1995). Selon la Banque Mondiale (1995) et Médard (1998), le problème de "mal" développement des pays africains serait avant tout institutionnel. Les pays africains ont une réputation de la corruption et figurent parmi les pays les plus corrompus au monde (Whitehead, 2002). On parle d'une culture de la corruption (Le Vine, 1975) ou encore de complexe de la corruption en Afrique (De Sardan, 1995) car elle s'y trouve systémique et généralisée dans tous les secteurs (Médard, 1998). Sans mettre de côté le rôle de la colonisation et la patrimonialisation des Etats africains sur lesquelles nous reviendrons particulièrement en détail, le poids de la tradition africaine nous paraît fondamental pour expliquer la propension du phénomène.

« En Afrique, offrir un présent à un chef est un geste normal. Cela représente soit un acte d'allégeance ou de reconnaissance, soit une manière de s'ingérer dans ses bonnes grâces avant même de lui avoir demandé une quelconque faveur. Et, ce que nous observons aujourd'hui dans les administrations publiques n'est qu'une expansion de cette pratique » (Kourouma, 2004).

Il semblerait à notre analyse, que le problème va au-delà d'une simple expansion. Dans les marchés publics, nous parlerons plutôt d'un geste devenu intentionnel et prémédité de la part des demandeurs de services ou d'une exigence de la part du pouvoir public en prélude ou en récompense de service à rendre ou rendu.

Les relations et liens familiaux contribuent également au phénomène de corruption et poussent certains agents publics dépositaires d'un mandat ou d'une mission d'intérêt public, à voiler leur devoir d'intégrité. Dans l'administration publique, cette pratique s'observe par l'attribution du marché à des parents proches (avec ou sans intérêts financiers), la location à prix élevé à l'administration, d'un immeuble appartenant à un cousin voire les complicités en vue de laisser des traces pour des achats fictifs. Si corriger ces tares des administrations africaines semble être une mission difficile, baisser les bras ou ne rien faire serait la pire des options.

2.3.2.2. *Etats néo-patrimoniaux comme terrain fertile à la mal-gouvernance*

La notion d'Etats néo-patrimoniaux est un prolongement de la notion de domination patrimoniale prônée par Max Weber (1971) qui repose sur l'idée de la confusion du public et du privé dans un contexte où prédomine la légitimité traditionnelle. Dans une première analyse, l'état d'avancement de la corruption, à la fois systémique et généralisée, peut être lié à la nature néo-patrimoniale des Etats africains²². Et pourtant, l'organisation formelle des Etats fait une démarcation nette entre leur fonctionnement et les modes d'organisation traditionnelle connus dans les sociétés africaines. La transmission du pouvoir de père en fils tend à se transposer dans l'administration étatique moderne. L'Etat est, en quelque sorte privatisé à leur profit par ceux-là même qui y détiennent une position d'autorité, d'abord au sommet de l'Etat, mais aussi à tous les niveaux de la pyramide étatique²³. Le système de domination dont il est question dans les collectivités locales consiste pour l'autorité élue par ses pairs, à se faire entourer de collaborateurs avec qui, il partage des liens de parenté, d'amitié ou d'appartenance politique. La notion de « Etat-patrimoine » disparaît et « se traduit par l'attribution de contrats publics et des nominations à des emplois publics, en dehors d'une sélection objective des plus méritants » (Valée, 2008, p.9).

On rend ainsi le terrain propice et fertile à la collusion, au favoritisme et à la corruption. Les politiques de développement sont alors vidées de leur contenu, n'offrant ainsi aucune chance de succès. Certes, la marche vers le développement ne suppose pas l'éradication complète de la corruption. Cependant, elle y contribue pour beaucoup. Les derniers travaux de Transparency International révèlent que la détérioration du niveau de corruption d'un point sur une échelle allant de 10 (très propre) à 0 (très corrompu) réduit la productivité de 4 % du PIB et réduit les flux de capitaux entrants de 0.5 % du PIB. Une amélioration du niveau de corruption de 6 points selon l'indice de perception de Transparency International accroît le PIB de 20 % et augmente les flux entrants de 3 % du PIB.

Pour ce qui concerne particulièrement le Bénin, s'il est vrai que les conclusions de la conférence nationale des forces vives de la Nation de 1990 ont ouvert les portes aux politiques de moralisation de la vie publique, il serait réducteur de penser qu'avant cette période, le pays évoluait dans un vide juridique.

²²J.-F. Médard (1991), « *L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire* », in J.-F. Médard (éd) *Etat d'Afrique noire*, Paris, Karthala.

²³Transparency International (2002), *Combattre la Corruption, Enjeux et Perspectives*, Edition Karthala, p.11

Le Bénin a connu une multitude de commissions entre 1963 et juin 1999. Parmi elles, sept paraissent d'un grand intérêt par leur ampleur et les pouvoirs qui leur avaient été conférés. Il s'agit de: (1) la commission exceptionnelle d'enquête sur la gestion du régime Maga (renversé en octobre 1963); (2) la commission Honvoh du 24 mars 1973 et (3) la commission Fandohan d'octobre 1973; toutes deux sur l'affaire Kovacs; (4) la commission Biaoou-Ochoumaré sur des dossiers de corruption et de détournement commis par les dignitaires du régime du Conseil présidentiel renversé en 1972; (5) la commission spéciale de vérification des biens des responsables du régime révolutionnaire, des institutions et administrations de l'État, ainsi que des sociétés et offices de l'État, entre octobre 1972 et décembre 1989 (la première du genre dans l'histoire politique du Bénin); (6) la commission nationale de vérification des biens, qui a succédé en 1990 à la précédente pour poursuivre les mêmes investigations; enfin (7) la commission de recensement des cas de corruption, détournements et malversations, entre avril 1996 et avril 1999. Les résultats et les raisons des échecs de ces commissions informent bien sur les difficultés et les enjeux politiques de la lutte contre la corruption, ainsi que sur les modes de production de l'impunité, d'autoprotection et de protection réciproque des élites de l'État (Blundo & De Sardan, 2003, p.65).

Qu'est ce qui peut expliquer la non exploitation des rapports et l'absence de sanctions des auteurs mis en cause par ces différents rapports ? Certainement le caractère patrimonial de l'Etat. C'est ce que Blundo *et al* (2003) appellent l'"*autoprotection*" ou la "*protection réciproque*".

2.3.2.3. La Corruption comme héritage colonial ?

La corruption est souvent présentée dans les pays développés comme un fait culturel de beaucoup de pays en développement²⁴. Et pourtant, lorsque nous interrogeons la grande richesse linguistique des pays africains, il n'existe presque pas de mot en langue locale pour désigner la « corruption ». Le président nigérian, Mr Olusegun Obasanjo disait lors d'un forum :

Je frémis à l'idée que l'on puisse prendre un élément inhérent à notre culture comme base d'explication raisonnée d'un comportement par ailleurs méprisable. Dans la conception africaine de la reconnaissance et de l'hospitalité, le cadeau est généralement un symbole. Il n'est pas exigé. Sa signification réside habituellement dans sa valeur spirituelle plutôt que matérielle. On le fait normalement ouvertement, jamais en secret. Lorsqu'il est exagéré, il devient une gêne et est retourné. C'est plutôt cet aspect de notre culture qui a été perverti et détruit par la corruption²⁵.

Dans la même logique, on pourrait se demander pourquoi la plupart des pays en développement adoptent-ils des lois contre la corruption si tant est que cela fait partie de leur culture. La raison pour laquelle, par exemple, il y a moins de corruption en Finlande, au Chili ou au Japon qu'au Bangladesh et au Nigeria ne réside pas dans les différences culturelles entre ces pays. C'est la différence dans les systèmes de réglementation et d'application des règles qui engendre des degrés de corruption différents²⁶.

Pour tenter d'expliquer l'introduction du phénomène de corruption en Indonésie, certains auteurs l'imputent à la Compagnie Hollandaise des Indes Orientales dans laquelle les travailleurs étaient

²⁴ Transparency International (2002), *Briser les mythes et relever le défi*. In *Combattre la Corruption, Enjeux et perspectives*, p.52

²⁵ Obasanjo O. (1994) dans *Corruption, Democracy and Human Rights in Africa*, discours au Forum de Cotonou, au Bénin,

²⁶ CIPE (2007), *Perspectives des Réformes Economiques*, p.16

« sous-payés et exposés à toutes tentatives offertes par la combinaison d'une organisation indigène faible, de perspectives commerciales extraordinaires et d'une absence presque totale de contrôle par leur pays d'origine etc. Les responsables s'enrichissaient en volant la Compagnie »²⁷. Pour réfuter ou mitiger ce point de vue, Yoong (1973) fait remarquer que la Thaïlande, bien qu'étant le seul pays de l'ASEAN²⁸ à ne pas avoir été colonisé, n'a pas échappé à la corruption. Pour Yoong (1973), « l'absence de domination coloniale ne garantit pas l'impunité face au mal de la corruption ». Il explique que la corruption dans le contexte thaïlandais est endémique et remonte aux exactions des fonctionnaires de la bureaucratie au 16^{ème} siècle.

Que la colonisation ait contribué ou non au développement de la corruption, il a tout de même eu des effets plus que perceptibles dans certaines colonies africaines. Verschave (2000) écrit dans *Noir silence* que Félix Houphouët-Boigny donna de la « françafrique »²⁹ une expression achevée : « Lui et les réseaux français, ont engrangé du « fric », il était devenu, probablement, l'homme le plus riche d'Afrique noire. A sa mort, son pays croulait sous les dettes ». Il n'est sans doute pas le seul bénéficiaire. Plusieurs autres tapissent dans l'ombre. Selon le même auteur, Omar Bongo, l'ancien président du Gabon, est peut-être l'auteur de la définition la plus explicite du clientélisme néocolonial: « L'Afrique sans la France, c'est une voiture sans chauffeur. La France sans l'Afrique, c'est une voiture sans carburant »³⁰. Le phénomène tant décrié et combattu sur le plan international ne trouve pas ses origines pour ce qui concerne les nations africaines (francophones) seulement à l'interne. Dans un cas comme dans l'autre, la question qui nous préoccupe aujourd'hui et plus précisément dans le cadre de ce mémoire n'est pas de savoir d'où provient le phénomène (il est là et personne n'en doute) mais de développer de façon concertée, des mécanismes pour le réduire à des niveaux marginaux.

2.3.3. Nécessité d'une lutte intégrée et concertée au plan national, régional et international

Le phénomène de la mal-gouvernance dans les marchés publics tend à progresser à un rythme plus accéléré que les actions qui tentent de le freiner. Les stratégies de lutte contre la propension de la corruption dans les marchés publics doivent être consensuelles et impliquer tous les acteurs. Pour Kaufmann (1998), l'« une des raisons pour lesquelles la corruption au niveau du gouvernement est devenue très répandue en Afrique de nos jours est que beaucoup d'efforts ont été déployés pour remédier au problème plutôt qu'à essayer de le comprendre » Ceci demande une participation active de tous les acteurs; participation sans laquelle « des nids de corruption surgiront de partout, alimentés par des dirigeants qui s'adonnent à cœur joie à la prédation des ressources publiques » (ELA, 1994). La meilleure stratégie pour contenir la corruption consiste à promouvoir la formation de coalitions avec les représentants des différents secteurs de la société (secteur privé, public, société civile...) sur la base de

²⁷Extrait de Jon S.T. Quah (1982), *Bureautic corruption*. In *The Asean countries: a comparative analysis of their anti-corruption strategies*, Journal of Southeast Asian Studies, vol.13, n°1, p.153-177

²⁸Association des Nations de l'Asie du Sud-Est.

²⁹ L'expression « françafrique » désigne les réseaux d'influence français en Afrique, qui sont une composante des relations diplomatiques entre la France et ses anciennes colonies africaines. L'expression semble avoir été employée pour la première fois, en 1955, par l'ancien président de la Côte d'Ivoire, Félix Houphouët-Boigny.

³⁰ Interview à Libération du 18 septembre 1996.

partenariats développés dans le cadre d'actions concrètes contre la corruption³¹. Comme si l'on s'inscrivait dans une démarche qualité³², le contrôle et la validation d'un processus de passation d'un marché public doivent être continus et donc, à toutes les étapes sans exception.

Pour faire efficacement face aux enjeux de développement local et lutter donc contre la corruption dans les collectivités, Transparency International met l'accent sur la participation des citoyens, la formation de coalitions locales contre la corruption et la construction d'un système local d'intégrité. Deux questions nous viennent à l'esprit: quelles formes doit prendre la participation des citoyens pour que celle-ci influence les prises de décisions dans les collectivités? La formation des cadres communaux aux pratiques de passation des marchés pourra-t-elle agir positivement sur l'efficacité du système?

Pour Mawenya (2008), la priorité doit être accordée à l'engagement explicite des acteurs politiques au plus haut niveau des gouvernements, à la mise en place et au renforcement du cadre juridique devant réglementer les marchés publics. Il prône la transparence, l'imputabilité financière, l'égalité des soumissionnaires devant les règles de Marché Publics. Tout ceci ne sera possible que grâce à des réformes politiques et socio-économiques qui renforcent la bonne gouvernance. Parmi les mécanismes nécessaires à cette lutte, Mawenya (2008), comme pour rejoindre l'approche de Transparency International, n'occulte pas le rôle des acteurs de la société civile (ONG, groupes professionnels, syndicats, institutions religieuses etc.). Ceux-ci doivent assurer une veille stratégique et opérationnelle et promouvoir l'intégrité dans les marchés publics. L'originalité de cet article est que, l'auteur reconnaît ouvertement qu'il est quasiment impossible d'éradiquer la corruption et souligne qu'avec un engagement de tous, on peut la réduire à des niveaux marginaux qui créent des dommages insignifiants à l'économie des pays africains.

Ce chapitre nous a permis de faire le tour des principaux écrits ayant abordé la question des marchés publics en rapport direct ou non avec la lutte contre la corruption. On comprend dès lors que les marchés publics présentent un enjeu majeur pour les collectivités locales. Leur bonne gestion contribue non seulement à assurer des offres de services tant en quantité qu'en qualité aux citoyens et aussi à participer à l'enracinement des principes démocratiques.

La limite de cette revue littéraire est qu'elle ne nous fournit pas d'informations nous permettant d'apprécier l'impact économique de la corruption sur les marchés des collectivités locales béninoise. Toutefois, nous restons persuadé que ces collectivités ne font par encore exception à la tendance générale.

³¹Transparency International, *Combattre la Corruption, Enjeux et Perspectives*, Edition Karthala, p.169

³²La Démarche qualité est une nouvelle forme de management des organisations qui consiste à ne pas mettre le contrôle à la fin du processus de production ou de conduite d'un projet mais à l'intégrer comme actif à toutes les étapes du processus

3 METHODOLOGIE DE RECHERCHE ET APPORT DU STAGE

Une méthodologie n'est pertinente que par les réponses ou les conclusions auxquelles elle permet d'aboutir. Cette affirmation est confirmée par l'approche qui dit qu'une méthodologie n'est a priori ni appropriée ni inappropriée (Orlando, 2005). Notre méthodologie est essentiellement basée sur l'approche qualitative à laquelle nous avons associé des données quantitatives pour vérifier certains postulats et argumenter nos propositions dans le chapitre suivant.

3.1. Démarche méthodologique adoptée

3.1.1. Définition des indicateurs

✓ *Les indicateurs qualitatifs*

Les indicateurs qualitatifs mis en place dans le cadre de cette étude ont pour but, d'apprécier d'une façon générale, la gestion des marchés publics au sein des collectivités locales, l'existence et l'applicabilité des textes et aussi et surtout, l'influence qu'ont les acteurs en présence sur l'intégrité et la transparence du processus.

- *Les indicateurs de gestion* : Nous nous sommes intéressé aux outils qui encadrent la gestion des marchés publics. Les indicateurs portent essentiellement sur la mise en place au sein des collectivités, d'une équipe d'évaluation (technique et financière) du coût des investissements. Cette équipe devra aider les autorités locales à évaluer la faisabilité technique et proposer un budget réaliste pour chaque investissement. L'existence et la publication du plan annuel de passation des marchés publics. Ce plan devra permettre aux potentiels candidats de s'informer et de se préparer pour les soumissions. Les outils de gestion (manuelle ou informatisée) ; la participation citoyenne, la communication autour des appels d'offres et des investissements communaux, le système d'archivage des documents de gestion (DAO, PV, lettres de notification, décomptes, contrats et avenants...) sont autant d'éléments qui ont fait l'objet de notre curiosité et aidé à l'analyse non seulement de la documentation mise à notre disposition mais aussi des informations et constats faits sur place.
- *L'existence et l'applicabilité des textes* : cette appréciation s'est faite à partir de l'analyse des textes législatifs et réglementaires qui organisent les marchés publics et la lutte contre la corruption en République du Bénin. Il faut signaler ici, que cette appréciation s'est faite à un moment où le Bénin s'est doté d'un nouveau code sur les marchés publics et dont les décrets d'application peinent à être pris jusqu'à ce jour. Notre analyse va au-delà d'une simple lecture et s'est focalisée sur une comparaison entre les textes et la pratique au sein des collectivités.
- *L'influence qu'ont les acteurs en présence sur l'intégrité et la transparence du processus* : Comme on le dit souvent, « les outils et les textes ne valent que ce valent les hommes chargés

de les appliquer ». Pour mieux apprécier cet indicateur, il a été très utile pour nous, de nous familiariser avec les acteurs rencontrés. La mise en confiance qui vient du fait que nous étions par le passé, acteurs du système a contribué pour beaucoup. L'écoute attentive était notre principale stratégie.

✓ *Les indicateurs quantitatifs*

La présente étude est basée sur une approche essentiellement qualitative. Cependant, certaines données quantitatives étaient utiles voire nécessaires à une meilleure orientation de nos propositions. Les indicateurs retenus pour ce faire concernent la part des budgets d'investissement dans les budgets communaux, le montant des marchés généralement passés par les collectivités et leur comparaison aux seuils prévus par les textes.

3.1.2. *Approche théorique à travers la recherche documentaire*

Notre approche théorique a consisté en une lecture approfondie de la documentation existante sur le sujet de la passation des marchés publics et son corollaire qu'est la corruption. Ces ouvrages énumérés plus haut, ne sont pas fondés sur une étude théorique de la thématique mais sont plutôt des études de terrain, des enquêtes qui ont permis de mieux comprendre l'enjeu que représentent les marchés publics. Ces ouvrages émanent essentiellement des travaux commandités par l'OCDE, Transparency International, la Banque mondiale et plusieurs autres organismes et s'inscrivent dans une approche globale du sujet. Au niveau national, il s'est principalement agi de guides et d'études liminaires sur la maîtrise d'ouvrage. Cette revue documentaire a révélé l'absence quasi-totale de travaux spécifiques sur notre thème, c'est-à-dire, d'études focalisées sur les collectivités locales. Ceci serait certainement dû à la « relative jeunesse » de la décentralisation béninoise. Seuls quelques chapitres et sous-titres nous ont permis d'avoir une idée précise de la problématique des marchés publics des collectivités locales.

3.1.3. *Outils et échantillonnage*

✓ **Un guide d'entretien** : Etant donné le caractère essentiellement qualitatif des données à collecter, il s'est agi pour nous de concevoir un guide d'entretien qui nous a servi de base lors de nos entretiens. La collecte s'est effectuée auprès de 91 personnes dans les 25 Communes partenaires de notre structure d'accueil de stage (soit un échantillon de 32%) et a ciblé les acteurs clés intervenant dans le processus de passation des marchés publics communaux. Les acteurs rencontrés ainsi que les centres d'intérêts ciblés sont présentés dans le tableau ci-dessous. Les données collectées ont été classées par centre d'intérêt et les résultats seront présentés et analysés dans le chapitre suivant.

Tableau 3. Acteurs rencontrés et centre d'intérêt

Catégories d'acteurs rencontrés	Nombres	Centre d'intérêt (objectif de l'entretien)
Elus locaux (Maires ou adjoints)	13	Critères de choix, enjeu et impacts des marchés publics, réglementation, corruption, perspectives
Agents de Mairies (services technique, financier, planification)	36	Processus de gestion, outils et supports de gestion de bout en bout, corruption, perspectives
Entrepreneurs (BTP, bureau d'étude et cabinets, fournisseurs de services)	18	Modalité de participation à l'appel, relation avec les acteurs, qualité des ouvrages et services rendus, gestion financière, corruption, perspectives
Acteurs de la société civile (ONG, Membres d'association, leaders)	09	Regard externe sur le processus et attentes, corruption, perspectives et suggestions
Partenaires techniques et financiers (Projets/programmes, Agences...)	15	Regard critique sur la gestion du processus, corruption, perspectives et propositions

Source : Dossou Marc Dokoui

Malgré l'approche qualitative de notre travail, il était important de recueillir certaines informations d'ordre quantitatif, utiles et nécessaires à la compréhension et à l'analyse du sujet. Aussi, les questionnaires ont-ils été adressés aux administrations locales pour recueillir certaines données quantitatives devant faciliter l'analyse et la formulation de nos recommandations. Ces questionnaires (données collectées auprès de 19 Mairies) visent à comprendre pour l'essentiel, la part des budgets d'investissement dans le budget général des collectivités, la proportion que représente chaque type de marché sur l'ensemble des marchés passés par la commune.

✓ **l'observation directe et l'écoute attentive** : elles se sont faites lors de nos diverses visites et entretiens. Si la première s'est focalisée sur les prédispositions des personnes rencontrées à nous fournir les informations et sur une observation du système d'archivage des dossiers, l'écoute attentive nous a permis de capter certaines expressions que nous présentons au point 3.2.4.

3.1.4. Difficultés rencontrées

Les marchés publics sont devenus au fil du temps, une question assez sensible du fait des scandales financiers qu'ils engendrent non seulement au niveau des collectivités locales, mais au plus haut sommet de l'appareil d'Etat. On peut citer le « scandale CEN-SAD », le « scandale achat de machines agricoles » et les vagues de tentatives ou de destitutions des Maires dues à des crises de confiance au sein de certains conseils communaux. Ce climat, loin de motiver les acteurs rencontrés à fournir les informations, a plutôt favorisé ce que nous pouvons appeler "une rétention d'information". A cela s'ajoute le caractère confidentiel de certains documents et données que les cadres de l'administration et les chefs d'entreprises n'ont pas voulu mettre à notre disposition. Certains acteurs rencontrés ont même essayé de nous décourager quant au choix de notre sujet car disent-ils, "c'est irréversible". A ceux-là,

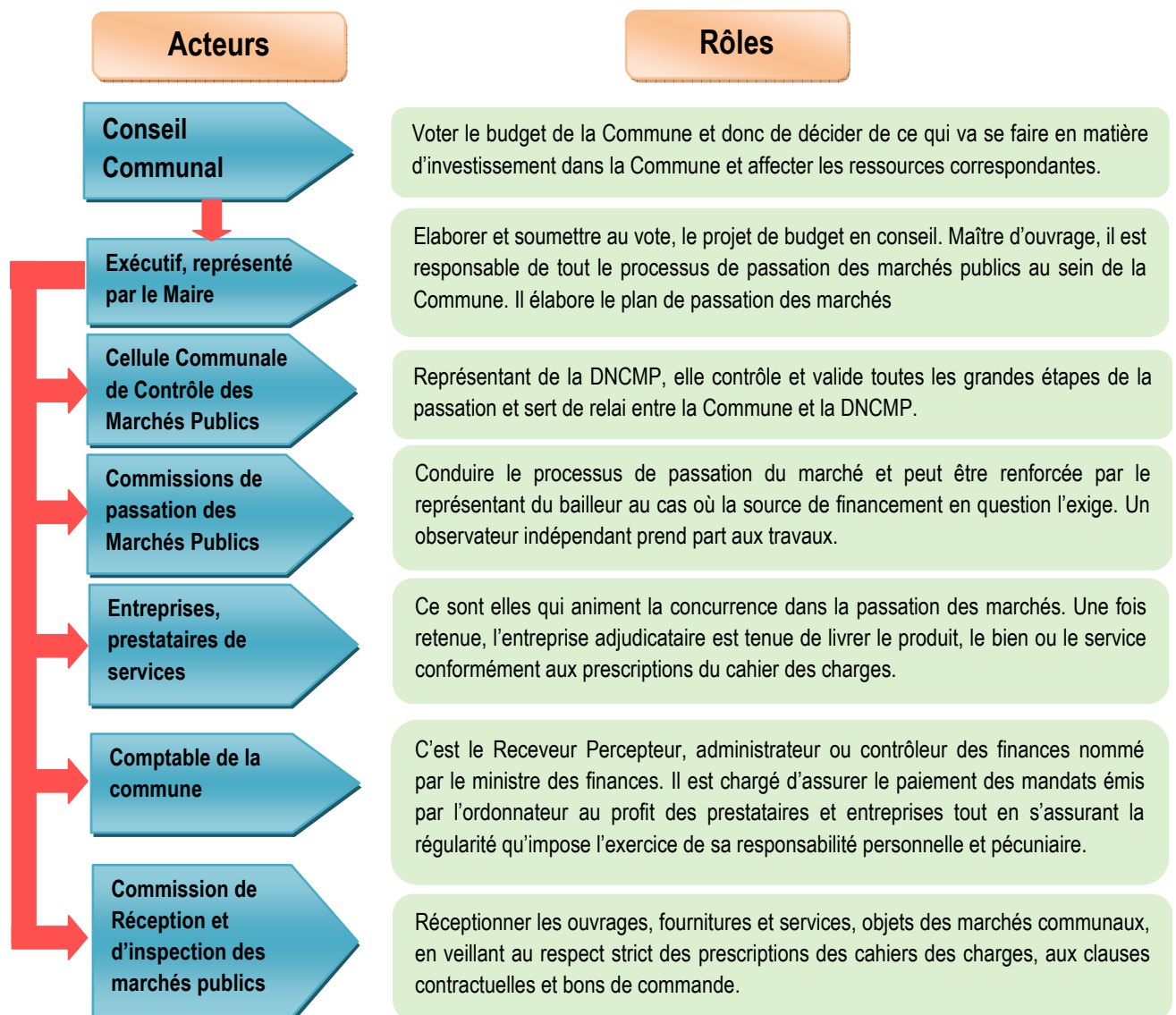
nous avons toujours répondu ceci : « face à l'intérêt commun, ne pensons pas à ce que la corruption peut nous faire gagner mais plutôt à ce qu'elle peut nous faire perdre ».

Ces difficultés ont été surmontées puisque nous ne sommes pas sur un terrain inconnu. Nos expériences et relations professionnelles antérieures ont été exploitées pour avoir le maximum d'informations.

3.1.5. Les acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics

Pour mieux aborder notre sujet, la connaissance des acteurs intervenant dans le processus était importante. La figure nous en donne une présentation.

Figure 5. Chaîne des acteurs de gestion des marchés publics communaux



Source : Dossou Marc DOKOUI

3.2. Contribution du stage au recentrage de l'étude

Notre stage professionnel s'est déroulé au Bénin, auprès du Programme Belge d'Appui à la Mise en Œuvre des Plans de Développement Communaux des Départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo (PAPDC).

3.2.1. *Présentation de la structure d'accueil*

Le PAPDC est par définition, le Programme d'Appui à la Mise en Œuvre des Plans de Développement Communaux dans les Départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo. Placé sous la tutelle du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), le PAPDC est financé par le Royaume de Belgique à travers l'Agence Belge de Développement (CTB). Il met à la disposition des Communes bénéficiaires, des dotations d'investissement, de renforcement de leurs capacités et une équipe d'experts nationaux et internationaux pour des appuis conseils et un accompagnement dans la réalisation de leurs missions. Le PAPDC dispose de 03 fonds pour permettre aux collectivités appuyées d'exercer pleinement leur rôle de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit du Fonds de Développement Communal (FDC), Fonds de Renforcement des Capacités (FRC), Fonds d'Initiative du Programme (FIP).

De façon opérationnelle, le PAPDC dispose de trois coordinations : Une Coordination Nationale dirigée par un Coordonnateur National et un Assistant Technique International, Co-Responsable du Programme et deux Coordinations Régionales animées chacune par un Coordonnateur Régional assisté par des conseillers techniques.

3.2.2. *Approche PAPDC/CTB pour une meilleure gestion des marchés publics*

Dans son intervention auprès des 25 Communes Partenaires, le PAPDC s'est tout d'abord inscrit dans une logique qui consiste à laisser les Communes jouer pleinement leur rôle de maîtrise d'ouvrage³³. Et pour assister ces Communes dans la gestion efficiente de leur maîtrise d'ouvrage, le PAPDC a privilégié trois axes majeurs :

✓ *Appui Conseil Spécialisé*

Il s'agit de la mise à la disposition de chacun des deux grands ensembles de Communes (Atacora-Donga et Mono-Couffo) d'une équipe opérationnelle de « conseillers »³⁴ spécialisés en planification locale, en maîtrise d'ouvrage communal, en fiscalité locale, en finance locale, en administration publique etc. Cette équipe pluridisciplinaire accompagne les Mairies en apportant une assistance

³³Cette prérogative est explicitement dévolue aux Communes dans la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin.

³⁴« Conseillers » est l'appellation retenue dans certains organismes pour désigner leur équipe d'appui. A ne pas confondre avec « Conseiller » qui désigne un « conseiller communal ».

technique rapprochée. A cette équipe s'ajoute un ensemble d'outils modernes de gestion (matériels informatique, logiciels de gestion des finances etc.) que le projet met à la disposition des cadres de l'administration pour renforcer leur productivité. Pour le PAPDC, l'assistance ne s'impose pas aux Communes ; elle doit rester consensuelle et adaptée aux besoins et spécificités de chaque Commune.

✓ *La « sanction pédagogique » pour appuyer la mise à disposition du financement*

Bien que le PAPDC ne s'ingère pas dans la procédure de passation des marchés pour ce qui concerne les projets qu'il finance au profit des Communes, il suit de très près le respect des procédures et l'exécution des marchés grâce à une approche novatrice appelée « sanction pédagogique ». L'originalité ici est que le financement d'un projet n'est pas débloqué à 100% au profit des Communes. Il se fait par tranche, à la mesure de l'évolution des travaux et conditionné par le dépôt des pièces justificatives de la tranche antérieure. Ceci a pour avantage, de permettre à l'équipe de projet de s'assurer que la mise à disposition des fonds suit l'avancement effectif des travaux. La conséquence est que seules les Communes dont les projets avancent et qui présentent les pièces justificatives justes et approuvées, peuvent avoir une tranche complémentaire pour poursuivre les travaux. En application de cette approche « sanction pédagogique », seules 6 Mairies sur 12 dans le Mono-Couffo contre 5 Mairies sur les 13 Communes de l'Atacora-Donga ont pu obtenir des chèques complémentaires en Juillet 2010 (durant notre stage). L'effet est immédiat car au lendemain de la remise des chèques, pendant que nous nous sommes rendu dans une Commune pour nos entretiens, le Maire de ladite Commune qui était présent à la séance et qui n'a pas pu obtenir son chèque a réuni les cadres de son administration et les entrepreneurs pour situer les responsabilités et corriger les erreurs.

✓ *Système d'audit annuel*

Un audit de gestion des fonds mis à la disposition des Communes est fait chaque année par un cabinet national ou international. Ceci permet au PAPDC de mettre sous moratoire les Communes qui se seraient distinguées par une mauvaise gestion des fonds. L'effet positif engendré par cette approche est qu'elle renforce la responsabilisation des Maires qui désormais, veillent plus à la bonne gestion et au suivi des projets.

3.2.3. *Réforme du système de gestion des marchés publics dans l'espace UEMOA*

La réforme s'est imposée comme impératif dans le but d'actualiser les textes existants pour tenir compte des nouvelles pratiques et exigences reconnues dans le domaine de la passation des marchés publics et ce conformément à la loi type de la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial (CNUDCI) élaborée en 1994 pour servir de modèle aux pays désirant entreprendre des réformes dans leur système de passation des marchés, à l'accord sur les marchés publics de l'OMC entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, aux directives des marchés publics de l'Union Européenne, à l'Accord de Libre

Echange Nord Américain (ALENA), à la déclaration de Paris, et aux textes d'harmonisation du système des marchés dans l'espace UEMOA: directives N°4 et N°5/CM/UEMOA de décembre 2005.

Cette réforme est entrée dans sa phase active en août 2009 par la promulgation d'un nouveau Code des marchés publics. Le PAPDC s'est inscrit dans la logique d'accompagner les acteurs nationaux et locaux dans la modernisation des outils de gestion des marchés publics. Durant notre stage, nous avons été associé à plusieurs échanges notamment avec la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP), la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) et l'Agence Belge de Développement (CTB) pour asseoir les bases d'une collaboration visant non seulement la modernisation des outils de gestion mais aussi et surtout, leur adaptation au contexte des collectivités locales. Deux réflexions majeures ont focalisé notre attention. Il s'agit du Système d'Information et de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP) et du logiciel de gestion des marchés publics. Le premier étant un outil de capitalisation, de centralisation et d'archivage des statistiques, est déjà mis en exploitation dans certains ministères pilotes et mérite des adaptations pour être exploité par les Communes. Les réflexions autour de la conception du logiciel de gestion des marchés publics prenant en compte les spécificités des collectivités locales sont en cours.

3.2.4. Les expressions courantes quand on aborde le sujet

Nous avons été très attentif lors de nos entretiens à certaines expressions que nous ne voulons pas passer sous silence. Loin d'être considérées comme de simples phrases, ces expressions cachent et traduisent bien une bonne partie de notre problématique. Elles doivent réveiller sûrement en chacun, l'engagement à apporter sa petite contribution à la lutte contre ce phénomène qui sape dangereusement les économies africaines.

« Il n'y a que les entrepreneurs eux-mêmes qui pourront vous parler des 10% », « si ton marché est évalué à tel montant, il faut ajouter tel pourcentage pour que moi je puisse y prendre ma part », « je suis femme, difficilement on m'aborde pour les négociations », « en tant que technicien, si je réclame un montant, ma bouche restera fermée au moment où il faut taper du point sur la table », la société civile doit avoir un droit de regard sur ce qui se fait dans les collectivités notamment en matière de passation des marchés publics », « généralement, les manœuvres sont difficiles à déceler », « on s'entend avec un entrepreneur qui fabrique deux autres offres et le tour est joué », « le C/ST d'une Commune X est contrôleur dans l'autre Commune Y et la complaisance s'installe », « les Communes sont réticentes aux appuis conseils et au contrôle et veulent qu'on leur laisse totalement la main », « l'exercice de la maîtrise d'ouvrage est la pierre angulaire de la décentralisation », « quand la gestion n'a pas été orthodoxe, on a naturellement des difficultés pour justifier les fonds », « les fonds sont disponibles mais les receveurs percepteurs disent que la caisse est vide », « dans le cadre de la réhabilitation de la maison des jeunes de la Commune X, l'avenant est allé jusqu'à plus de 50% du montant initial du marché », « un Conseil Communal accepte et vote un montant de 20 millions pour la réfection de la résidence du Maire et cela est approuvé par la tutelle », « la maîtrise d'ouvrage communal est le levier

du développement à la base », « toutes les Communes connaissent les textes et les lois mais en face des intérêts inavoués, on habille les règles, on les interprète et on passe outre », « la maîtrise d'ouvrage est un thème général qui couvre tous les secteurs de la vie d'une commune », « au sein des cellules de passation, se sont installées des pratiques de déviance, l'ingérence du politique amenant à passer à côté des objectifs poursuivis », « la maîtrise d'ouvrage communal avance mais comporte des déchets ahurissants », « certains Maires ne liront jamais le guide du Maire jusqu'à la fin de leur mandat », « lorsque la totalité des mandats émis dans le cadre de la réalisation d'un ouvrage dépasse le montant du marché, on n'a pas besoin d'une loupe pour y voir clair », « certains Maires pensent que le développement communautaire est la somme des développements individuels », l'administration communale a besoin de cadres motivés et engagés », « la maîtrise d'ouvrage communal n'est pas un fleuve tranquille, autrement, on nage en eau trouble ».

3.2.5. Des cas de succès

Nous avons durant notre collecte, répertorié certains cas de succès, c'est-à-dire des Communes qui se sont illustrées par de bonnes pratiques que nous jugeons utiles et à même de servir d'exemple pour l'ensemble des acteurs. Ces encadrés sont écrits à la suite des entretiens réalisés en juillet 2010.

➤ Encadré n°1

Lokossa : Dès sa prise de fonction en 2008, le Maire de Lokossa a initié une rencontre publique avec les entreprises, prestataires et fournisseurs de la Commune pour les informer sur les grandes modalités/conditionnalités de participation aux appels d'offres communales. A cette occasion, il a martelé clairement sa volonté d'assainir les marchés publics au sein de sa Commune. Le maire a rassuré les entreprises qu'il n'attend rien d'elles comme dessous-de-table ou pot-de-vin avant, pendant et après l'exécution des marchés. Il a publiquement mis en garde ses collaborateurs (élus et cadres de l'administration municipale) contre toute implication dans des actes de corruption et de collusion. De la même façon, tout entrepreneur qui tentera de corrompre les agents et élus de la municipalité de quelque manière sera rayé de la liste des entreprises pouvant être consultées. Toujours à Lokossa, il a été décidé que tout marché, quelque soit le montant de l'enveloppe, soit publié sur les radios locales et autres canaux indiqués pour permettre à un grand nombre d'entreprises de participer à la compétition.

➤ Encadré n°2

Djakotomey: Dans la commune de Djakotomey, il nous a été dit qu'il n'existe plus depuis 2008, de marché ayant connu de retard. Connaissant la tendance générale, nous avons cherché à comprendre les dispositifs mis en place pour en arriver là. Selon les informations données par le Secrétaire Général de la Mairie et confirmées par le Maire en personne, aucune entreprise ne reçoit d'avance de démarrage. C'est la condition initiale pour signer le contrat de marché. L'entreprise réalise tout ou partie de l'ouvrage, fait son attachement, dépose sa facture et se fait payer. Selon le Maire, « les entreprises utilisent les avances de démarrage pour payer les dettes contractées sur d'autres chantiers » De même, le Maire nous a informé qu'il ne signe pas de marché sans être rassuré que les fonds devant servir à payer le prestataire sont disponibles à la recette perception. Dans le budget 2010, il est créé une annexe qui n'est rien d'autre

qu'un extrait de toutes les prévisions en dépenses qui nécessitent la passation d'un marché. Ceci permet, a précisé le SG, de faciliter la lecture et de permettre aux potentiels entreprises/prestataires de se préparer en conséquence pour participer aux appels le moment venu.

➤ **Encadré n°3**

Toucountouna : Cette Commune bénéficie de l'appui technique et financier de l'Ile de Paix en France qui finance à plus de 60% la mise en œuvre de son PDC. Chaque année, il est élaboré un Plan Annuel d'Investissement (PAI). Le budget communal est ensuite élaboré en fonction des actions retenues dans le PAI dudit budget. Il est ensuite extrait toutes les prévisions en dépenses nécessitant la passation d'un marché et compilées dans le Plan d'Exécution des Marchés (PEM) faisant office de Plan Annuel de Passation des Marchés. Toutes les étapes de gestion des marchés publics sont rigoureusement suivies et documentées. Deux originalités méritent d'être soulignées. Il s'agit du recrutement systématique d'un contrôleur des travaux et la réception avant le démarrage, du personnel et du matériel à déployer sur les chantiers.

Toucountouna fait partie des rares Communes qui appliquent les pénalités. Cette information est confirmée par le Conseiller Technique en Maîtrise d'Ouvrage du PAPDC qui précise que la Mairie n'hésite pas à résilier au besoin les contrats. Selon le Chef Service Développement Local, 03 contrats ont été résiliés ces deux dernières années. Tous les marchés sont systématiquement soumis à l'approbation de la tutelle. Cette approbation intervient selon le Secrétaire Général dans un délai qui ne dépasse jamais deux semaines; délai qui est assez raisonnable vu que la tutelle dispose normalement de 60 jours pour ce faire.

Il est aussi important de faire remarquer qu'il existe dans le domaine des BTP et de la livraison de fournitures, un répertoire des entreprises/prestataires validé par la tutelle et mis à la disposition des Communes. C'est seulement au niveau des études et prestations intellectuelles que ce travail n'est pas encore fait. Pour toutes les réalisations nécessitant une maintenance et ou un entretien périodique, des lignes sont conséquemment prévues dans le budget de la Commune.

Et pour avoir choisi d'aller faire notre stage professionnel au PAPDC/CTB, un programme en contact direct avec les collectivités, nous avons touché du doigt, les dernières réalités de terrain.

Pour résumer ce chapitre, nous pouvons faire remarquer qu'il s'est focalisé sur une "approche terrain" qui a eu pour avantage, de nous permettre non seulement de rencontrer les acteurs directement impliqués dans la gestion des marchés publics, mais aussi et surtout, de collecter les informations les plus récentes. Notre stage professionnel nous a rendu la tâche plus ou moins aisée en ce sens qu'il nous a permis de rencontrer les acteurs nationaux et locaux, de mieux recentrer notre approche et de bâtir notre vision des marchés publics communaux sur des bases réalistes et adaptées au contexte actuel des collectivités locales.

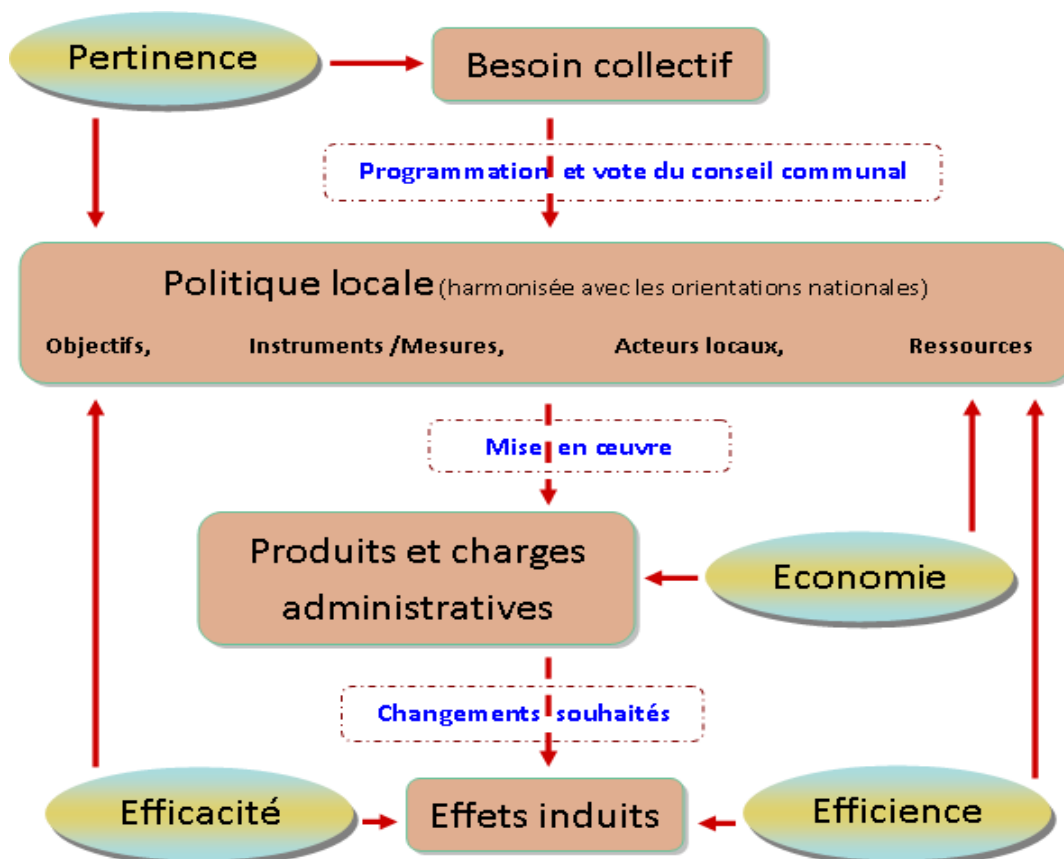
4 RESULTATS ET PROPOSITION D'OUTILS ET DE PRATIQUES POUR UNE MEILLEURE GESTION DES MARCHES PUBLICS

Ce chapitre fait dans un premier temps l'objet de propositions d'outils limitatifs visant la modernisation du système de passation des marchés et dans un second temps, aborde les propositions de nouvelles pratiques nécessaires au renforcement de la transparence et de l'intégrité du processus au sein des collectivités locales. Nous comptons ainsi, contribuer à la mise en place d'un processus de gestion des marchés publics communaux axé sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'économie du système.

- la *pertinence* qui apprécie la mesure dans laquelle les objectifs ciblés répondent aux besoins collectifs identifiés ;
- l'*efficacité* qui mesure le taux de réalisation des objectifs ;
- l'*efficience* qui appréciera l'optimisation des ressources au regard des résultats obtenus ;
- l'*économie* qui compare les charges administratives aux ressources engrangées.

Il va sans dire que la performance attendue du système de passation des marchés publics communaux se schématise comme suit:

Figure 6. Présentation du système de performance des marchés publics communaux



Source : Marc Dossou DOKOUI, adapté du cours de Conception et Evaluation de Politiques Publiques

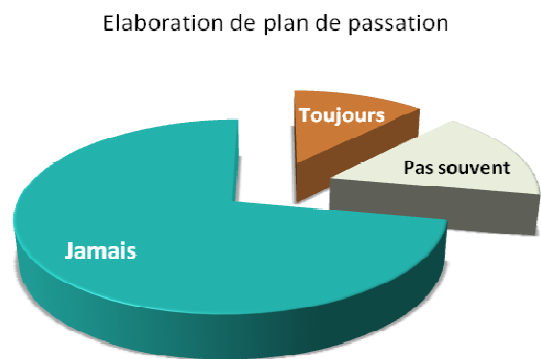
Bien que cette performance attendue passe par une gestion axée sur les résultats, cela ne voudra pas dire qu'il faut obtenir les résultats à n'importe quel prix. Nous encourageons une gestion qui mise simultanément sur la pertinence des options stratégiques, la qualité des services offerts aux citoyens, l'optimisation des ressources disponibles et la conformité aux règles administratives.

4.1. Exposé et interprétation des résultats d'enquêtes

4.1.1. Gestion inefficace du processus d'appel d'offres

Plusieurs éléments de réponses collectées sur le terrain nous permettent d'apprécier la gestion du processus. Il s'agit entre autres de :

- ✓ *la non élaboration des plans de passation des marchés* : très peu de Communes élaborent des plans de passation des marchés, 3 Communes seulement sur les 25 interviewées soit 12%. Le reste ne s'est jamais livré à cette exigence légale ou en a perdu l'habitude. Le plan de passation est un document qui, élaboré en début d'exercice budgétaire vise non seulement à assurer une meilleure visibilité des actions du Conseil Communal mais aussi à permettre aux potentiels candidats de se préparer en attendant le lancement officiel des marchés. S'il est vrai que des raisons (retard dans l'élaboration et l'approbation des budgets, caractère imprécis de certaines subventions etc.) sont souvent avancées par les autorités pour justifier ce constat, il n'en demeure pas moins que l'absence et la non publication de ce plan renforcent l'opacité qui a toujours caractérisé le processus.
- ✓ *une absence de documents types* (DAO types, PV types, lettre de notifications types, contrat de marchés types etc.) harmonisés entre les différentes collectivités et approuvés par la tutelle. Selon l'audit réalisé par le PAPDC en 2010, ces documents sont inexistantes ou présentent des carences dans plus de 25% des Communes. Ce qui veut dire que certains marchés sont passés sans qu'il ne soit élaboré les documents afférents à sa gestion.
- ✓ *une communication sélective*. Ce constat est le fait parfois d'une volonté délibérée des acteurs dans le but de favoriser tel ou tel candidat. L'inadéquation des canaux de communication peut également justifier cette situation qui compromet fondamentalement l'égalité de chance des soumissionnaires devant les règles des marchés publics.
- ✓ *une absence quasi-totale de juristes et de spécialistes en passation des marchés publics dans les cellules de passation*. La loi fait obligation au maître d'ouvrage de disposer dans les cellules, de spécialistes en passation des marchés et de juriste. Sans donner d'autres formes de précisions sur la manière dont les collectivités feront appel à ces personnes ressources, on



constate une fois encore, que la loi présente des biais. S'il est facile d'avoir ces personnes dans les ministères et sociétés d'Etat, celles-ci constituent une denrée rare dans les collectivités.

- ✓ *inexistence et/ou non exploitation de tableaux de bords* actualisés des prix unitaires validés par les structures compétentes. Notre collecte de données a révélé qu'il n'existe presque pas d'études techniques et financières avant la fixation des montants affectés aux investissements communaux. Ce sont les Chefs de services financiers et techniques qui aident à identifier les prix soumis au vote du conseil communal.
- ✓ *une polyvalence des entreprises* qui réduit la concurrence et joue sur la qualité des ouvrages et prestations : « comment comprendre qu'un marché d'acquisition d'appareils électroniques soit attribué à une entreprise qui fait du commerce général ou qu'une entreprise de BTP soit adjudicataire d'un marché de fournitures de bureaux ? » s'est interrogé un responsable d'ONG ;
- ✓ *inexistence de logiciel de gestion des marchés publics* : aucune des communes enquêtées ne dispose de logiciel de gestion des marchés publics. L'efficacité de la gestion communale oblige les administrations locales à se doter de cet outil qui a fait ses preuves dans beaucoup de pays comme la Suisse ou encore le Maroc.

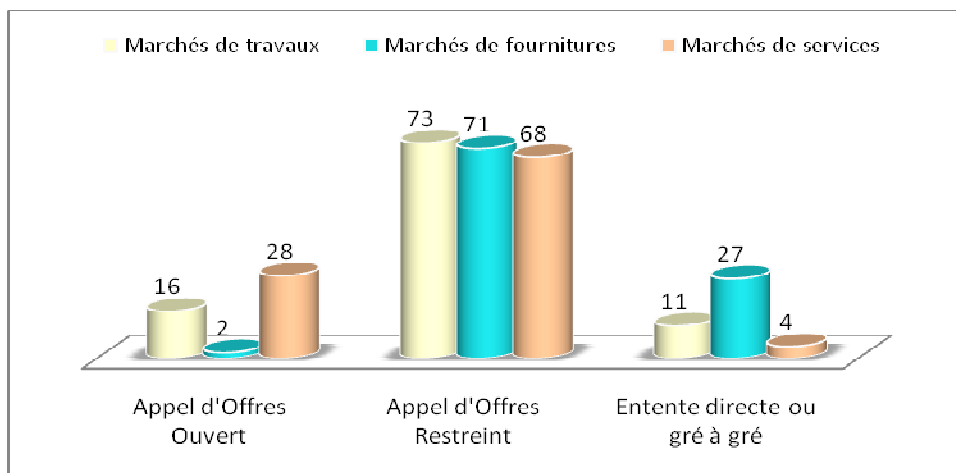
4.1.2. *Peu de transparence dans la gestion des marchés publics*

- ✓ *Les manifestations de la corruption à l'échelle des collectivités locales* : il n'existe pas à l'étape actuelle de gestion des collectivités locales, d'études ou de chiffres pouvant attester l'impact économique de la corruption sur les populations à la base. Mais selon les acteurs rencontrés, des signes permettent de déceler sa présence. Il s'agit entre autres, du temps (trop long) mis pour achever l'ouvrage, de l'abandon de chantiers (éléphants blancs), de la fréquence des entreprises dans l'adjudication des marchés, le recours à des critères subtils (liens de parenté, appartenance ethnique ou politique...). Notre expérience personnelle nous permet d'ajouter d'autres éléments, tels que l'uniformité de la police, de la taille et du format de mise en page des dossiers de soumission, l'intervention de copie des dossiers dans les enveloppes des candidats, les prises de position lors des séances d'analyse des offres etc.
- ✓ *Forte présence des pots-de-vin* : pour beaucoup d'acteurs rencontrés, il est « impossible », en l'état actuel des choses, de gérer un marché public sans l'intervention des pots-de-vin. Trois enjeux majeurs sont identifiés comme favorables à cette pratique ; il s'agit de l'obtention du marché, de la facilitation de la mise en œuvre et de rendre la réception de l'ouvrage semblable à une formalité. Si l'entrepreneur est présent à toutes ces étapes, les acteurs communaux visés varient selon l'enjeu. Pendant que dans le 1^{er} cas on agit surtout sur le Maire et les membres de la cellule de passation des marchés, l'étape de la mise en œuvre vise les financiers et contrôleurs du chantier et au cours de la dernière phase, on agit considérablement sur les chefs de service technique, les membres de la commission de réception. L'intervention des pots-de-vin selon les prestataires rencontrés peut prendre trois formes. Il s'agit de versement (immédiat) d'argent en espèces, de dons en nature et enfin de promesses parfois écrites de

reversement d'un montant pouvant varier de 10 à 25% du montant du marché. « Lorsque le montant du marché est intentionnellement négocié à la hausse par le maître d'ouvrage, ce montant peut aller jusqu'à 50% » a déclaré un chef d'entreprise.

- ✓ *La méthode dite du « qui tu connais ? ».* Notre enquête de terrain a également révélé qu'il est très rare de ne pas connaître l'adjudicataire du marché avant le lancement de l'appel. Les marchés étant passés généralement en consultation restreinte, la procédure, selon les informations fournies par plusieurs entrepreneurs consiste pour le Maire à « faire appel à un entrepreneur qui fabrique deux autres offres au nom d'entreprises amies et le jeu est clos ». Selon notre expérience personnelle, toutes ces entreprises peuvent appartenir à la même personne qui varie de signatures selon que les entreprises secondaires sont créées au nom de son neveu, de son fils ou de son épouse etc.
- ✓ *une société civile très peu impliquée dans la gestion des marchés publics.* Aucune possibilité n'est offerte aux citoyens, à travers les organisations de la société civile (ONG, Médias...) de prendre part au processus de passation et de gestion des marchés. Le regard externe, fut-il passif ou actif, peut influencer considérablement le processus, ont laissé entendre plusieurs partenaires techniques et financiers intervenants dans les Communes visitées.
- ✓ *l'inexistence d'un portail national de gestion des marchés publics et un processus de passation des marchés non encore dématérialisé.* C'est une situation qui encourage et renforce l'opacité qui caractérise encore la gestion des marchés publics tant au plan national que local.
- ✓ *Une forte proportion (près de 85%) des marchés passés par les collectivités locales se situe en dessous du seuil de passation.* La proportion de chaque mode de passation en fonction des trois principaux types de marchés (travaux, fournitures, services), se présente ainsi qu'il suit :

Figure 7. Proportion de chaque mode de passation



Source : Dossou Marc Dokoui, à partir des données de terrain

Si l'appel d'offres ouvert est identifié comme étant la règle, alors il se pose ici la question de savoir pourquoi les Communes utilisent moins ce procédé dans la passation des marchés. Deux raisons fondamentales pourraient justifier cet état de choses : dans un premier temps, figure la non prise en compte des besoins et spécificités des collectivités locales dans la fixation des seuils de passation des

marchés. A 90%, les montants des investissements ciblés par les collectivités n'atteignent par le seuil de passation fixé par le législateur (Cf. annexe n°3). Certaines communes exécutent un budget entier sans avoir recours à l'appel d'offres ouvert. La seconde raison non moins importante concerne l'allotissement des marchés en vue de passer en dessous du seuil et d'éviter ainsi l'appel d'offres ouvert. La révision des seuils ainsi que l'allègement des contraintes liées au recours à l'appel d'offres ouvert doivent être désormais envisagés.

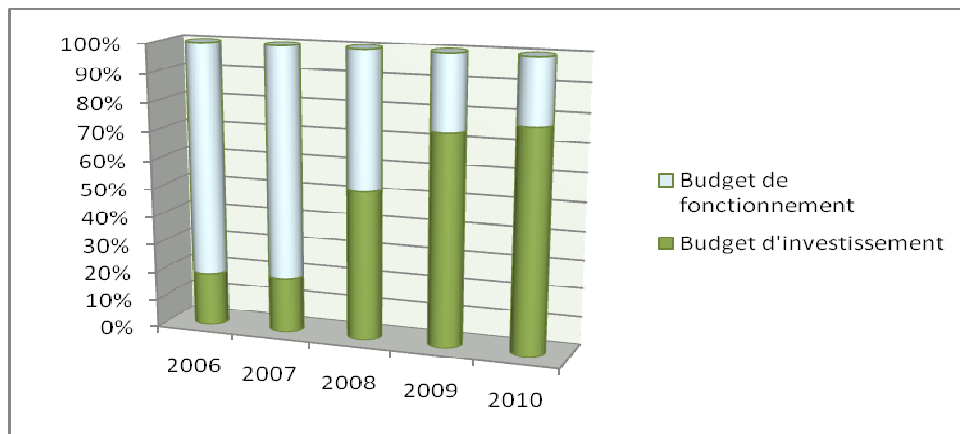
- ✓ *des incohérences et les difficultés d'application des textes de loi.* A la lecture de la loi portant Organisation des Communes en République du Bénin et du code des marchés publics, plusieurs options parfois embarrassantes ou ambiguës s'offrent aux autorités locales. Pendant que le premier texte de loi offre 60 jours à l'autorité de tutelle pour approuver les contrats des marchés publics, le second stipule en son article 91 que « l'approbation du marché ne pourra être refusée que par une décision motivée, rendue dans les 15 jours calendaires de la transmission du dossier d'approbation ». On est parfois tenté d'affirmer que le code des marchés publics ne s'applique pas aux collectivités locales béninoises.

Maintenant que les budgets d'investissement communaux se renforcent chaque année, il est plus que jamais nécessaire d'améliorer les outils et mécanismes de gestion de la maîtrise d'ouvrage.

4.1.3. Des budgets d'investissements plus consistants

Depuis la mise en place de la CONAFIL et du FADeC en 2008, les budgets d'investissement des communes ont considérablement accru. Déjà en 2008, 54% des Communes consacrent plus de 60% de leur budget aux investissements (Cf. annexe n°4). Ce revirement positif de la tendance (cf. graphique ci-dessous) offre d'énormes possibilités aux maîtres d'ouvrages pour une mise en œuvre efficace de leurs PDC. Dans le même temps, les autorités doivent désormais relever un défi majeur, celui d'une gestion orthodoxe et optimale des fonds mis à leur disposition. Et c'est ce qui justifie les réformes et outils que nous proposons dans les sous-chapitres suivants.

Figure 8. Dotation de l'Etat et du FADeC au profit des Communes de 2006 à 2010 (en pourcentage)



Source : Dossou Marc Dokoui, à partir des données d'enquêtes

4.2. Propositions de nouvelles pratiques

L'ensemble des propositions présentées dans ce sous-chapitre permettront aux conseils communaux, en réponse à la question principale, de disposer d'une bonne politique et des instruments adaptés à une gestion efficiente des marchés publics. Il propose également des solutions pour le renforcement des compétences et des conditions de travail des cadres chargés de la gestion des marchés publics, le renforcement de la participation et de la communication autour des investissements communaux.

4.2.1. *Renforcer la participation et la communication autour des investissements communaux*

La participation et la communication sont de puissants outils qui, s'ils sont judicieusement exploités, renforcent la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis de leurs citoyens. La légitimité du mandat de l'élu local sera renforcée si ce dernier associe et communique largement avec sa « base ». Le manque de communication ou son insuffisance dans la gestion communale est une porte ouverte à la discrimination, à la suspicion, à la méfiance et aux prises de positions souvent conflictuelles etc. Pour éviter voire prévenir ces problèmes, nous proposons la mise en place d'une politique locale de participation citoyenne à l'action publique, devenue un impératif de développement. A cet effet, l'information devra être diffusée auprès du plus grand nombre de citoyens à travers les canaux les plus adaptés. La démocratisation amorcée par le Bénin en 1990 s'est traduite entre autres par la libéralisation de la presse. Parmi les canaux exploitables, nous privilégions la radio locale qui facilite la prise de parole citoyenne en raison d'une culture de l'oralité toujours dominante.

Contrairement à la coutume qui consiste à multiplier les actions de communication à la veille des joutes électorales en vue d'une réélection, nous proposons la mise en œuvre d'un plan de communication privilégiant les thématiques telles que la gestion des services publics, la vulgarisation des budgets et investissements publics locaux, la mobilisation des ressources, l'incivisme fiscal et la participation à la prise de décision. La transparence des marchés publics se trouvera renforcée et la forte responsabilisation des pouvoirs publics améliorera à coup sûr l'intégrité du système de passation.

4.2.2. *Une veille citoyenne au service du développement local*

Les Organisations de la Société Civile (OSC) sont au côté de l'administration locale, des acteurs de promotion d'une bonne gouvernance. Si le discours officiel reconnaît la place des OSC dans la conduite des projets et programmes de développement, les faits démontrent le contraire. Dans une revue éditée par le PNUD-Bénin sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), une femme dignitaire commise à la gestion des couvents s'exprimait ainsi : « de nos jours, les rois et dignitaires ne sont utiles que pour "décorer" les cérémonies officielles [...] ». Et à un autre dignitaire d'ajouter : « nous sommes des leaders d'opinion suffisamment écoutés par nos populations donc capables de servir de relais pour certains projets les concernant directement ».

La veille citoyenne que nous proposons consistera à instaurer entre les OSC et élus locaux, un véritable partenariat public-privé basé sur une confiance mutuelle, une dynamique favorable au dialogue et à la

concertation. Elle doit aller au-delà du discours et donc être encouragée, pratiquée et vécue. La finalité est que les élus locaux perçoivent les OSC comme des partenaires et alliés susceptibles de les accompagner à relever les défis du développement local. L'autorité locale gagnera en légitimité en composant avec une cible « politiquement neutre » dans un contexte où les actes et les paroles politiques sont souvent frappés de discrédit. Cependant, les OSC risqueraient de servir de refuge pour les élus si la participation ne rime pas avec l'interpellation. C'est dire que la participation citoyenne n'est pas une fin en soi. Les usagers participant au processus doivent en effet être à même de défendre leur point de vue et leurs opinions, grâce à l'interpellation ou au plaidoyer.

4.2.3. Renforcement de l'intégrité dans la gestion de marchés publics

L'intégrité se définit selon l'OCDE comme « une condition d'utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conformément à leur intention officielle et à l'intérêt général » (OCDE 2007b). Lorsque ce principe est détourné de ses ambitions de départ, les maux caractéristiques sont : malversations, détournement, corruption, collusion, conflits d'intérêts, traitements discriminatoires, gaspillage, abus et manipulation de l'information. Les enjeux financiers et la forte interaction entre les secteurs public et privé sont souvent présentés comme éléments favorisant cet état de chose. Pour prévenir la corruption et surtout le gaspillage des ressources publiques et tendre vers la performance souhaitée, les acteurs en charge des marchés publics devront favoriser la transparence, la bonne gestion, la prévention des comportements répréhensibles de même que le compte rendu, la reddition des comptes et le contrôle permanent à toutes les étapes du processus. L'investissement dans le capital humain, la prise de mesures facilitant le professionnalisme par des mécanismes incitatifs et coercitifs adaptés sont autant de mesures devant réduire la tentation à la corruption et améliorer de façon efficiente la passation des marchés. L'intégrité fait appel à la prise de conscience, le changement de comportement. Elle est aussi basée sur les bons exemples et c'est pourquoi il est important que les responsables à divers niveaux servent, de part leurs actes et gestes, de modèle aux subordonnés.

4.2.3.1. La formation continue pour renforcer le professionnalisme

Les conseils communaux ont hérité au début de la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin en 2003, d'un personnel administratif vieillissant, calqué sur une bureaucratie centralisée et essentiellement administrative. S'il est vrai que plusieurs efforts sont faits par les Maires pour renforcer et rajeunir leur personnel, il n'en demeure pas moins que les cadres sont recrutés souvent sur des bases paternalistes et parfois sans expériences professionnelles appropriées. La décentralisation impose aux autorités locales de tourner cette page et d'aller résolument vers une administration de développement. Dans le cadre de la gestion de la maîtrise d'ouvrage communal, la loi impose la présence d'agents spécialisés en passation des marchés et de juristes. Comme évoqué dans la présentation des résultats, la quasi-totalité des communes visitées ne dispose pas de ces compétences. Avec les réformes en cours aujourd'hui pour moderniser la gestion des marchés publics, les autorités locales gagneraient à se doter d'agents bien formés en passation des marchés ou à offrir

aux cadres en poste, des formations continues de manière à renforcer leur professionnalisme et leur productivité. Plusieurs écoles de formations offrent désormais cette possibilité et il suffit d'une volonté politique pour que ce vide soit comblé. Ceci doit passer par la garantie et la sécurisation de l'emploi des jeunes cadres en exercice dans les Mairies et la certitude que ceux-ci une fois formés, n'abandonnent pas les collectivités au profit d'autres structures plus lucratives ; d'où la nécessité de mettre en œuvre une politique de sédentarisation des agents.

4.2.3.2. *Une politique forte de maintien et de stimulation des cadres communaux*

Nous partons d'une expérience vécue dans les Communes du Département du Couffo. En 2005, l'ONG Plan-Bénin en partenariat avec la SNV a voulu accompagner les 06 Communes du Couffo en mettant à la disposition de chacune d'elles, deux cadres pour animer les services de Développement Local et de Coopération Décentralisée. Le point que nous avons effectué en juillet 2010 durant notre stage a révélé que sur 11 cadres recrutés en 2005, 6 sont partis. Les raisons de départ sont entre autres, la réussite à un autre test de recrutement plus avantageux, un contexte sociopolitique et professionnel peu favorable, la non amélioration de la grille salariale voire sa réduction, un contrat de travail peu rassurant et surtout l'inexistence de possibilités de promotion...

La meilleure coordination des projets et programmes communaux passe de façon indubitable par le professionnalisme des cadres chargés de les conduire ; un professionnalisme qui ne peut être acquis que dans le temps. Tant que les agents continueront à servir dans les Mairies parce qu'ils n'ont pas « trouvé mieux ailleurs », les résultats ne seront jamais atteints. Et pendant qu'ils sont encore présents, ils tenteront de combler le vide dû aux bas salaires, au non paiement de primes et autres avantages liés à leur travail par le marchandage de leurs prestations, d'où l'accroissement de la tentation à la corruption. Nous recommandons donc que les agents en service dans les administrations locales soient traités de la façon la plus juste possible. L'application stricte de la grille salariale, l'avancement régulier, bref, une politique de suivi de la carrière professionnelle des agents est indispensable pour renforcer la responsabilisation et l'intégrité de ceux-ci. Etant entendu que l'organigramme des Mairies n'offre aucune possibilité de promotion des cadres, ce n'est que par la stimulation et un traitement juste et concerté que les autorités publiques motiveront et maintiendront les agents au poste.

4.2.3.3. *Une tutelle d'accompagnement*

Dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 151 de la constitution béninoise instituant la libre administration des collectivités locales par des conseils communaux élus, neuf principes ont été définis au nombre desquels figure l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales. « La tutelle, dans le cadre de la décentralisation, est un pouvoir d'assistance et de contrôle détenu par un représentant de l'Etat en vue de permettre, dans les conditions fixées par la loi, l'exercice correct des compétences dévolues aux collectivités locales »³⁵. Elle est exercée par la personne morale du Préfet sous forme

³⁵ MISD (2005), Guide de contrôle de légalité des actes des autorités communales, p.7

d'assistance conseil et de contrôle de légalité. Dans ce cadre, la loi a énuméré les « conventions relatives aux marchés publics »³⁶ comme faisant partie des actes des autorités communales devant être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle. Ce qui n'est souvent pas le cas. Selon certaines autorités communales, elles ne se sentent pas obligées de soumettre les contrats de marchés passés en dessous du seuil de passation à l'approbation de la tutelle. Dans tous les cas, la non soumission des contrats de marchés, quelle qu'en soit la motivation, est contraire aux dispositions légales.

La question fondamentale qui nous préoccupe dans le cadre du présent travail est de savoir comment en amont et en aval du processus de passation des marchés, la tutelle doit accompagner et encadrer les collectivités dans une perspective de gestion saine et judicieuse des ressources publiques ; étant entendu que l'audit du PAPDC/CTB (cf. point 1.3.2) révèle une pratique différente d'une région à l'autre.

Nous recommandons, à l'endroit de l'autorité de tutelle :

- La création d'une direction technique, chargée d'accompagner les collectivités dans l'évaluation technique et financière de leurs projets et programmes. Elle fournira également au Préfet, l'information et les orientations nécessaires à l'approbation ou non des budgets d'investissement des collectivités ;
- S'assurer avant l'approbation des conventions et contrats relatifs aux marchés publics, que les règles de transparence, de libre concurrence et d'équité ont été respectées ;
- Rendre obligatoire, l'élaboration et la diffusion des plans annuels de passation des marchés publics par les collectivités ;
- Aider les Communes à disposer à temps, d'informations nécessaires à l'élaboration des budgets.

Il est indispensable que la tutelle instaure un vrai partenariat entre ses services et les administrations communales. Elle doit, dans le cadre du contrôle de légalité, faire comprendre aux Communes qui hésitent à se conformer à la législation que les textes sont faits pour être respectés et appliqués.

4.2.4. Freiner la corruption : un ensemble non limitatif de mesures

La corruption dans les marchés publics est un problème complexe pour lequel il n'y a pas de solution unique. Combattre la corruption nécessite un ensemble complet de mesures qui doivent être mises en œuvre simultanément. La première ligne de défense est de s'assurer d'un cadre légal solide qui inclut une loi anticorruption avec une vraie autorité et des sanctions efficaces. (Mawenya, 2008)

4.2.4.1. Prise en compte des spécificités des collectivités locales

Le Bénin s'est engagé aux côtés des autres pays de l'UEMOA dans la réforme de son système de passation des marchés publics. Ceci a été matérialisé par l'adoption en août 2009 d'un nouveau code dont les décrets d'application peinent à être pris. Une lecture avertie du code révèle des cas d'incohérences ou d'incompatibilité avec la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des

³⁶ Loi 97-029 du 15 janvier 1999, Article 144 « les actes des autorités communales ne sont soumis à approbation que dans les cas suivants :... - 10 : les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial »

Communes en République du Bénin. De même, plusieurs spécificités des collectivités locales ne sont pas prises en compte par la loi. Nous préconisons, pour répondre à la 1^{ère} hypothèse de travail :

- la révision à la baisse des seuils de passation des marchés des collectivités locales et l'allègement des contraintes liées à la passation des marchés par appel d'offre ouvert ; réviser ces seuils à 5 millions de francs CFA pour les marchés de services, de fournitures et de prestations intellectuelles et 10 millions de francs CFA pour les marchés de travaux serait plus réaliste. La réglementation des conditions d'allotissement des marchés est aussi capitale. L'objectif est de parvenir une situation semblable à celle qui prévaut actuellement au Maroc et présenté dans l'annexe n°5.
- la décentralisation de la DNCMP ne serait-ce qu'au niveau des actuels chefs-lieux de départements ; cette direction régionale travaillera en collaboration avec la tutelle et les administrations communales
- la connexion des services des Mairies au réseau internet, (ne serait-ce qu'un abonnement aux services internet offerts actuellement par les opérateurs de téléphonie mobile) ;
- l'instauration des comités « éthiques » au sein des Communes pour assurer une veille citoyenne ; ils regrouperont les acteurs de la société civile en activité dans les Communes ;
- l'agrément des entreprises en fonction de leur domaine prioritaire d'intervention ; ceci évitera le triste constat de voir une entreprise de BTP exécuter un marché de fourniture ;
- la réduction du délai (60 jours) accordé à la tutelle pour l'approbation des contrats de marchés. Lorsque les documents à fournir sont bien précisés, deux semaines suffiraient largement.

Même s'il n'est pas opportun de proposer la prise d'une loi spécifique pour les marchés des collectivités locales, il est tout de même indispensable que les prochaines réformes envisagent la prise en compte des spécificités et particularités des marchés des collectivités locales.

4.2.4.2. *Une loi anticorruption*

La vision de lutte contre la corruption dans les marchés publics, ci-dessus citée pose d'emblée la problématique de transparence du processus des marchés publics. En principe, les règles de passation des marchés publics et les sanctions afférentes, doivent être « un pan entier » de la loi contre la corruption et l'enrichissement illicite dans notre pays. Mais, le tabou actuel qui caractérise l'adoption de cette loi au plus haut niveau politique, est la porte ouverte aux dérives observées dans la passation des marchés publics à toutes les échelles de l'administration publique dont les collectivités décentralisées. Il va sans dire, sans pour autant désespérer, que la transparence du processus des marchés publics communaux est et restera, le reflet de ce qu'est la lutte générale contre la corruption dans les administrations publiques. Sur ce, la responsabilité de l'administration centrale est totalement engagée. Autrement dit, l'assainissement des marchés publics passera non seulement par les outils et pratiques modernes mais aussi par la mise en place d'un arsenal juridique fort orienté vers une responsabilisation systématique des acteurs et une extension judiciaire adéquate qui réprime les actes de fraudes, de dérives et déviances financières, bref de corruption.

Au Bénin, les formes les plus courantes de la corruption sont les pots de vin, les largesses démesurées à des décideurs, les fraudes fiscales ou douanières, la surfacturation de services ou la sous-facturation des redevances à l'Etat et aux collectivités locales, les malversations et les trafics d'influence, la concussion, le favoritisme à l'occasion des marchés publics et l'achat de conscience. Vu l'ampleur du phénomène et les nombreux cas de malversations enregistrés au plus haut sommet de la hiérarchie politico-administrative de l'Etat, il est impérieux que la représentation nationale fasse œuvre utile en dotant le Bénin d'une loi contre la corruption. Certaines dispositions du projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale depuis le début des années 1990 permettent de croire que son adoption et son application effective offriront de réelles chances de développement socio-économiques du Pays. On pourrait à titre illustratif citer quelques passages :

Les personnes reconnues coupables de crime sont déclarées à vie incapables d'exercer une fonction publique, une fonction dans une entreprise dont l'Etat est totalement ou partiellement propriétaire et enfin à un mandat électif public » ; « sera puni de la réclusion criminelle à temps de 5 à 10 ans et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à 200 000 francs, tout agent public qui aura directement ou indirectement sollicité des offres ou reçu des dons indus pour lui-même, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à rémunération ».

4.2.4.3. Communiquer et éduquer

Si la première stratégie cible prioritairement les adultes (cadres, autorités et responsables à divers niveaux des marchés publics), l'approche par l'éducation que nous proposons cible la jeunesse béninoise et doit s'inscrire dans un programme sur le long terme.

Le plan de communication que nous suggérons vise la sensibilisation et le changement de comportement aussi bien des acteurs de l'administration publique que des entreprises du secteur privé. Il s'agira non seulement d'émissions sur les radios nationales et locales, mais aussi sur les chaînes de télévision publiques et privées. Des affiches et des tournées de sensibilisation peuvent également être envisagées. L'édition et la distribution de plaquettes, de dépliants et de guide des différents textes, notamment les décrets d'application du code des marchés publics ainsi que la loi sur la corruption permettront d'informer le plus grand nombre d'acteurs sur les règles et principes ainsi que les sanctions prévues en cas de fautes et fraudes avérées. Nous proposons également que la mise en place d'un Prix National Ethique (PNE pour le niveau national), voire local (PLE pour le niveau local) qui récompenserait les acteurs (physiques ou moraux) ayant fait preuve de transparence dans la gestion publique, contribuerait à réduire le phénomène de corruption. Ces prix, coordonnés par des acteurs indépendants et membres d'organisations crédibles de lutte contre la corruption pourront contribuer au changement de comportement et aider à réduire la corruption à un niveau marginal.

Le volet éducation consistera à mettre en place un programme qui s'inscrit sur le long terme avec pour cible, la jeune génération et celles à venir. Ceci passera, nous le souhaitons, par l'intégration dans le

système éducatif (primaire et secondaire) d'enseignements et de cours sur les règles et comportements éthiques ; notamment l'intégrité, la loyauté, le dévouement et la transparence.

4.2.4.4. Une volonté politique manifestée dans les actes

Entre le discours officiel et les actes posés par les autorités, l'écart est souvent grand. Depuis 1991, le peuple béninois attend en vain une loi sur la lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite. En 2009, le nouveau code béninois des marchés publics a été adopté. Seulement sa mise en œuvre effective tarde du fait de la non disponibilité des décrets d'application. A cette allure, ne risque-t-on pas d'en venir à une situation semblable à celle de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin où c'est plus de 8 ans après l'adoption du code, que les décrets d'application ont été pris (soit en 2004) ?

Loin de terminer ce travail sur une note pessimiste, nous restons quand même très confiants et souhaitons vivement que le pouvoir politique conduise jusqu'au bout, la réforme engagée. C'est à ce prix que la gestion de la maîtrise d'ouvrage communal répondra effectivement aux exigences de bien-être et de progrès socio-économique des populations et des collectivités décentralisées.

4.3. Des outils pour moderniser la gestion des marchés publics

Ce sous-chapitre aborde les propositions prioritaires qui visent, en réponse à la question principale et à la 2^{ème} hypothèse à fournir aux collectivités locales, des outils modernes pour une gestion efficace des marchés publics.

4.3.1. Une base de données des documents types de gestion des marchés publics

Lorsque nous avons cherché à voir de près les différents documents utilisés par les Communes dans la maîtrise d'ouvrage, nous nous sommes rendu à l'évidence que les cadres chargés des marchés publics perdent beaucoup de temps dans l'élaboration des documents divers relatifs à la maîtrise d'ouvrage. En effet « 75 à 80% des documents à produire sont quasi identiques d'appel d'offres en appel d'offres, que ce soit dans le secteur de l'hydraulique, de l'éducation, de la santé... » (PAPDC/CTB, 2010). La marche vers la performance souhaitée passe forcément par la modernisation des outils de gestion et l'optimisation du temps de travail. Ainsi donc, pour réduire le temps consacré à la conception des tâches répétitives en vue de libérer des plages horaires destinées à la mise en place de documents plus inclusifs des différents paramètres relatifs aux marchés publics, nous estimons qu'il faut répertorier l'ensemble des supports de références concernant la maîtrise d'ouvrage communal. Nous entendons par « documents de références » d'un marché public, tous supports pouvant être utilisés dans maintes situations après une adaptation nécessaire au contexte d'utilisation.

Il s'agit à titre illustratif, du dossier d'appel d'offres (DAO), de l'avis et sa publication, du règlement particulier d'appel d'offres, des termes de référence, des procès verbaux d'ouverture des plis,

d'analyses des offres, de réception..., des projets de marchés et contrats, de l'ordre de service, de l'état financier, des attachements, de modèles de décompte, de lettre de relance, de la sommation, d'approbation des plans d'exécution des entreprises etc.

Il s'agit en premier lieu, de mettre à jour, ces différents documents en concertation avec toutes les parties prenantes du processus de maîtrise d'ouvrage communal. Ensuite, une base de données informatisée sera mise en place et servira à alimenter le logiciel de gestion des marchés publics. Cette informatisation de la documentation harmonisée sera une avancée notable dans la réduction des pertes de temps, parce qu'il suffira si besoin est, d'intégrer les données spécifiques à chaque situation pour générer automatiquement le document souhaité.

4.3.2. *Un logiciel de gestion des marchés publics*

Disposer d'un logiciel de gestion des marchés devient, aujourd'hui, impératif pour la modernisation du processus des marchés publics communaux. Et les cadres des administrations communales semblent prendre fait et cause pour cette option. Parce qu'en même temps qu'ils se désolent du déficit d'appropriation de l'outil informatique par les agents des collectivités locales, ils s'accordent à reconnaître que l'introduction d'outils modernes contribuerait à améliorer la transparence dans la passation des marchés. Selon un Chef de Service Technique (C/ST), « la mise en place d'un logiciel de gestion des marchés publics renforcera notre efficacité et aidera à réduire énormément les cas de "régularisation" car tout sera géré, généré et archivé automatiquement, sans grande marge de manœuvre ». Nous proposons de décliner les fonctionnalités du logiciel en deux parties.

4.3.2.1. *Rédaction et gestion des procédures*

Cette partie est centrée sur la gestion administrative et juridique des marchés publics. Elle offrira :

- une rédaction simplifiée des dossiers : fenêtre de questions et réponses, assistance pratique à chaque question posée, saisie minimale ;
- une assistance juridique qui guide dans la rédaction des documents constitutifs du dossier de consultation en intégrant un contrôle réglementaire pas à pas, étape par étape ;
- un contrôle de cohérence continu pour éviter tout risque d'erreur : vérification de la conformité des options choisies par un contrôle de cohérence continu, correction et ou complément par un simple retour en arrière des réponses non conformes à la réglementation ;
- des possibilités de duplication d'un dossier existant pour rédiger un nouveau marché, de prévisualisation des documents pendant la saisie ;
- une gestion encadrée des procédures : gestion des étapes de la consultation, des commissions, des offres, courriers aux entreprises, notification de l'acte d'engagement ;
- un outil de planification poussé : gestion automatisée des délais internes, tout en respectant et en contrôlant les échéances réglementaires. *Vous souhaitez démarrer les travaux de*

construction d'une route en août 2011, le logiciel devra vous indiquer automatiquement la date de lancement de l'avis d'appel d'offres ;

- un calendrier des tâches pour un suivi facile et cohérent : visualisation de la liste des tâches de la journée, de la semaine, du mois etc., visualisation globale et instantanée des actions à entreprendre avec possibilité d'intégrer des alertes personnalisées ;
- une édition automatique des documents.

A partir de cette dernière étape, il sera alors aisé de préparer et de transférer le dossier de consultation vers la plateforme externe (cf. 4.3.3.3) pour sa publication.

4.3.2.2. *Gestion et suivi des marchés publics*

Il s'agit ici d'utiliser le logiciel pour asseoir un meilleur système de gestion et de suivi technique et financier tout au long du processus des commandes publiques. Du calcul des quantités, des coûts liés au contrôle, des décomptes, en passant par les variations des prix, les certificats de paiement, la gestion des avenants, le système aidera à une bonne prise de décision dans un souci d'optimisation des dépenses publiques. Du plus simple des marchés au plus complexe, depuis la notification jusqu'au paiement du dernier décompte, le logiciel garantira une gestion plus performante et plus équitable. Le pont qui sera établi entre les logiciels de gestion des marchés publics et de gestion comptable permettra un transfert et un traitement sans faille avec des niveaux de détails assez fins. L'analyse des marchés en temps réel sera facilitée par les possibilités de suivi de l'avancement des travaux, de l'échéancier de financement et des plannings d'exécution. La maîtrise d'œuvre sera rendue facile et les différents calculs spécifiques à chaque marché seront intégrés automatiquement (avance de démarrage, retenue de garantie, variation des prix, pénalités de retard etc.)

De la préparation du marché à son exécution finale, le logiciel prendra en charge l'enregistrement des appels de fonds, des moyens de financement et des marchés engagés. La cohérence entre l'avancement des travaux et les demandes de financement doit être garantie. Aussi, la planification et la supervision des différentes demandes de subventions seront-elles rendues possibles. Suite à la saisie des contrats de marchés et au fur et à mesure du déroulement des travaux, le logiciel établira les différents courriers de demandes de subventions avec en annexe, leurs justificatifs. L'enregistrement des montants versés peut alors être comparé avec les montants attendus.

4.3.3. *La dématérialisation progressive des marchés publics*

La réduction de l'intervention humaine à travers la dématérialisation des procédures et le recours aux supports électroniques est un gage de transparence, de sécurisation des échanges, d'assurance de traçabilité et de promotion de l'égalité de traitement des soumissionnaires. Au Maroc, « la non publication de l'avis dans le portail, dans le respect du délai réglementaire constitue un vice de procédure sanctionné par l'annulation de l'appel d'offres »³⁷. Au nombre des innovations du nouveau

³⁷ Bulletin Officiel n° 5518 du 19 avril 2007

code des marchés publics figure en bonne place la dématérialisation du processus de passation des marchés publics. Mais en quoi consiste-t-elle réellement ?

La dématérialisation des marchés publics est la possibilité de conclure des marchés par voie électronique, soit par l'utilisation de la messagerie électronique, soit par l'emploi d'une plateforme en ligne sur internet. La dématérialisation n'a aucun effet sur le contenu des informations, qui est indépendant de la forme du support utilisé et du mode de transmission. Les règles de l'achat public sont donc applicables aux achats effectués par voie dématérialisée. La dématérialisation n'est pas une fin en soi, mais un outil au service d'une politique globale³⁸.

4.3.3.1. *L'administration communale face à la dématérialisation des marchés publics*

Selon les résultats d'analyse, plus de 60% des cadres communaux interviewés ont catégoriquement rejeté une dématérialisation systématique du processus de passation des marchés. Ils ont souhaité qu'en amont, des efforts soient déployés par les autorités en vue de mettre à la disposition des administrations, un accès à l'internet et à d'autres supports technologiques indispensables à la mise en œuvre de la réforme. Sur les 25 Communes visitées, seules 4 (soit 16%) disposent d'un accès internet perfectible. Une importante frange soit 45% de chefs d'entreprises écoutez fréquentent les cybers-cafés pour accéder à l'internet et pour ce faire, ils doivent parcourir en moyenne 45 km pour ceux des Départements du Mono et du Couffo et 175 km pour ceux de l'Atacora et de la Donga. Et ceci, sans compter avec les désagréments dus aux coupures d'électricité et du réseau internet. Le taux de fréquentation de ces cybers est d'une à deux fois par mois pour les deux régions ciblées. C'est dire qu'à l'étape actuelle des choses, la dématérialisation systématique des marchés publics, constitue un biais discriminatoire alors qu'elle viserait l'égalité entre les candidats devant les règles des marchés publics. Sans pour autant verser dans de la publicité, nous recommandons aux collectivités et aux potentiels candidats aux marchés publics d'expérimenter la connexion internet qu'offrent actuellement les opérateurs de téléphonie mobile ; une connexion accessible dans la quasi-totalité des Communes.

4.3.3.2. *Une politique de généralisation progressive de la dématérialisation*

Comme présentée plus haut, la dématérialisation est un puissant instrument de lutte contre l'opacité qui a longtemps caractérisé les marchés publics. Pour les pays qui l'ont expérimentée, la dématérialisation a d'énormes avantages sur le plan économique, social et même environnemental.

L'avantage principal de l'approvisionnement en ligne, de l'avis unanime des études réalisées en Suisse et ailleurs, est qu'il décharge les services d'achat de travaux administratifs, d'où une réduction des coûts par procédure pouvant aller jusqu'à 80%. En cas d'application systématique, les services d'achat pourraient donc économiser quelque 350 millions de francs suisse par an. Du côté des soumissionnaires, les enquêtes sur l'approvisionnement en ligne montrent que la moitié des entreprises interrogées économisent jusqu'à 25% de leurs coûts et même 50% pour 30% d'entre elles³⁹.

La dématérialisation souhaitée, a pour finalité de faciliter les fonctionnalités suivantes :

³⁸ <http://www.marche-public.fr/Dematérialisation-marchés-publics.htm>, consulté le 29 novembre 2010.

³⁹ *La Vie économique* Revue de politique économique 3-2010

- une technologie moderne, interface conviviale entre les secteurs publics et privés ;
- une procédure électronique de bout en bout, de l'appel d'offres à l'adjudication ;
- des fonctions de recherche élargies pour les publications ;
- un téléchargement dans les deux sens des documents des mises au concours ;
- un forum questions/réponses et un abonnement en ligne gratuit pour les soumissionnaires ;
- une sûreté de l'application, disponibilité élevée etc.

La « volonté politique » de moderniser le système des marchés publics des collectivités locales béninoises est une condition nécessaire à la réussite de la présente réforme. Mais pour y parvenir, il importe de régler des préalables tels que : la priorisation dans les budgets communaux, des acquisitions nécessaires au développement des TIC, le recrutement ou la formation du personnel de mise en œuvre, la promotion d'un partenariat public-privé pour accompagner les potentiels fournisseurs et prestataires dans l'introduction de l'outil internet dans leur mode de gestion. Néanmoins, il faut démarrer avec les moyens actuels dans la perspective de les parfaire. C'est pourquoi nous pensons que, le simple fait de démarrer par l'acheminement des DAO par simple mail aux candidats qui en font la demande par courriel, peut amener les autres potentiels candidats aux marchés publics à s'intéresser à l'internet pour augmenter leur chance d'accéder à l'information en temps utile et à moindre coût.

4.3.3.3. Portail national de gestion des marchés publics

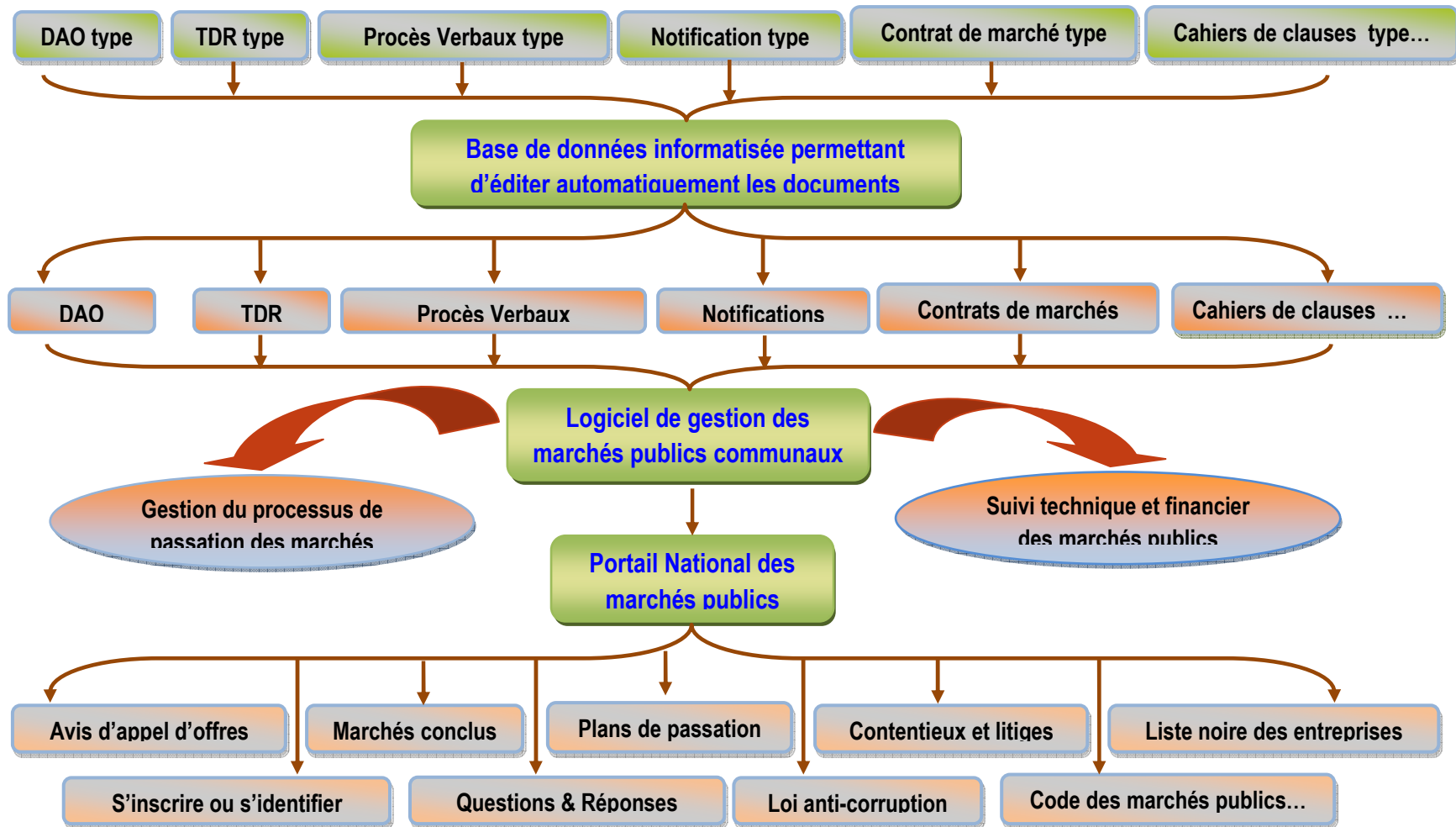
La modernisation des outils de gestion des marchés publics vise entre autres mesures, la réduction de l'opacité, la garantie de l'égalité des candidats devant les règles de participation etc. A l'instar de certains pays africains, tels que le Maroc et le Sénégal, le Bénin devra se doter d'un site portail pour la gestion des marchés et commandes publics. L'outil proposé devra être un véritable site dynamique et fonctionnel permettant entre autres fonctionnalités la publication systématique:

- des plans de passation des marchés des autorités contractantes ;
- des appels d'offres de toutes les autorités contractantes ;
- des résultats, des notifications ;
- des contentieux, des règlements et des saisines ;
- de la liste des entreprises exclues ou se trouvant sur la « liste noire » etc.

Le portail devra fournir aux acteurs, toute la documentation sur les textes réglementaires, les réformes engagées et tous supports (guides, revues etc.) permettant aux internautes de s'informer et de se former. La figure ci-dessous fait la synthèse des propositions faites et n'est qu'un indicatif.

Pour conclure, il est à noter que les résultats sortis de l'analyse de nos données nous ont permis de bâtir des propositions qui, si elles sont mises en œuvre de façon concertée et simultanée, permettront d'améliorer la gestion des marchés publics. En amont des propositions, la volonté politique se révèle indispensable.

Figure 9. Synthèse des propositions d'outils de gestion des marchés publics communaux



Source : Dossou Marc DOKOUI

Conclusion

La conduite de la maîtrise d'ouvrage communal et principalement la gestion des marchés publics sont la pierre angulaire de la réussite du processus de décentralisation et donc, du développement à la base.

Le présent travail qui a abordé la gestion des marchés publics et ses corollaires de corruption, de mauvaise gestion, d'actes de prévarication, se positionne au cœur des débats actuels sur la bonne gouvernance des ressources publiques.

Le but visé est d'améliorer la fourniture de biens et services de base dans les collectivités locales à travers des propositions d'outils et pratiques qui améliorent la transparence, l'intégrité et la performance du système. Pour ce faire, une méthodologie rigoureuse a été suivie. Ceci nous a permis de poser, à partir de notre problématique, les bases de justification de notre sujet.

La revue de littérature qui s'en est suivie nous a permis de mieux cerner les contours du processus des marchés publics et les actions déjà entreprises tant au niveau local, national et international pour assainir sa gestion. Il se dégage de ce qui précède que les véritables freins à l'atteinte du but ci-dessus mentionné restent, au niveau des collectivités locales, l'opacité, la faiblesse des outils de gestion et de contrôle, une législation très peu centrée sur les marchés des collectivités, l'absence de loi réprimant les actes de corruption et ou de mauvaise gestion et enfin la faible participation de la société civile au processus. Toutes situations qui confirment bien nos postulats de départ.

En choisissant de faire notre stage dans une structure intervenant directement auprès des collectivités locales, nous avons fait l'option d'une approche terrain qui a l'avantage non seulement de favoriser une discussion directe avec les acteurs du système, mais aussi, de bâtir nos réponses sur des bases précises et réalistes. Les diverses séances de travail avec les partenaires techniques et financiers, les cadres de la CNRMP, de la DNMP et du Ministère en charge de la décentralisation et notamment le croisement des points de vues des différents interlocuteurs nous ont été d'une grande utilité dans la formulation de nos propositions.

La recherche de solutions immédiates et futuristes aux problèmes ci-dessus évoqués, notre souci d'apporter une réponse idoine à notre question principale ainsi qu'aux deux hypothèses de travail nous ont conduit à proposer non seulement des pratiques et outils modernes de gestion nécessitant un processus d'adaptation et d'appropriation avec le temps, mais aussi, un ensemble de mesures applicables au contexte actuel des collectivités locales béninoises. Une base de données des documents de référence, un logiciel et un portail de gestion des marchés publics sont les outils majeurs qui s'imposent aujourd'hui pour une gestion harmonisée et performante du système. Entre autres pratiques nouvelles, figurent la formation continue des cadres des administrations locales, la prise en compte des spécificités locales dans les réformes réglementaires à venir. Le renforcement de la participation et de la communication autour des investissements communaux sont indispensables pour l'enracinement d'une démocratie locale concertée et apaisée. Nous estimons enfin que la volonté politique et le renforcement de l'arsenal juridique constituent deux éléments fondamentaux pour assainir la gestion des marchés publics au Bénin. Mais suffit-il d'avoir des bons textes de lois et une volonté

politique béate pour régler le problème de corruption et de bonne gouvernance? En évitant une prise de position précipitée au sujet de laquelle nous pouvons nous même nous tromper, il nous tarde cependant d'inviter les pouvoirs publics du monde entier à méditer profondément sur ces mots de Monseigneur Bakolé Wa Ilunga : « Le problème de Développement n'est pas seulement un problème politique, économique et culturel. Il est aussi un défi éthique. Lorsque nous poussons jusqu'aux racines les plus profondes des obstacles au développement, nous rencontrons l'égoïsme, l'incapacité de servir. Le développement a besoin d'être porté par des hommes nouveaux capables de se donner corps et âme à la cause du bonheur de l'homme » (Archevêque de Kananga, Zaïre, Les intellectuels face au développement).

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE. (2010) « *Silencieuse et fatale : La Corruption entrave les efforts de développement de l'Afrique* » In Indicateurs du développement en Afrique, 215 p.
- BLUNDO, Giorgio & J.P. Olivier de Sardan. (2003) *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest, Approche socio-anthropologique comparative: Bénin, Niger et Sénégal*, 284 p.
- BLUNDO, Giorgio. (2001) *La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal*, Politique africaine, n°83, 19 p.
- BUEB Jean-Pierre (OCDE). (2006) *La Lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics*, 51 p.
- CROUZEL, Ivan. (2007) « *Les transformations de la gouvernance urbaine en Afrique du Sud : Dispositifs démocratiques et nouvelles formes de régulations* », In Fourchard, Gouverner les villes d'Afrique, Paris : Karthala.
- CROUZEL, Ivan. (2007) *Démocratiser la gouvernance locale : Entre ouverture d'un espace public et inertie des pratiques*, 26 p.
- DEMANTE Marie-Jo & TYMINSKY Isabelle. (2008) *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : Des processus, des expériences*, 40 p.
- DOSSOUMON, Samson et al. (2005) *Guide de contrôle de légalité des actes des autorités communales*, 126 p.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (1999) *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes*, 16p
- GAUDIN Jean-Pierre. (2002) *Pourquoi la Gouvernance*, 137 p.
- GOETZ A.M. & GAVENTA J. (2001) *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*, IDS Working Paper 138.
- GOVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU BENIN. (2007) *La Corruption et la Gouvernance au Bénin*, Rapport des résultats de l'enquête diagnostique, 72 p.
- GTZ, PDDC. (2008) *Evaluation de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage en matière de passation des marchés publics par les Communes de l'Atacora et de la Donga*, 49 p.
- LANGLEY, Philip et al. (2006) « *Les premiers pas des communes du Bénin : Enseignements du processus de la Décentralisation* » In Série Décentralisation et Gouvernance locale, 80 p.
- LA TERRITORIALE, *Le Magazine trimestriel d'information sur la Décentralisation et la Déconcentration au Bénin*, Septembre 2009.
- MAWENYA, Awadi Saadiki. (2008) *Empêcher la corruption dans les marchés publics en Afrique*, 11 p.

MEDARD Jean-François. (1991) « *L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire* », in J.-F. Médard (éd) *Etat d'Afrique noire*, Paris, Karthala.

METODJO, K. Alain. (2007) *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin : Logiques de construction de la notabilité de maire*, 156 p.

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, *Recueil des Lois sur la Décentralisation au Bénin*, Septembre 2002, 173 p.

MORIN, Jeason. « *Management et performance des collectivités locales* » *Télescope*, Revue de l'Observatoire de l'Administration Publique, vol.10, n° 3, septembre 2003, p.13-17, ISSN 1203-3294.

NYAMBA A. (2005) *L'action-test I à Ouahigouya : « La causerie des bâtisseurs de la cité »*, rapport pour ACE/RECIT.

OBSERVATOIRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION. (2008) *Livre blanc sur l'état de la Corruption au Bénin*, 123 p.

OCDE. (2007a) *Corruption dans les marchés publics : Méthodes, acteurs et contre-mesures*, ISBN 978-92-64-01445-9, 115 p.

OCDE. (2007b) *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, ISBN 978-92-64-02752-7, 194 p.

SEYE, Chérif. « *Afrique : la malédiction du pétrole* », in *Les Afriques*, n° 44 : 18 au 24 septembre 2008.

SHKOLNIKOV, Aleksandr et WILSON, Andrew (2007), « *Comment dissiper les mythes de la corruption? Les bons et les mauvais moyens* », in *Perspectives des réformes économiques*, pp.11-20.

STOKER, Gerry. (1998) *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*, Revue internationale des Sciences Sociales, n°155, UNESCO/ères, Paris.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2002) *Combattre la corruption : Enjeux et perspectives*, 351 p.

VALEE, Olivier. (2008) *La construction d'un discours de la corruption dans le cadre de la mondialisation : Les cas du Cameroun et du Nigéria*, 322 p.

VERSCHAVE, François-Xavier. (2000) *Noir silence : Qui arrêtera la Françafrique ?* 600 p.

Loi n° 90-32 du 11, décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

L'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin.

Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

Loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996.

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

<http://www.decentralisation.bj>, consulté le 20 décembre 2009.

http://www.gouv.bj/IMG/pdf/Code_des_marches_publics.pdf, consulté le 02 Octobre 2010.

<http://www.marche-public.fr/Dematerialisation-marches-publics.htm>, consulté le 02 octobre 2010.

<http://www.marchespublics.gov.ma/wps/portal>, consulté le 15 novembre 2010.

<http://www.oecd.org/document>, consulté le 12 novembre 2010.

<https://www.simap.ch/>, consulté le 13 octobre 2010.

Annexes

Annexe 1 : Guides d'entretiens et questionnaires

Brève introduction obligatoire avant le démarrage de chaque entretien.

Le présent entretien s'inscrit dans le cadre des travaux de recherche de Monsieur DOKOUI Dossou Marc, étudiant à l'Université Senghor d'Alexandrie. Il vise à recueillir le point de vue général de l'interviewé sur la gestion des marchés publics communaux. Les informations livrées et la documentation fournie par ce dernier seront exploitées dans le cadre strict de la rédaction du mémoire de fin formation de l'étudiant et dans la plus grande confidentialité.

Guide N° 1 : A l'intention des entreprises et autres prestataires de services

Avez-vous jamais participé à des appels d'offres communales ? Quel type d'appel ? Nombre de fois ?
Nombre d'adjudications ?

Connaissance de la de la réglementation des Marchés Publics.....

Quelles sont les contraintes liées à la participation à un appel d'offre communale (exigences administratives, cautions, garanties, autorité du Maire, influence des membres de la cellule, influence du personnel technique, influence de la communauté bénéficiaire de l'ouvrage, influence de la comptabilité, influence des partenaires financiers, influence des leaders)

Quelles assurances avez-vous à postuler pour un appel d'offre au sein d'une administration communale ? (le dossier technique et financier bien monté? les contacts personnels avec le maire et ou les membres des commissions de passation des marchés etc.)

Pensez-vous que les appels sont souvent ouverts à la vraie concurrence ?

Existe-t-il des pesanteurs et des non-dits dans la participation à un appel d'offre communale ? (montant officiel du marché gagné et montant réellement perçu et son influence sur les spécifications techniques et les délais de livraison de l'ouvrage, influence de l'appartenance politique des soumissionnaires dans le choix final etc.)

Quelles sont les difficultés majeures rencontrées dans l'exécution des marchés ? (respect des clauses et délais)

Il y a-t-il souvent des avenants ? Quels en sont généralement les motifs ?

Au cas où vous êtes adjudicataire d'un marché, quels sont généralement vos obligations vis-à-vis des autorités et acteurs intervenant dans le processus d'adjudication et de gestion des marchés publics ? (obligation de reconnaissance, honorer un engagement initialement pris, paiement des 10% par exemple)

Quels sont les domaines de spécialisation de votre entreprise/établissement ?

Disposez-vous au sein de votre entreprise/établissement de ressources techniques et humaines spécialisées surtout dans le montage des dossiers ?

L'origine du patron de l'entreprise joue-t-il dans le choix final ? (être natif du milieu, être du même village ou de la même ethnie que le Maire...)

Quelles sont, selon-vous, les étapes les plus exposées au risque de corruption dans le processus de gestion des marchés publics ?

Quel est le comportement ou l'attitude que vous adoptez quand il y a changement de régime et ou de maître d'ouvrage ?

Le personnel administratif des mairies vous donnent-ils satisfaction dans la gestion des marchés publics ?

Pensez-vous que la dématérialisation faciliterait une meilleure gestion du processus ?

Quelles améliorations apporter au processus à votre avis ?

Guide N° 2 : A l'intention des cadres de l'administration communale

Connaissance générale de l'agent : (fonction et poste occupé, année d'expériences, niveau d'intervention dans le processus de passation des marchés publics, connaissance des textes régissant la passation des marchés publics...)

Pouvez-vous nous parler de comment le processus de gestion des marchés publics est géré au sein de la Commune ? (la réponse à cette question peut apporter la réponse à plusieurs autres questions ci-dessous).....

Quel est son importance et son impact sur les politiques locales de développement ?

Elaborez-vous un plan de passation annuel des marchés publics ?

Conduisez-vous des processus de pré-qualification des candidats ? si oui, dans quels cas ?

Pouvez-vous nous fournir la liste des marchés passés de 2006 à ce jour (intitulé, mode de passation, montant du marché, sources de financement, entreprise adjudicataire)

Quelles sont les étapes indispensables dans la conduite d'un appel d'offre ouvert ?

Quelles sont les étapes indispensables dans la conduite d'un marché de consultation restreinte ?

La municipalité dispose-t-elle de documents de références de gestion des marchés publics ?

Disposez-vous d'un répertoire des prestataires ? (par secteur, et domaines d'action)

Avez-vous souvent passé des marchés gré à gré ? si oui, quelles sont les circonstances qui vous y ont obligé ?

Quelles sont selon vous, les considérations qui entrent en jeu dans l'adjudication d'un marché ?

Quelles sont les raisons qui pourraient expliquer les retards ou des abandons de chantiers dans la

Commune? (s'il en existe)

Quelles appréciations faites-vous quant au respect des procédures ?

Quels avantages avez-vous d'être membre de la commission de passation des marchés publics ?

Subissez-vous des pressions dans la conduite du processus ? (venant l'autorité du Maire ou toutes autres autorités locales, départementales ou nationales)

Votre niveau de salaire/indemnités est-il suffisant pour vous permettre de mener une vie décente ?

Pensez-vous qu'un marché public peut être conduit sans l'intervention des pots de vins... ?

Quelles sont les étapes les plus exposées aux négociations et aux jeux de couloirs ou de dessous de tables?

Quelles sont selon-vous les étapes les plus exposées au risque de corruption dans le processus de passation des marchés publics ?

Selon-vous, la lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics serait-elle possible ? si oui, jusqu'à quel degré et quelles mesures adopter ?

Pensez-vous que la dématérialisation faciliterait la gestion du processus ?

Quels sont les conditions et mesures que vous préconisez pour sa mise en œuvre ?

Vos perspectives pour une gestion plus efficace des marchés publics communaux

Guide N° 3 : A l'intention des membres de cellules/commissions de passation des marchés

Disposez-vous d'un plan annuel de passation des marchés ?

Disposez-vous d'un règlement intérieur de fonctionnement ?

Quels sont votre rôle et vos niveaux d'intervention sur la chaîne de passation des marchés publics ?

Comment sont identifiés les candidats dans le cadre des consultations restreintes ?

Quels canaux utilisez-vous pour la publication des appels d'offres surtout les appels ouverts ?

La cellule/commission subit-elle des pressions dans le cadre de l'attribution des marchés ? si oui, d'où viennent-elles et comment sont-les gérés ?

Avez-vous suivi des formations et ou renforcement de capacités dans le domaine de la passation des marchés publics ?

Quels sont les critères fondamentaux qui déterminent le choix des prestataires ?

Pensez-vous que le processus est toujours conduit dans les règles de l'art et sans pressions/influences extérieures ?

Quels sont les types d'avantages que vous procure votre statut de membre de la cellule ou de la commission ?

Pensez-vous que la dématérialisation faciliterait la gestion du processus ?

Quelles autres améliorations pensez-vous qu'il serait possible d'introduire pour rendre plus transparent la gestion des marchés publics communaux ?

Guide N° 4 : A l'intention des maîtres d'ouvrages

Quelles appréciations faites-vous de votre rôle de maître d'ouvrage au sein de la Commune ?

.....
.....

Avez-vous suivi des formations/renforcement des capacités dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage ?

.....
.....

Comment sélectionnez-vous les candidats devant participer aux différents appels d'offres ?

.....
.....

Disposez-vous d'un répertoire des prestataires suivant vos domaines d'action ?

.....
.....
.....

Quels sont les critères qui prévalent au choix final de l'adjudicataire ?

.....

Votre titre de maître d'ouvrage vous confère-il un rôle particulier dans la décision finale ?

.....
.....
.....

Quels sont les avantages que vous procure une telle position ?

.....
.....

Arrive-t-il pour vous de contredire la décision de la cellule de PMP ?

.....
.....

Pensez-vous que la dématérialisation faciliterait la gestion du processus?

.....

Guide N° 5 : A l'intention des partenaires d'appui aux Communes

Quelle est votre appréciation globale du processus de passation des marchés publics communaux ? ...

.....
.....

Comment assurez-vous que les fonds mis à la disposition des collectivités sont utilisés de façon rationnelle, juste, orthodoxe et intègre ?

.....
.....

Pensez-vous que les textes applicables en matière de marchés publics sont connus et respectés par les collectivités locales ?

.....
.....

Quels mécanismes avez-vous mis en place pour accompagner les collectivités locales dans la gestion transparente des fonds publics ?

.....
.....

Pensez-vous que les communes se sont dotées d'outils devant leur permettre d'assurer une gestion efficace à toutes les étapes de passation des marchés publics? si oui, les quels ? si non, que préconisez-vous ?

.....
.....

Quelles insuffisances constatez-vous dans le mode de passation des marchés publics au niveau de vos communes d'intervention ?

.....
.....

Que dites-vous quand on assimile les marchés publics à un vaste champ de propension de la corruption?

.....
.....

Quels outils proposez-vous pour une gestion plus efficace des marchés publics communaux?

.....
.....
.....

Annexe 2 : Tableau des marchés passés de 2006 à 2010

Département

Commune

Année	Intitulé du marché	Montant Total	Apport communal	Autres partenaires	Mode de passation	Nombre d'entreprises concurrentes	Entreprise d'exécution	Durée de réalisation

Tableau de suivi du montant et de la proportion des investissements de 2005 à 2009

N°	Commune	Montant du budget d'investissement et son pourcentage par rapport au budget total									
		Budget 2005		Budget 2006		Budget 2007		Budget 2008		Budget 2009	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%

Annexe n°3 : Liste des sous projets retenus par les Communes du Mono-Couffo au titre du Fonds de Développement Communal (FDC) exercice 2008

Communes	Sous projets retenus	Montant de la dotation par Commune (F CFA)	Projets Ciblés par les Communes		
			Marché inférieur au seuil	Marché supérieur ou égal au seuil	Marché au-delà de la limite
Aplahoué	Fourniture et pose des luminaires à Aplahoué centre et à Azové			10.000.000	
	Construction des logettes dans le marché d'Azové		16.399.708		
	Total de la dotation	26.339.708			
Dogbo	Réfection des bureaux de la gare routière		1.000.000		
	Aménagement des pistes rurales		9.222.025		
	Fourniture et pose de luminaires			11.000.000	
	Total de la dotation	21.222.025			
Djakotomey	Construction de trois (03) bureaux d'arrondissement à Gohomé		23.728.837		
	Total de la dotation	23.728.837			
Klouékanmè	Construction des bureaux de l'arrondissement de Djoto,		14.847.913		
	Installation du réseau Internet à la Mairie		1.510.741		
	Construction de clôture de séparation des dortoirs du bâtiment principal de la résidence du Maire,		3.435.000		
	Achats accessoires Tracteur,		3.500.000		
	Acquisition et pose de câble pour éclairage public à Adjahonmé		2.400.000		
	Total de la dotation	25.693.654			
Lalo	Construction d'un module de trois classes avec bureau, magasin et mobilier à l'EPP Cokouhoué (Zonmondji)		18.000.000		
	Construction d'un magasin de stockage dans le marché de Hlassamè.		5.611.949		
	Total de la dotation	23.611.949			
Toviklin	Réalisation du câblage réseau et informatique internet.		1.200.000		
	Construction d'un module de trois classes à Tannou-Avédji		13.050.076		
	Elaboration du PDC		8.000.000		
	achat d'un micro-ordinateur et une imprimante multifonctionnelle		750.000		
	Total de la dotation	23.000.076			
Athiémé	réhabilitation de la piste Athiémé -Adohoun (9 km)		19.281.774		
	Total de la dotation	19.281.774			
Bopa	Construction d'un module de trois classes + magasin + mobiliers à l'EPP Missiafo		21.605.094		
	Total de la dotation	21.605.094			
Come	Construction de deux hangars de marché dans le marché d'Akodéha		22.335.809		
	Total de la dotation	22.335.809			
Grand-Popo	Aménagement de la piste Gbèkon-Avlo		17.786.642		
	Total de la dotation	17.786.642			
Houéyogbé	Construction de deux modules de deux classes à Houingah		11.000.000		
	Construction d'un module d'une classe + mobiliers à Hlassigoumè		5.000.000		
	Rechargement et traitement des pistes Doutou-Aklégonou-Hlassigoumè; Doutou- Ganvè-Honhoué et Danhoué-Djagnigbohoulé		6.000.000		
	Total de la dotation	22.000.000			
Lokossa	construction des bureaux administratifs de l'arrondissement de KOUDO		19.688.531		
	Total de la dotation	19.688.531			
	TOTAL GENERAL	266.294.099	92%	08%	00%

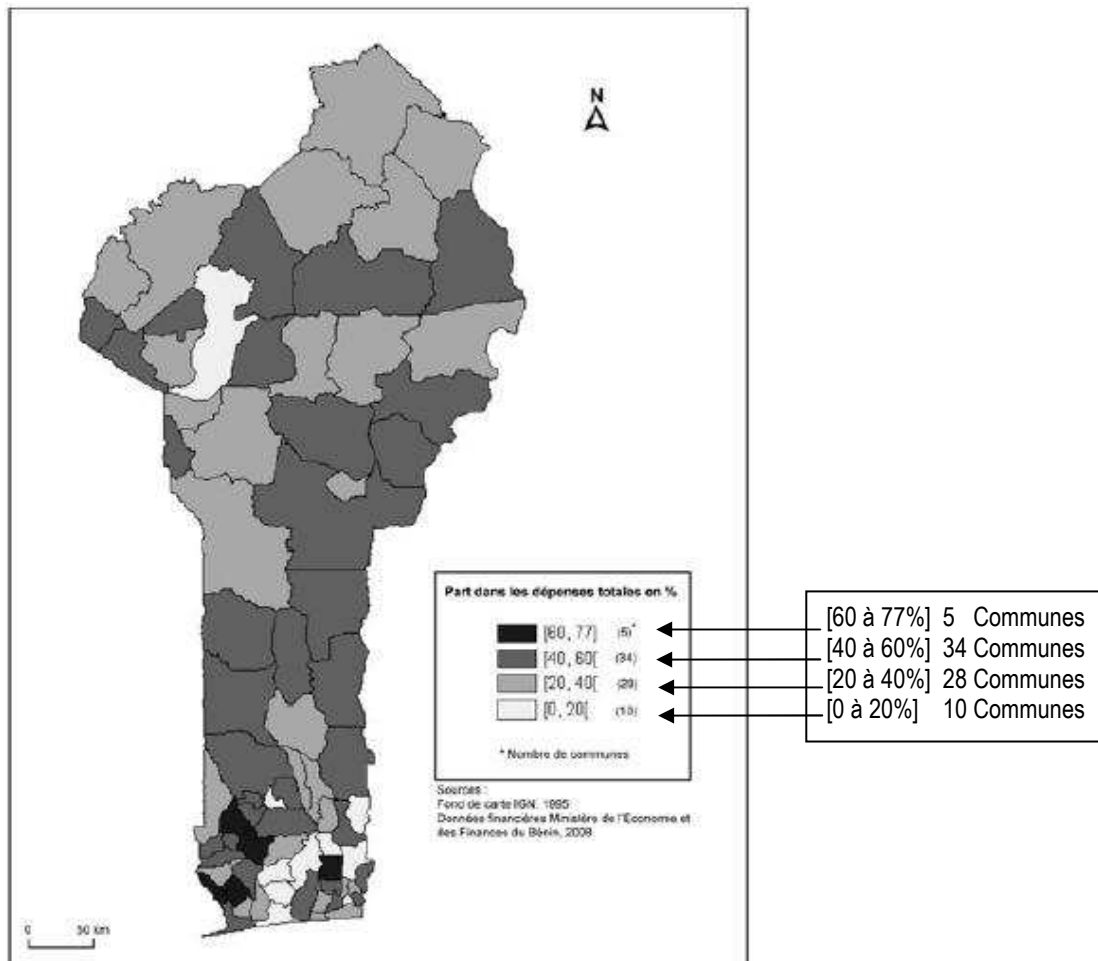
Source : Adapté du Magazine Trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration, La territoriale N°16

La passation d'un marché public est obligatoire pour toute dépense d'exécution de travaux, de fournitures ou de prestations de service dont le montant est égal ou supérieur aux seuils. Les seuils sont des montants fixés par le législateur à partir desquels, le maître d'ouvrage est tenu de suivre toute

la procédure de passation des marchés, notamment en ouvrant l'appel à la concurrence. Les seuils⁴⁰ applicables aux marchés des collectivités locales et à ceux de leurs établissements publics, sociétés et offices, sont fixés à :

	Seuil de passation	Limite de compétence
pour les marchés de Travaux	25.000.000F FCF	100.000.000F CFA
pour les marchés de fournitures	10.000.000F FCF A	40.000.000F CFA
pour les marchés de services	10.000.000F FCF A	30.000.000F CFA

Annexe n°4 : Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des Communes Béninoises en 2008



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, 2008

⁴⁰ Décret N°2004-565 du 1er octobre 2004 Portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, article 4.

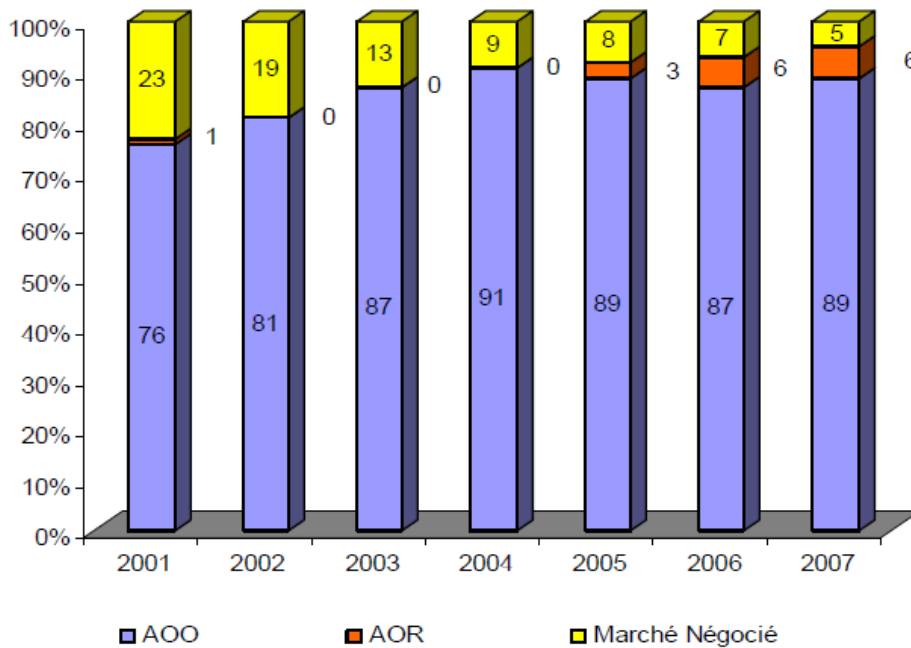
-Les marchés de travaux, de fourniture ou de service d'une valeur inférieure aux seuils prévus sont passés après consultation de candidats, article 5.

-Lorsque le montant du marché est égal ou supérieur à celui marquant la limite de compétence, la Direction Nationale des Marchés Publics est responsable pour l'ensemble de la procédure de passation des marchés publics article 8.

Pour mieux contrôler le secteur des investissements qui prend de plus en plus d'ampleurs, il s'avère indispensable de mieux organiser le cadre institutionnel et opérationnel de commande et d'acquisition de biens et services publics par l'administration locale.

Annexe n°5 : L'idéal recherché pour les collectivités locales béninoises.

Bien que l'appel d'offres ouvert, reconnu comme étant la règle par le nouveau code des marchés publics en République du Bénin ne donne pas une garantie à 100% en matière de transparence, l'unanimité est presque faite pour reconnaître qu'il est tout de même le mode de passation qui offre plus de concurrence ainsi qu'un traitement plus équilibré des candidats et présente de la sorte le meilleur rapport qualité-prix.



NB. AOO = Appel d'offres Ouvert, AOR = Appel d'Offres Restreint

Source: Abdelmjid BOUTAQBOU - Le système des marchés publics du Maroc, Bruxelles, 6-7 Juin 2006

