



**MAPS**

Methodology for Assessing  
Procurement Systems

# ASSESSMENT OF BENIN PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

2024





**REPUBLIQUE DU BENIN**

**Évaluation du système de  
passation des marchés  
publics**

**VOLUME I**



**MAPS**

Méthodologie d'évaluation des systèmes de  
passation des marchés

Novembre 2023

# Table des matières

<b>Volume I</b>	
<b>Acronymes</b> .....	<b>3</b>
<b>Résumé analytique</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>31</b>
<b>2. Analyse contextuelle du pays</b> .....	<b>37</b>
2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays.....	37
<b>2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique</b> .....	<b>40</b>
2.2.1. Nature et portée des marchés publics.....	40
2.2.2. Institutions clés et leur rôle dans le fonctionnement du système des marchés publics.....	41
2.2.3. Cartographie des principales parties prenantes externes.....	42
<b>2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable</b> .....	<b>43</b>
<b>2.4. Réforme des marchés publics</b> .....	<b>44</b>
2.4.1 Les réformes antérieures des marchés publics et les leçons apprises.....	44
2.4.2 Priorités, politiques, stratégies et mesures incitatives de réussite des réformes.....	47
<b>3. Évaluation</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1. Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique</b> .....	<b>49</b>
3.1.1 Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur.....	50
3.1. 2 Indicateur 2. Les réglementations et les outils d’application soutiennent le cadre juridique.....	53
3.1.3 Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.....	53
<b>3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion</b> .....	<b>54</b>
3.2.1 Indicateur 4. Le Système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.....	55
3.2.2 Indicateur 5. Le pays est doté d’une institution responsable de la fonction normative de réglementation.....	55
3.2.3 Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.....	56
3.2.4 Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d’information efficace.....	57
3.2.5 Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d’amélioration.....	59
<b>3.3. Pilier III - Activités d’acquisition publique et les pratiques du marché</b> .....	<b>61</b>
3.3.1 Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis.....	61
3.3.2 Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.....	64
<b>3.4. Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics</b> .....	<b>65</b>
3.4.1 Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l’intégrité dans la passation des marchés.....	66
3.4.2 Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d’audit.....	67

3.4.3 Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficaces .....	68
3.4.4 Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d’ordre éthique et de lutte contre la corruption.....	69
<b>4. Recommandations consolidées .....</b>	<b>71</b>
<b>5. Planification stratégique.....</b>	<b>80</b>
<b>5.4 Déclencheurs .....</b>	<b>84</b>
<b>5.5 Indicateurs de mise en place des actions prioritaires :.....</b>	<b>84</b>
<b>5.6 Résultats escomptés.....</b>	<b>84</b>
5.6.1 Au niveau politique :.....	85
5.6.2 Au niveau institutionnel : .....	85
5.6.3 Au niveau opérationnel : .....	85
5.6.4 Au niveau des contrôles externes : .....	86
5.6.5 Au niveau du secteur privé :.....	86
5.6.6 Au niveau régional : .....	86
<b>5.7 Risques et Défis.....</b>	<b>86</b>
<b>5.8 Facteurs de Réussite : .....</b>	<b>88</b>
<b>6. Validation.....</b>	<b>89</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>91</b>
▪Annexe N°1 : Liste des acteurs et arrêtés ministériels portant cadre de gouvernance .....	91
▪Annexe N°2 : Indicateurs des Piliers I, II, III et IV .....	91
▪Annexe N°3 : Plan d’Actions Stratégiques .....	91
▪Annexe N°4 : Réponses de la société civile et du secteur privé au questionnaire .....	91
▪Annexe N°5 : Analyse des Plans de Passation de marchés des autorités contractantes sélectionnées.....	91
▪Annexe N°6 : Echantillon des marchés sélectionnés pour examen .....	92
▪Annexe N°7 : Fiches d’examen des marchés de l’échantillon .....	92
<b>Annexe N°8 : Rapport de l’atelier de validation par les acteurs du secteur privé et de ceux des organisations de la société civile .....</b>	<b>92</b>

## Acronymes

ABE	Agence Béninoise pour l’Environnement
ACISE	Agence pour la Construction des Infrastructures du Secteur de l’Education
AMP	Accord sur les Marchés Publics
AOF	Attributions, Organisation et Fonctionnement
APD	Achats Publics Durables
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASIN	Agence des Systèmes d’Information et du Numérique
BAD	Banque Africaine de Développement
BAI	Bureau d’Analyse et d’Investigations
CC	Cour des Comptes
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CNPB	Conseil National du Patronat du Bénin
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
COE	Commission/Comité d’Ouverture et d’Evaluation des Offres
CRD	Commission de Règlement des Différends
DAC	Dossier d’Appel à Concurrence
DAO	Dossier d’Appel d’Offres
DAF	Direction de l’Administration et des Finances
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DPAF	Direction de la Planification, de l’Administration et des Finances
FMI	Fonds Monétaire International
HCPC	Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspection Générale du Ministère
IGSEP	Inspection Générale des Services et Emplois Publics
LOLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems (Méthodologie pour l’évaluation des systèmes de passation des marchés publics)
MEF	Ministère de l’Economie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MISP	Ministère de l’Intérieur et de la Sécurité Publique
MJL	Ministère de la Justice et de la Législation
MPMEPE	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l’Emploi
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OSC	Organisations de la Société Civile
PAC	Port Autonome de Cotonou
PACOFIDE	Projet d’Appui à la Compétitivité des Filières Agricoles et à la Diversification des Exportations
PAG	Programme d’Actions du Gouvernement
PAGIPG	Projet d’Appui à la Gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance
PEFA	Programme d’Examen des dépenses publiques et d’Evaluation de la Responsabilité Financière
PIB	Produit Intérieur Brut

PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNAPD	Politique Nationale d’Achats Publics Durables
PPM	Plans de Passation de Marchés
PPP	Partenariat Public Privé
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSPM	Plan Stratégique de Passation des Marchés
PTF	Partenaire Technique et Financier
SIGMaP	Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin

■ ■ ■

Taux de change

Unité monétaire : Franc CFA (XOF)

1 Euro = 655,957 XOF

1 US \$ = 630.58 CFA (XOF)

Exercice budgétaire : 1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre

#### Préambule

**Les marchés publics constituent un élément essentiel de la fourniture des services publics, de la bonne gouvernance et des économies durables avec une croissance inclusive.** Chaque année, les gouvernements du monde entier dépensent environ 13 000 Milliards de dollars US en marchés publics. Cela signifie que ces marchés représentent en moyenne 12 à 20 % du PIB d’un pays<sup>1</sup>. Le renforcement des systèmes de passation des marchés publics est ainsi primordial pour aboutir à des résultats concrets et durables et bâtir des institutions efficaces.

La Méthodologie d’évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) a été initialement mise au point en 2003/2004 grâce aux efforts collectifs de nombreuses parties prenantes. Elle avait pour objectif d’évaluer et d’améliorer les systèmes de passation des marchés publics en fournissant un outil commun permettant d’analyser les informations portant sur les aspects essentiels d’un système particulier. **La MAPS a été largement utilisée pour évaluer la qualité et l’efficacité des systèmes nationaux de passation des marchés publics**, élaborer des stratégies, et mettre en œuvre des réformes sur la base des forces et des faiblesses identifiées. Ces efforts ont généralement porté sur la création des bases d’un système opérationnel de passation des marchés par l’instauration d’un cadre législatif, réglementaire et institutionnel adéquat.

La révision de la MAPS initiale reflète une conception moderne des marchés publics, tenant compte des développements à l’échelle mondiale et des améliorations préconisées par le vaste éventail d’utilisateurs et de parties prenantes. **La nouvelle MAPS est un outil universel qui vise à promouvoir et à accélérer la mise en place de systèmes de passation des marchés publics modernes, efficaces, durables et plus**

<sup>1</sup>12 % dans les pays de l’OCDE et 18 à 20 % dans l’Union européenne ; ces pourcentages peuvent être plus élevés dans certains pays en développement.

**inclusifs dans tous les pays.** Les évaluations de la MAPS mettent en évidence les points où des réformes sont nécessaires et indiquent la façon dont elles peuvent être réalisées.

La révision de la MAPS a été guidée par plusieurs considérations :

- **Rapport qualité/prix** : il reflète l’objectif principal que chaque système de passation des marchés doit établir, à savoir : les biens, les travaux et les services requis de manière économique, efficiente, efficace et durable.
- **Transparence** : elle illustre le principe fondamental, généralement accepté, de divulgation qui permet de mettre les politiques, les cadres juridiques et institutionnels et les informations concernant les décisions à la disposition du public, de manière compréhensible, accessible et en temps utile.
- **Équité** : elle traduit l’ambition de rendre impartial le processus de passation des marchés publics, d’assurer l’égalité de traitement et de prendre les décisions idoines, garantissant ainsi l’intégrité de l’ensemble.
- **Bonne gouvernance** : elle est destinée à reconnaître l’importance d’un contexte plus large de gouvernance dans lequel les marchés publics sont exécutés ainsi que la manière dont les réformes sur la passation des marchés sont mises en œuvre. Cet aspect inclut une réflexion sur les objectifs horizontaux de la passation des marchés, les considérations politiques et les principes d’intégrité.

**Des éléments contextuels ont été intégrés pour que l’application de la MAPS conduise à une plus grande efficacité.** Parmi ces considérations figurent des objectifs politiques nationaux, dont les objectifs de durabilité, le soutien au secteur privé, la réforme de la fonction publique, etc. ainsi que d’autres facteurs de nature à créer un environnement propice à un système de passation des marchés viables, exigeant un système efficace de gestion des finances publiques, la responsabilité, la sécurité juridique et les capacités de la force de travail.

La nouvelle version de la MAPS s’inscrit opportunément dans le sillage du lancement des Objectifs de développement durable (ODD). **De même que les ODD, la MAPS sera valable pour tous les pays, indépendamment du niveau de revenu ou du stade de développement.** La MAPS est liée à l’Objectif 12 qui préconise la promotion des pratiques durables en matière de passation des marchés, conformes aux priorités et aux politiques nationales, et à l’Objectif 16, qui préconise des institutions efficaces et responsables. En outre, la MAPS est rattachée à la Recommandation de l’Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE, 2015) du Conseil sur les marchés publics. Elle reflète les principaux cadres internationaux de passation des marchés tels que la Loi Type sur la passation des marchés publics (2011) de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), les Directives de l’Union Européenne (UE) sur la passation des marchés publics (2014), et les cadres de passation des marchés utilisés par les banques multilatérales de développement, les pays et les institutions de mise en œuvre. Elle fournit un cadre d’évaluation global et détermine les critères d’un système de passation des marchés efficace et efficient, que tous les pays doivent s’efforcer de mettre en place.

Le processus de révision de la MAPS est le fruit d’une collaboration qui a rassemblé de nombreux pays ainsi que des partenaires. Le projet de méthodologie MAPS révisée a été ouvert aux consultations publiques. Il a fait l’objet d’une approbation complémentaire au cours d’une phase d’essai pilote impliquant différents pays, couvrant différentes catégories de revenus et de stades de développement, afin d’assurer une large participation et contributions des secteurs public et privé ainsi que de la société civile.

## COOPÉRATION ET SOUTIEN

La Note Conceptuelle a été conçue et rédigée en étroite collaboration avec tous les partenaires internes et tous les partenaires externes qui ont appuyé l’évaluation du système national de passation des marchés publics par la MAPS.

# Résumé analytique

---

## 1. Contexte de l’évaluation

Le rapport d’évaluation du système des marchés publics du Bénin est fondé sur une revue interne du Gouvernement, conduite dans un premier temps, entre le 30 août 2021 et le 31 décembre 2021, et suivie ensuite d’une seconde à partir du 1<sup>er</sup> juin 2022.

Cette évaluation qui a comporté des examens, entretiens, enquêtes et ateliers, a suivi la méthodologie d’évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS) révisée en septembre 2018. Elle est basée sur une Note Conceptuelle rédigée par le Comité technique en étroite collaboration avec les partenaires internes, et avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui soutiennent le système de gestion des finances publiques comme la Banque mondiale (BM).

La Note Conceptuelle validée par le comité de pilotage le 17 septembre 2021 et transmise au Secrétariat MAPS le 21 septembre 2021 a reçu les commentaires de ce dernier le 22 octobre 2021. Le comité national d’évaluation a soumis à nouveau le 23 décembre 2021, pour la seconde fois, à l’approbation du Secrétariat MAPS, une version finalisée de la Note Conceptuelle conformément aux commentaires formulés par le Secrétariat du MAPS et le groupe technique consultatif. Celle-ci a fait l’objet, le 04 janvier 2022, d’un examen comparatif avec la première version d’identifier les changements.

Pour corriger ces aspects, répondre explicitement aux commentaires et être sûr qu’ils ont tous été considérés, le comité national a procédé à la collecte des informations complémentaires pour finaliser la Note conceptuelle. Cette nouvelle version de la Note Conceptuelle a été à nouveau soumise au Secrétariat MAPS le 30 juin 2022 et approuvée le 12 septembre 2022.

### 1.1. Du côté du Gouvernement, l’auto-évaluation a été :

- rendue possible grâce à la mise en place par arrêtés ministériels d’un comité national composé de trois (03) sous-comités à savoir : i) le sous-comité de pilotage, ii) le sous-comité technique et iii) le sous-comité des évaluateurs ;
- supervisée par le Comité de Pilotage présidé par le Ministre d’Etat, chargé de l’Economie et des Finances ;
- coordonnée par le Comité Technique composé de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), de la Cour des Comptes (CC), de l’Inspection Générale des Finances (IGF), des Organisations de la Société Civile (OSC) et du Conseil National du Patronat du Bénin (CNP Bénin) ;
- réalisée par une équipe d’évaluation composée des membres du Comité Technique (CT), d’experts sélectionnés pour leur expérience dans les marchés

publics. Cette équipe est composée d’un coordonnateur et de dix (10) experts dont un (1) consultant international monsieur Bernard ABEILLE ;

- financée sur un accord de prêt à travers le Projet d’Appui à la Gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance (PAGIPG) puis le Projet d’Appui à la Compétitivité des Filières Agricoles et à la Diversification des Exportations (PACOFIDE) de la Banque mondiale (BM).

La liste des différents acteurs est fournie en Annexe N° 1.

- 1.2. L’équipe d’évaluateurs est composée de M. Ludovic GUEDJE, Coordonnateur, Secrétaire Permanent de l’ARMP et M. Bernard ABEILLE, consultant international, chef de file de l’équipe d’évaluation. Les experts nationaux désignés par le sous-comité technique ont travaillé en tandem avec le consultant mentionné ci-dessus.
- 1.3. Du côté des PTF, M. Harouna DJIBRILLA DJIMBA, Spécialiste Principal des marchés publics du Bureau de la Banque mondiale à Cotonou a assumé la fonction de facilitateur avec le Gouvernement.
- 1.4. Le secrétariat MAPS a offert, à la demande, un soutien aux utilisateurs de la méthodologie du MAPS, y compris des conseils aux équipes du Bénin pour la planification et la gestion de l’évaluation. A ce titre, il a procédé à divers amendements sur la Note Conceptuelle dont la dernière version, qui lui est soumise le 30 juin 2022, est approuvée le 12 septembre 2022. Le présent rapport sera également soumis au Secrétariat MAPS pour certification externe.

## 2. Contexte du pays :

- 2.1. Le Bénin, l’un des huit (08) Etats membres de l’UEMOA, conformément au Traité du 10 janvier 1994 constituant l’Union, est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure depuis l’année 2020 avec une croissance économique importante mais des niveaux de pauvreté persistants. Limité au nord-ouest par le Burkina Faso, à l’ouest par le Togo, au nord par le Niger et à l’est par le Nigeria, le Bénin possède au sud un littoral long de 121 kilomètres sur le golfe de Guinée. Sa population estimée à près de 12.996.895 habitants est répartie sur une superficie de 114 763 km<sup>2</sup>.
- 2.2. Après un ralentissement en 2020 (2% selon les dernières données disponibles du FMI), la croissance économique au Bénin s’est redressée (5%) en 2021 et conserve sa courbe ascendante (6% prévue en 2022). Cette performance devrait être soutenue par la consommation et les investissements publics, notamment dans les infrastructures routières.
- 2.3. Pour lutter contre la crise du coronavirus, le gouvernement béninois a mis en place un plan de relance estimé à 74 milliards de FCFA (1% du PIB du pays). Ce plan s’adresse aux ménages les plus vulnérables et aux entreprises opérant dans les secteurs les plus touchés (tourisme, transports, etc.). L’inflation a chuté à 1,7 % en 2021, contre 3 % en 2020, tandis que le ratio dette/PIB a augmenté légèrement pour atteindre 47,2 % en 2021, contre 45,4 % un an plus tôt.

2.4. Le port de Cotonou est le principal centre d’activité économique du pays. Stratégiquement situé, le port facilite le transit des marchandises vers les pays de l’hinterland (Niger, Mali, Burkina-Faso, etc.). Le Bénin a l’intention de développer davantage cet atout, mais la corruption et la concurrence d’autres grands ports régionaux restent des obstacles importants à ses projets. La dépendance énergétique relative du pays et la pression démographique sont quelques-uns des obstacles à la croissance économique.

2.5. Malgré de nombreux efforts pour le réduire, le taux de pauvreté reste élevé (40,2%, selon le PNUD). En 2019, le taux de chômage dans le pays était de 4,9% (estimation de l’OIT).

3. **Résumé de la conformité** : Le tableau ci-dessous donne un aperçu des conclusions de l’évaluation au niveau des sous-indicateurs. Chaque sous-indicateur est codé par couleur pour correspondre aux résultats selon le schéma suivant :

- Vert = conformité totale
- Jaune = lacunes identifiées
- Rouge = lacunes importantes identifiées

Si des signaux d’alerte sont identifiés, le sous-indicateur respectif est marqué d’un astérisque (\*).

La coloration correspond aux conclusions de l’évaluation.

PILIER I	Commentaires
<p><b>1. Le cadre juridique des marchés publics respecte les principes convenus et respecte les obligations applicables.</b></p>	<p>1(a) – Champ d’application et portée du cadre juridique et réglementaire</p> <p>Le cadre juridique en vigueur, est établi sur une hiérarchie robuste entre la loi et ses décrets d’application et prend en charge une variété d’autorités contractantes (administrations centrales, collectivités décentralisées, les agences, sociétés et offices d’Etat). Ces textes sont réunis dans un document unique publié et accessible en ligne.</p> <p>Le champ d’application de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin couvre les procédures de passation, d’exécution, de règlement, de contrôle et de régulation et s’étend à tous les marchés de travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles passés par toute autorité contractante désignée ci-dessus ; Les marchés de certaines personnes morales ne sont pas couverts.</p> <p>Les textes sur la commande publique sont disponibles sur le site de l’ARMP.</p>

PILIER I		Commentaires
	1(b) – Méthodes de passation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les méthodes de passation sont bien définies (art 28 à 45 de la loi 2020-26 CMP), la prohibition du fractionnement est clairement énoncée (article 24 alinéa 7 de la loi 2020-26 CMP).</li> <li>- Mais la procédure de l'appel d'offres n'est pas identifiée comme étant la procédure par défaut. De même, la loi ne précise pas les conditions de recours à l'appel d'offres national ou international.</li> <li>- L'analyse du cadre juridique fait ressortir un constat au niveau de l'article 34 de la loi 2020-26 suscitée relatif au positionnement de l'intervention du Conseil des Ministres comme une situation limitative autorisant le recours au gré à gré.</li> </ul>
	1(c) – Règles de publicité et délais	<p>Les textes régissent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'obligation d'annoncer publiquement les possibilités de marchés (art 24 et 25 de la loi 2020-26 CMP) ;</li> <li>- La publication des avis d'appel d'offres laisse un délai suffisant (art 54 de la loi 2020-26 CMP) ;</li> <li>- Les canaux de publication des avis d'appel d'offres (art 53 de la loi 2020-26 CMP) ;</li> <li>- Le contenu de la publication (art 48 de la loi 2020-26).</li> </ul> <p><u>Mais</u> :les délais de préparation des offres ne sont pas nécessairement adaptés aux marchés complexes ou ouverts à l'international.</p>
	1(d) – Règles de participation	<p>Articles 6, 7, 61 et 121</p> <p>-Les textes encadrent la candidature d'entreprises ou d'organismes publics à l'attribution d'un marché public. Les dossiers types d'appel à concurrence adoptés par décret n°2020-602 portant approbation des documents types de passation des marchés en République du Bénin ont prévu aux clauses 4 des instructions aux candidats (IC), les conditions de participation des entreprises publiques ou parapubliques ;</p>

PILIER I		Commentaires
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La loi prévoit des régies plus souples pour assurer la participation des entreprises nationales communautaires et internationales. Ces dernières par le biais de la sous-traitance ou de la co-traitance avec les entreprises nationales ou communautaires peuvent bénéficier de préférences spécifiques et communautaires. Dans le cadre de la sous-traitance, les grandes entreprises nationales et internationales soumissionnaires aux marchés publics et en co-traitance avec les micros, petites et moyennes entreprises exerçant en République du Bénin bénéficient de mesures spécifiques d'incitation fixées par décret pris en Conseil des ministres.</li> </ul>
	1(e) – Documentation de passation des marchés et spécifications techniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenu du dossier régi par la loi (art 46, 48 de la loi 2020-26) ;</li> <li>- Exigence de recours à des spécifications neutres (art 50 à 52 de la loi 2020-26) ;</li> <li>- La loi prévoit le recours à des spécifications fonctionnelles (article 73)</li> <li>- Exigence de la reconnaissance de normes équivalentes en l'absence de spécifications neutres (art 51 de la loi 2020-26).</li> <li>- La clause 7 des Instructions aux candidats des dossiers types de passation de marchés de travaux, fournitures et services ainsi que la clause 8 des IC pour la demande de propositions prévoient les conditions de recours aux demandes d'éclaircissements qui doivent être faites par écrit et dans des délais impartis.</li> </ul>
	1(f) – Critères d'évaluation et d'attribution	<p>Les critères d'évaluation et d'attribution :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sont conformes aux bonnes pratiques et standards internationaux ;</li> <li>- doivent être des objectifs (art 72 alinéa 2 de la loi 2020-26) ;</li> <li>- peuvent prévoir des caractéristiques liées au prix et des caractéristiques non liées au prix (art 72 alinéa 2 de la loi 2020-26) ;</li> </ul>

PILIER I		Commentaires
		- sont propres aux prestations intellectuelles (art 36 et 37 de la loi 2020-26).
	1(g) – Dépôt, réception et ouverture des offres	Les dispositions du cadre juridique en matière de soumission, réception et ouverture des offres sont conformes aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus (articles 65 à 71 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics).
	1(h) – Droit de contestation et d'appel	<p>Il existe des règles et des délais spécifiques de recours administratifs préalables et devant la Commission de règlement des différends (CRD) pour les achats dans les seuils de passation (articles 116 à 118 de la loi portant code des marchés publics) et ceux sous les seuils des marchés publics qui sont mentionnés dans le décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix.</p> <p>Les textes (loi CMP et décret propre à l'ARMP) ne prévoient pas l'obligation de publier les décisions de la CRD. Cependant, dans la pratique, les décisions sont systématiquement notifiées et publiées sur le site web de l'ARMP à l'adresse <a href="http://www.armac.bj">www.armac.bj</a>.</p>
	1(i) – Gestion des contrats	Les dispositions du cadre juridique en matière de gestion des contrats sont conformes aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus.
	1(j) – Achats électroniques (e-procurement)	Le cadre juridique sur la dématérialisation des procédures d'achats s'appuie aussi bien sur la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin que sur la loi n°2020-35 du 06 janvier 2021 modifiant la loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin. Ce qui facilite la dématérialisation progressive des différentes étapes de passation et d'exécution des marchés publics

PILIER I		Commentaires
	1(k) – Normes de conservation des enregistrements, des documents et des données électroniques.	Risque élevé  Les dispositions concernant la tenue en lieu sûr des archives et documents ne répondent pas aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus  La réglementation ne prévoit pas de liste précise de documents à archiver ni de protocoles de sécurité.
	1(l) – Principes des marchés publics dans la législation spécialisée	Le cadre juridique des PPP est conforme aux bonnes pratiques en vigueur  Le cadre législatif et réglementaire attribue la fonction de régulation de la commande publique à l'ARMP.
<b>2. Les règlements et outils d'application soutiennent le cadre juridique.</b>	2(a) – Règlements d'application pour définir les processus et les procédures	La réglementation est exhaustive, claire, complète, unifiée et accessible sur le site de l'ARMP.  Réviser le code des marchés publics et le décret relatif à l'ARMP pour préciser les modalités et responsabilités en matière de conservation des réglementations.
	2(b) – Modèles de documents de passation des marchés de biens, travaux et services	Il existe des dossiers types d'appel à concurrence inspirés du cadre juridique applicables à tous les types de marchés. Ces modèles ont été développés à partir de ceux internationalement admis (UEMOA, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement et autres partenaires).
	2(c) – Conditions contractuelles types	Les conditions contractuelles sont conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Elles sont documentées dans la partie 3 « marché » des dossiers types d'appel à concurrence applicables
	2(d) – Guide de l'utilisateur ou manuel pour les entités adjudicatrices	Les manuels de passation, de contrôle, de traitement des recours, auto-saisines et avis des marchés utilisés sont exhaustifs et sont édités au profit des acteurs de la commande publique.

PILIER I		Commentaires
3. Le cadre juridique reflète les objectifs politiques secondaires et les obligations internationales du pays	3(a*) – Achats Publics Durables (APD)	Risque élevé  Le cadre légal permet la mise en œuvre des APD mais il manque une stratégie nationale assortie d'un plan d'actions. Des dispositions de la loi 2020-26 portant code des marchés publics évoquent les considérations sociales et environnementales (Art 7, 23, 46, 73 de la loi portant CMP). Il existe également un cahier des clauses environnementales et sociales dans les dossiers types, mais pas de Dossier d'Appel d'Offre (DAO) dédiés aux APD par produits ou secteurs
	3(b) – Obligations découlant d'accords internationaux	Les obligations liées à la passation des marchés publics résultant d'accords internationaux contraignants sont clairement définies et transcrites dans les lois et la réglementation nationale.

## Pilier II

PILIER II		Commentaires
4. Le système de passation des marchés publics est généralisé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques.	4(a) – Planification des achats et cycle budgétaire	Le code des marchés publics et les textes sur la Loi organique relative aux lois des Finances (LOLF) et les finances publiques prévoient une bonne intégration de la planification des marchés au cycle budgétaire. Ce processus est conforme aux bonnes pratiques admises en matière de planification des acquisitions, de cycle budgétaire et de paiements à bonne date. Conformément aux dispositions de l'alinéa 1 de l'article 24 de la loi n°2020-26, « Les autorités contractantes sont tenues, dans un délai maximal de dix (10) jours calendaires à compter de l'approbation de leur budget par l'autorité compétente, d'élaborer et de soumettre à la cellule de contrôle des marchés publics pour validation, un plan prévisionnel et révisable de passation des marchés publics sur le

PILIER II		Commentaires
		fondement de leur programme d'activités.
	4(b) – Procédures financières et cycle de passation des marchés	<p>La disponibilité du financement se fait à la phase d’approbation du marché qui est une formalité administrative obligatoire matérialisée par la signature de l’autorité compétente qui a pour effet de valider le contrat.</p> <p>Concernant le traitement des factures, il est observé dans la pratique que les paiements des factures sont effectués dans les délais au niveau des marchés sur financement extérieur tandis qu’on note un retard sur le budget national.</p>
<b>5. Le pays dispose d'une institution chargée de la fonction normative/réglementaire.</b>	5(a) – Statut et fondement juridique de la fonction d'institution normative/réglementaire	L'ARMP a un statut qui lui confère les moyens et les pouvoirs d'agir. Il serait cependant nécessaire de clarifier les responsabilités normatives de l'ARMP en matière de PPP.
	5(b) – Responsabilités de la fonction normative/réglementaire	L'ARMP a un statut qui lui permet d'agir. On pourrait juste relever, qu'en complément, la régulation des PPP mériterait d'être précisée.
	5(c) – Organisation, financement, personnel, et niveau d'indépendance et d'autorité	L'ARMP est une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de gestion. Elle est dotée d'une redevance de régulation (article 45 du décret n°2020-595 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP).
	5(d) – Éviter les conflits d'intérêts	Le cadre juridique assure convenablement la séparation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation.

PILIER II		Commentaires
6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis.	6(a) – Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices	La définition, les responsabilités et les pouvoirs formels des entités adjudicatrices sont dans l’ensemble conformes aux bonnes pratiques.
	6(b) – Organisme de passation des marchés centralisé	La loi 2020-26 a prévu les techniques de passation des marchés publics : <ul style="list-style-type: none"> <li>- groupement de commandes (art 39);</li> <li>- accord-cadre (art 40 et 41) ;</li> <li>- centrale d’achat (art 45).</li> </ul> Cependant, le pays n’a pas réalisé une étude spécifique lui permettant d’envisager de façon optimale la création d’une structure dotée d’une fonction centralisée de passation des marchés.
7. Les marchés publics sont intégrés dans un système d’information efficace.	7(a*) – Publication d’informations sur les marchés publics soutenue par les technologies de l’information *	Risque élevé Le système d’information est intégré et prévoit la publication des éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- plans de passation ;</li> <li>- avis généraux ;</li> <li>- avis d’appel à concurrence;</li> <li>- procès-verbal d’ouverture;</li> <li>- procès-verbal d’attribution provisoire ;</li> <li>- avis d’attribution définitive ;</li> <li>- journal des marchés publics ;</li> <li>- contentieux ;</li> <li>- liste rouge ;</li> <li>- lois, décrets, arrêtés, décisions et autres.</li> </ul> Toutefois, ces informations ne sont pas facilement accessibles en raison de la multiplicité des supports électroniques (portail web des marchés publics, site web de l’ARMP, les sites web des autorités contractantes et des projets). Par ailleurs, les formats (Word et PDF) de publicités prévues par la réglementation ne sont pas ouverts car ceux-ci sont des formats propriétaires.
	7(b*) – Utilisation de l’e-Procurement	Risque élevé L’utilisation de l’acquisition électronique n’est pas encore

PILIER II		Commentaires
		effective meme si le pays remplit les conditions jugées favorables aux plans légal et technologique pour son déploiement.
	7(c*) – Stratégies de gestion des données d’approvisionnement*	Risque élevé Les stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés souffrent d’insuffisances en matière de collecte et d’analyse des données sur l’acquisition de biens, travaux et services, y compris des services de consultants. En outre, les informations analysées et régulièrement publiées dans le SIGMaP ne sont pas exhaustives car les résultats des indicateurs quantitatifs associés à ce critère ont été renseignés sur la base des statistiques des marchés authentifiés par la DNCMP.
8. Le système de passation des marchés publics a une forte capacité à se développer et à s’améliorer.	8(a*) – Formation, conseil et assistance	Risque élevé Le Bénin dispose d’un plan global de formation des acteurs du système ainsi qu’un mécanisme de prise en charge d’appui technique au profit desdits acteurs. Cependant, le système national de formation est inefficace en raison : <ul style="list-style-type: none"> <li>- de l’absence d’un cadre de concertation ou d’un partenariat conduisant au développement des programmes de formation par les universités et autres entités de formation non adapté aux exigences de la qualité des ressources humaines employables.</li> <li>- de l’absence d’un centre de formation, de recherche et de documentation au profit des acteurs en cours d’emploi</li> </ul>
	8(b) – Reconnaissance de la passation des marchés en tant que profession	Le pays reconnaît la passation de marchés comme une fonction. C’est le cas de l’existence d’un fichier national des compétences dans la chaîne des dépenses publiques notamment le fichier national des spécialistes en passation des marchés publics, constitué au travers

PILIER II		Commentaires
		des appels à candidature réguliers. Il en résulte qu'à ce jour, il ne peut y avoir de nominations d'acteurs au niveau central comme au niveau déconcentré en dehors de ce fichier.
	8(c) – Suivi des performances pour améliorer le système	Le pays dispose d'un mécanisme de suivi du rendement pour l'amélioration du système des marchés publics. Cependant des efforts restent à faire en matière de mesure du rendement portant sur les aspects tant quantitatifs que qualitatifs.

### Pilier III

PILIER III		Commentaires
9. Les pratiques de passation des marchés publics atteignent les objectifs déclarés.	9(a*) – Planification	Risque élevé Chaque marché est préparé en tenant compte des objectifs retenus dans les stratégies sectorielles découlant du PAG. Cependant, on note une absence au niveau du système, de document définissant une stratégie de passation de marchés.
	9(b*) – Sélection et passation de marchés	Risque élevé  Les dossiers d'appel d'offres standards comprenant entre autres, les procédures à étapes multiples, sont utilisées par les autorités contractantes au Bénin et les méthodes de passation de marchés sont choisies en fonction des seuils. De même les soumissionnaires ou leurs représentants ainsi que la société civile participent effectivement aux opérations d'ouverture des offres et durant le processus d'évaluation des offres et d'adjudication, la confidentialité est de rigueur.  Les insuffisances ci-après ont été constatées : i) absence d'une stratégie de passation des marchés qui pourraient entraîner des choix de méthodes non optimales, ii) persistance des obstacles à l'efficacité, à l'efficience et à la transparence du processus de sélection due :

PILIER III		Commentaires
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- à la difficulté de juger de l'assurance de la confidentialité ;</li> <li>- au non-renseignement des informations utiles pour la détermination du meilleur rapport qualité/prix, des considérations de durabilité par les autorités contractantes et des mécanismes incitatifs imposant pour tout type de marchés des obligations de résultats et de rendement ;</li> <li>- à l'absence des preuves de publication des avis d'attribution définitive par les autorités contractantes échantillonnées ;</li> <li>- au non-respect des délais de passation et des canaux de publication.</li> </ul>
	9(c*) – Gestion des contrats	<p>Risque élevé</p> <p>L'analyse de la gestion des contrats fait ressortir de nombreuses faiblesses au nombre desquelles on peut citer : i) le non encadrement des délais d'enregistrement des contrats et le retard dans les paiements d'acompte rallongeant les délais de mise en œuvre des contrats et l'éclosion des entreprises, ii) l'insuffisance de supervision des prestations pouvant conduire à une mauvaise qualité des ouvrages, à la non certification des normes et procédés utilisés pour réaliser des parts importantes des marchés, iii) le manque de précision des textes sur les modalités de publication (supports, délai, responsabilités) des avenants, iv) l'absence de données statistiques et le mauvais archivage des documents de marchés ne permettant pas la prise de décision, la conduite des actions de réformes, un obstacle au déroulement de la mission des auditeurs indépendants chargés d'opiner sur la conformité des procédures, la régularité des pièces constitutives des marchés et l'exactitude des réalisations financières et physiques conformément aux besoins à satisfaire.</p>

PILIER III		Commentaires
		Cette situation est la cause des difficultés pour les acteurs eux-mêmes d’assurer le suivi, le contrôle et l’exécution des marchés publics.
10. Le Marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel.	10(a*) – Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé	Risque élevé Les actions de réformes sont peu orientées vers le secteur privé. La loi 2020-26 portant CMP organise une marge de préférence aux PME. Cependant, il n’existe pas de programmes spécifiques visant à contribuer au renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites entreprises. On note aussi une absence de programmes formels de formation visant à permettre l’intégration de nouveaux entrants sur le marché des acquisitions publiques.
	10(b) – Organisation du secteur privé et accès au marché public	- Les données statistiques devant permettre de renseigner les indicateurs au niveau national sur la participation des fournisseurs aux appels d’offres, la compétitivité des entreprises nationales en volume et en valeur, n’existent pas. Le dispositif actuel de production des données statistiques dans le secteur des marchés publics est inefficace. Les grosses entreprises nationales participent à la compétition, en revanche, elles ne sont ni organisées ni prêtes à collaborer avec les PME ; - La perception des acteurs du secteur privé montre la persistance de certaines lacunes notamment la violation des principes de transparence, d’équité et d’égalité de traitement des candidats et des règles relatives au conflit d’intérêt.
	10(c) – Secteurs clés et stratégies sectorielles	- La loi 2020-26 du 29 septembre 2020, en son article 24 alinéa 2, dispose que les PPM doivent se baser sur une stratégie réaliste à définir en tenant compte du contexte du marché. Cette exigence n’est pas encore effective dans la

PILIER III		Commentaires
		pratique en raison de l'absence totale au niveau de chaque autorité contractante d'un plan stratégique de passation des marchés.

#### Pilier IV

PILIER IV		Commentaires
11. La transparence et l'engagement de la société civile favorisent l'intégrité dans les marchés publics.	11(a) – Environnement propice à la consultation publique et au suivi	L'implication de la société civile dans la supervision des marchés publics est acceptable mais pourrait être renforcée dans la prise en compte de leurs observations.
	11(b*) – Accès adéquat et opportun à l'information par le public	Risque élevé L'information sur les marchés publics est disponible au public sur le portail web des marchés publics (SIGMaP) et sur le site web de l'ARMP mais n'est ni exhaustive ni actualisée.
	11(c*) – Participation directe de la société civile	Risque élevé Bien que la société civile soit associée à la régulation et au contrôle à travers la composition tripartite de l'ARMP ainsi qu'aux séances publiques d'ouverture des plis, le système n'autorise pas sa participation directe à la gestion des marchés publics.
12. Le pays dispose de systèmes de contrôle et d'audit efficaces.	12(a) – Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle	Le cadre général de contrôle des finances publiques est bien organisé. Les contrôles existants s'intéressent essentiellement à la conformité des procédures avec des exigences juridiques et techniques.
	12(b) – Coordination des contrôles et audits des marchés publics	La coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques est marquée par une responsabilisation accrue des organes de passation (PRMP), de contrôle DNCMP et de régulation. Les audits annuels des marchés publics sont réalisés mais de façon irrégulière.
	12(c) – Application et suivi des conclusions et recommandations	Le Bénin dispose des mécanismes qui mettent en application et suivent les conclusions et recommandations des missions d'audits et de contrôle.

PILIER IV		Commentaires
		Toutefois, on note le retard dans la réalisation des audits des marchés publics pouvant conduire à un suivi peu efficace de la mise en œuvre des recommandations y afférentes.
	12(d) – Qualification et formation pour effectuer des audits de passation des marchés	La qualification pour effectuer des audits de passations de marchés existe au plan national.
<b>13. Les mécanismes d'appel des marchés publics sont efficaces et efficaces.</b>	13(a) – Processus de contestation et d'appel	Le système de recours en place au Bénin est conforme aux standards internationaux et aux bonnes pratiques. Il va même au-delà des mécanismes habituels en autorisant le recours contre le refus d’approbation du marché ou le recours contre le refus de participation à un appel d’offre restreint.  Le recours administratif préalable est laissé au libre choix du candidat ou soumissionnaire.
	13(b*) – Indépendance et capacité de l'instance d'appel	Le Bénin dispose d'un organe d'appel (ARMP) indépendant avec des capacités d'actions (ressources suffisantes). Toutefois, le respect des délais de réponse à l'appel constitue un défi à relever.
	13(c) – Décisions de l'instance d'appel	Les décisions de l'organe d'appel bénéficient de procédures quasi-juridictionnelles qui assurent le respect des droits des parties et la prise de décisions exécutoires et adaptées à la situation.  Les décisions de l'ARMP sont systématiquement publiées sur le site de l'ARMP mais la loi n'encadre pas le délai de la publication des dites décisions.
<b>14. Le pays a mis en place des mesures d'éthique et de</b>	14(a) - Définition légale des pratiques interdites, des conflits d'intérêts et des responsabilités, obligations redditionnelles et pénalités associées	La définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts, des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions y afférentes, est partiellement conforme

PILIER IV		Commentaires
lutte contre la corruption.		aux standards et normes internationalement reconnus.
	14(b) – Dispositions sur les pratiques interdites dans les documents de marché	Les dispositions sur les pratiques interdites sont bien indiquées dans les dossiers d’appel d’offres.
	14(c) – Sanctions efficaces et systèmes d’exécution	Le système de sanctions en cas d’atteinte à l’intégrité est conforme aux standards internationaux et met en place des procédures complètes en cas de survenance de fraude ou de corruption.
	14(d) – Cadre anti-corruption et formation à l’intégrité	<p>Le Bénin dispose d’un cadre de lutte contre la corruption et d’un cadre réglementaire sur l’éthique et la déontologie dans la commande publique. Ce cadre de lutte contre la corruption est renforcé par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La modification de la loi n°2020-23 du 29 septembre 2020 modifiant et complétant la loi n°2012-15 du 18 mars 2013 modifiée, portant code de procédure pénale en République du Bénin qui prend en compte les infractions liées aux marchés publics ;</li> <li>- La création de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) qui est désormais dotée d’un double degré de juridiction avec une chambre de jugement et une chambre d’appel par la loi n°2020-07 du 17 février 2020 modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 août 2002, telle que modifiée par la loi 2018-13 du 02 juillet 2018 relative à la CRIET ;</li> <li>- La création du Haut-commissariat à la Prévention de la Corruption (HCPC) à travers la loi n° 2020-09 du 23 avril 2020 portant création, mission, organisation et fonctionnement du Haut-commissariat à la Prévention de la Corruption en République du Bénin.</li> </ul>

PILIER IV		Commentaires
	14(e*) – Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans la passation des marchés	Risque élevé Il n'existe pas de système de collecte des données sur l'organisation interne à l'intégrité et à l'éthique des fournisseurs et organisations professionnelles
	14(f) – Mécanisme sécurisé pour signaler les pratiques interdites ou les comportements contraires à l'éthique	Le mécanisme de signal des pratiques interdites existe mais des améliorations sont nécessaires pour assurer la divulgation des informations relatives à des cas de fraudes ou de corruption.
	14(g) – Codes de conduite/codes de déontologie et règles de divulgation financière	Le Bénin dispose d'un code d'éthique et de déontologie dans la commande publique et d'un code de transparence dans la gestion des finances publiques contenant des règles relatives à la divulgation d'informations financières.

#### 4. Constats et risques majeurs.

Comme il ressort du résumé de la conformité exposé ci-dessus, le cadre juridique et institutionnel (Piliers I et II) ont atteint un niveau généralement acceptable. En revanche, les activités d'acquisitions et pratiques au niveau opérationnel (Pilier III), ainsi que le contrôle, l'intégrité et la transparence (Pilier IV) présentent des faiblesses qui atténuent l'efficacité et la transparence du système.

L'analyse a permis d'identifier les principaux axes qui nécessiteraient d'être améliorés en priorité, en raison de leur influence sur les performances du système national – voir ci-dessous

- 4.1. les dispositions de la réglementation relatives aux règles d'acquisition sont conformes aux principes internationaux, sauf en ce qui concerne le positionnement de l'intervention du Conseil des Ministres comme une situation limitative autorisant le recours à l'entente directe ;
- 4.2. l'appel d'offres n'est pas explicitement qualifié de procédure « par défaut ». De même, la loi ne précise pas les conditions de recours à l'appel d'offres national ou international. ;
- 4.3. les règles relatives à la publicité et aux délais, édictées par la réglementation, sont partiellement conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues car tous les marchés et achats n'y sont pas soumis et le texte ne prévoit pas d'adaptation des délais en cas de complexité particulière ou de concurrence internationale ;
- 4.4. la réglementation ne prévoit pas de délai de publication des décisions de la commission de règlement des différends ;

- 4.5. les dispositions concernant la tenue en lieu sûr des archives et documents ne répondent pas aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus ;
- 4.6. la réglementation ne prévoit pas de liste précise de documents à archiver ni de protocoles de sécurité ;
- 4.7. le cadre légal permet la mise en œuvre des Achats publics durables (APD) mais il manque une stratégie nationale assortie d’un plan d’actions ;
- 4.8. le cadre législatif et réglementaire attribue la fonction de régulation de la commande publique à l’ARMP ;
- 4.9. les autorités contractantes ne disposent pas de compétences pour recourir aux techniques de passation des marchés publics (groupement d’achat, centrales d’achat, accord-cadre, enchère électronique) ;
- 4.10. l’utilisation de l’acquisition électronique n’est pas encore effective même si le pays dispose d’un environnement favorable pour son déploiement ;
- 4.11. la gestion des données statistiques relatives à la passation des marchés publics souffre d’insuffisances en matière de production, de centralisation, de fiabilité, d’analyse, de publication et d’accessibilité ;
- 4.12. le système de formation n’est pas encore organisé pour prendre en compte les exigences en matière de l’adéquation de la formation dispensée par les écoles et la qualité des ressources humaines employables ;
- 4.13. le pays dispose d’un mécanisme d’évaluation de la performance pour l’amélioration du système des marchés publics mais des efforts restent à faire en matière de mesure du rendement portant sur les aspects tant quantitatifs que qualitatifs ;
- 4.14. l’implication des organisations de la société civile dans la veille citoyenne de la gestion des marchés publics est acceptable mais pourrait être renforcée ;
- 4.15. l’information sur les marchés publics à l’intention du public n’est ni à jour ni exhaustive sur l’ensemble des supports ;
- 4.16. le système n’autorise pas la participation directe des organisations de la société civile à la gestion des marchés publics ;
- 4.17. le contrôle interne, au niveau de chaque autorité contractante, manque encore d’efficacité par rapport à la maîtrise des risques inhérents aux achats relevant des seuils de sollicitations de prix et des seuils de dispense ;
- 4.18. absence de cadre normatif visant l’implication des parties prenantes (administration publique, secteur privé et société civile) au maintien de l’intégrité dans le système de passation des marchés publics ;
- 4.19. des améliorations sont nécessaires pour assurer la divulgation des informations relatives à des cas de fraudes ou de corruption ;
- 4.20. l’absence de suivi des recommandations découlant des audits et de la performance des différents acteurs constitue un handicap pour l’amélioration du système des marchés publics ;
- 4.21. les données fournies par le système d’information sont très générales et ne permettent pas de mesurer les performances au stade de la passation des marchés publics et de l’exécution (durée des différentes étapes du cycle de passation, efficacité économique des acquisitions, prix unitaires pour les catégories courantes de biens et services, délais d’exécution et de paiement, durabilité et respect des obligations sociales et environnementales, etc.) ;

- 4.22. la planification des marchés se limite à programmer les marchés dans la limite des budgets adoptés en l’absence d’une étude préalable de marché permettant d’identifier de façon optimale les stratégies de passation des marchés, en l’absence de résultats escomptés et sans considération sur la capacité de décaissement et la durabilité des investissements pour garantir le rapport qualité/prix à long terme ;
- 4.23. absence de textes visant à opérationnaliser les techniques relatives au groupement de commandes, à l’utilisation des accords-cadres et aux centrales d’achats, qui permettraient d’améliorer l’efficacité et de réduire les coûts ;
- 4.24. retard dans la passation des marchés au cours de l’exercice fiscal, compromettant la qualité de leur exécution et la satisfaction en temps utile des besoins auxquels ils se rapportent;
- 4.25. absence de modèle standard de rapport annuel consolidé ou d’achèvement présentant de façon exhaustive pour chaque programme l’état d’avancement physique et financier, indiquant notamment les estimations des travaux en cours et le coût global de chaque programme ;
- 4.26. absence, au sein de chaque autorité contractante, des stratégies de passation de marchés pour assurer une efficacité dans la passation des marchés et un meilleur impact économique et social de l’utilisation des fonds publics ;
- 4.27. faible implication des organisations de la société civile lors de l’élaboration des réformes, des phases de planification, de passation et d’exécution des marchés ;
- 4.28. retard dans la réalisation et la publication des audits annuels et indépendants commandités par l’ARMP.

**5. Principales recommandations :** Les recommandations qui sont détaillées dans ce rapport portent essentiellement sur les éléments suivants :

5.1. Pilier I – Cadre légal, réglementaire et politique

- **Réviser le code des marchés publics :** (i) en précisant que l’appel d’offres est la procédure par défaut de même que les conditions de recours à l’appel d’offres national ou international ; (ii) en supprimant le Conseil des ministres comme motif de recours au gré à gré à l’article 34 ; (iii) en créant un article 34 nouveau formulé comme suit : « dans des situations exceptionnelles, le Conseil des ministres autorise, sur proposition de l’autorité contractante concernée, le recours au gré à gré. Les dispositions de la loi préciseront aussi bien la définition et les circonstances exceptionnelles nécessitant l’intervention du Conseil des ministres; (iv) en insérant et en définissant à l’article 3 du code « définitions », les notions suivantes : achat spécialisé, marchés d’importance capitale; circonstances exceptionnelles ; (v) en étendant les obligations de publicité à toutes les catégories de contrats sur financement public et ne pas les restreindre au niveau des marchés publics relevant des seuils de sollicitation des prix ; (vi) en précisant la nécessité d’adapter les délais de remise des offres ; (vii) en intégrant des dispositions encadrant l’obligation de publication des décisions de l’ARMP dans des délais impartis (viii) en précisant davantage les rôles des institutions des marchés publics en matière de PPP (DNCMP et ARMP) ; (ix) en instaurant, lors de la passation des marchés publics, des dispositions qui

encadrent le jeu de la concurrence entre les soumissionnaires de droit privé et ceux de droit public ;

- réviser le code des marchés publics en y intégrant des dispositions précises sur la tenue des archives, la conservation et la sécurité des données de la commande publique ;
- envisager la transposition des dispositions de la future Directive de l’UEMOA sur les marchés publics qui prévoient l’accès aux informations dans le cadre de l’Open data ;
- harmoniser les textes sur les partenariats public-privé (PPP) et les marchés publics pour éviter tout chevauchement d’objet, de champ et d’attribution ;
- élaborer un cadre conceptuel et réglementaire définissant les objectifs de la politique nationale d’achats durables ;
- élaborer un modèle type de stratégie de passation des marchés au profit des autorités contractantes ;
- actualiser les dossiers types pour prendre en compte les exigences en matière d’APD.

## 5.2. Pilier II -- Cadre institutionnel, organisation et capacités de gestion

- réviser le code des marchés publics en son article 45 en vue d’y insérer les clauses qui obligent les centrales d’achats constituées à se doter d’un manuel de procédures préalablement soumis à l’ARMP pour avis conforme ;
- finaliser, sur la base entre autres, des résultats des études de faisabilité déjà réalisées, le processus de digitalisation de la commande publique à travers : (i) le recrutement d’une assistance technique, (ii) la réingénierie (refonte/réorganisation) des processus actuels de passation des marchés, (iii) la rédaction d’un cahier de charges fonctionnels et techniques, détaillés et modulaires, (iv) le choix du modèle de solution et du choix de la solution pays ; (v) le choix des intégrateurs et/ou éditeurs pour la mise en œuvre de la solution ; (vi) le déploiement de la solution e-procurement ; (vii) l’accompagnement des acteurs pour un changement de comportement ;
- actualiser le plan global de formation des acteurs de la commande publique;
- actualiser le modèle du plan de passation en y faisant ressortir clairement les objectifs stratégiques auxquels les marchés sont adossés ;
- créer et rendre opérationnel un cadre de concertation et d’orientation avec les universités/écoles en matière de formation dans le domaine de la commande publique ;
- rendre obligatoire la reddition de comptes à tous les niveaux du système de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics à travers des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) précis.

## 5.3. Pilier III – Activités d’acquisitions et pratiques au niveau opérationnel

- élaborer un modèle de Plan Stratégique de Passation des Marchés(PSPM) au profit des autorités contractantes ;
- actualiser le modèle de PPM afin d’arrimer chaque marché à l’objectif pour lequel les besoins sont exprimés ;

- imposer à chaque autorité contractante l’élaboration et la validation de son PSPM au moment de l’élaboration du budget, duquel découleront les plans de passation des marchés annuels ;
- orienter la stratégie de passation des marchés et les PPM vers l’atteinte de résultats en lien avec les objectifs des autorités contractantes ;
- prendre en compte, lors de la définition de la stratégie de passation des marchés, la notion de durabilité ;
- mettre en place un mécanisme de formation continue au profit des acteurs ;
- documenter et justifier le choix des méthodes de passation des marchés conformément au but et au cadre juridique ;
- renforcer l’inclusion de la société civile dans son rôle de supervision et de veille citoyenne ;
- renforcer la qualité du contrôle exercé par les organes de contrôle ;
- faire respecter les dispositions de l’article 87 du code des marchés publics relatives à la publication des avis d’attribution définitive ;
- pour régler le problème relatif au respect des délais dans le processus de passation des marchés :
  - à court terme, poursuivre le renforcement des capacités des acteurs et mettre en œuvre des mesures de professionnalisation (la réorganisation du système de formation dans son ensemble) ;
  - à moyen terme, déployer la plateforme e-procurement ;
- pour régler le problème relatif au respect des exigences de publication lors des processus de passation des marchés pour chaque type de procédures :
  - à court terme réviser le décret portant modalités de mise en œuvre des sollicitations de prix en vue d’encadrer au mieux les règles de publication requises ;
  - à moyen terme, déployer l’e-procurement en rendant obligatoire son usage par toutes les autorités contractantes.
- pour régler le problème de la qualité des soumissions, renforcer davantage la capacité des acteurs du secteur privé en matière de préparation des soumissions ;
- renforcer l’archivage des documents des marchés publics avec l’ajout des documents contractuels ;
- encadrer par des textes les délais impartis et les responsabilités en matière d’enregistrement des contrats. Cette mesure peut s’étendre à toute possibilité de confier désormais l’enregistrement des marchés aux autorités contractantes aux frais du titulaire qui seront déductibles lors du paiement des acomptes ;
- renforcer les missions d’inspection des organes de contrôle des marchés dans le cadre de suivi administratif et technique des prestations ;
- poursuivre le renforcement des capacités des acteurs du secteur privé sur la gestion des contrats avec focus sur leurs droits et leurs obligations ;
- réviser le code des marchés publics pour insérer des clauses de publication des avis de prise d’avenants conformément à un modèle élaboré et rendu disponible par l’ARMP ;

- mettre en place un mécanisme qui assure la remontée systématique et une complétude des données statistiques produites par toutes les autorités contractantes ;
- assurer la vulgarisation du manuel de classement des documents de marchés publics ;
- former tous les acteurs du système en vue de l’internalisation des bonnes pratiques en matière d’archivage ;
- renforcer le cadre de concertation secteur privé-gouvernement et les actions de communication autour des réformes des marchés publics ;
- mettre en place un programme de formation adressé aux PME et un programme spécifique aux nouveaux entrants dans le système de passation des marchés publics ;
- recommander à l’Institut National des Statistiques et de la Démographie (INStAD), sur la demande de l’ARMP, la réalisation des études ou des enquêtes en vue de l’obtention d’une base de données pouvant permettre de renseigner les indicateurs relatifs aux potentiels candidats, soumissionnaires et titulaires de marchés publics ;
- poursuivre les actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs publics pour un changement de comportement relatif à l’éthique, à la déontologie et à la digitalisation des procédures de passation des marchés publics ;
- définir des mesures contraignantes en vue d’obliger les différents acteurs du système à faire usage de tous les modules développés dans le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP) pour tenir à jour les statistiques sur la gestion des marchés publics ;
- renforcer le dialogue avec la société civile et l’encadrement du secteur privé ;
- mettre en place un mécanisme d’appui aux micros, petites et moyennes entreprises ;
- formaliser le cadre de concertation gouvernement-secteur privé sur la gestion des marchés publics.

#### 5.4. Piler IV -- Contrôle, intégrité et transparence

- renforcer l’implication du secteur privé et de la société civile dans le processus des réformes des marchés publics ;
- réaliser les audits dans les délais n’excédant pas six (6) mois après la clôture de l’exercice budgétaire ;
- améliorer le mécanisme de mise en œuvre et de suivi des recommandations des audits ;
- l’ARMP devra : (i) renforcer les programmes de formation au bénéfice des organisations de la société civile ; (ii) prendre des dispositions pour rendre disponibles et accessibles au large public les informations sur le processus de passation et d’exécution des marchés publics ; (iii) assurer la complétude des informations sur les marchés publics pour faciliter un meilleur accès au public ;
- mettre en place, à l’occasion des initiatives de réformes de la commande publique, un cadre de concertation par les pairs (les organisations de la société civile et le secteur privé) ;

- accorder une priorité à la formation des acteurs des corps de contrôle administratif de l’Etat dans le cadre de l’actualisation du plan global de formation des acteurs des marchés publics;
- réviser le code des marchés publics en y insérant dans les définitions, les termes tels que la fraude, la coercition, la concussion et autres pratiques interdites dans les marchés publics ;
- mettre en place des mesures incitatives qui favorisent la protection des lanceurs d’alerte dans le domaine des marchés publics ;
- poursuivre la sensibilisation des acteurs de la commande publique sur le respect des règles en matière d’éthique et de déontologie ;
- prendre des mesures visant à assurer par les principaux acteurs de passation (PRMP et organes de contrôle) la dénonciation et la transmission à l’ARMP d’informations relatives à la fraude et à la corruption ;
- mettre en place un système de collecte des données sur l’organisation interne des fournisseurs.

- 6. Plan d’Actions Stratégiques :** Le Plan d’Actions Stratégiques propose d’optimiser l’emploi des ressources financières publiques pour répondre aux obligations du gouvernement et de l’administration publique vis-à-vis des citoyens et des générations futures. Ce plan stratégique doit proposer des actions dont la mise en œuvre permettra d’améliorer la performance, l’efficacité, l’efficience, l’économie, la rigueur, la rentabilité, la durabilité, la transparence et la crédibilité du système national des marchés publics.

Ce plan d’actions est élaboré en tenant compte des priorités et des délais réalistes pour accomplir les améliorations nécessaires dans le domaine de la programmation, de la passation et de la gestion des marchés publics. Il s’étale sur cinq (05) ans et répond aux recommandations qui sont exposées ci-dessus au paragraphe 5. Le plan d’actions stratégiques détaillé et chiffré à ce stade est estimé à **vingt un milliards six cent quatre-vingt-quinze millions (21.695.000.000) de francs CFA**. Il est joint en Annexe N°3.

- 7. Résultats escomptés :** Les résultats attendus de la mise en œuvre du plan d’actions stratégiques sont énumérés dans le rapport en Section 5. Il est recommandé que la volonté politique appuie l’adoption et la mise en œuvre du plan d’actions suivant le chronogramme établi – voir le plan d’actions stratégiques en Annexe N° 3.
- 8. Risques et défis :** Le plan d’actions stratégiques tient compte des expériences précédentes de mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques et des marchés publics au niveau national et communautaire (UEMOA) par référence aux normes internationalement admises en la matière. Pour minimiser les risques de rejet des recommandations de la présente évaluation, le plan d’actions est établi conformément aux priorités actuelles du gouvernement (administration intelligente, renforcement de la gouvernance, etc.) y compris celles des engagements pris vis-à-vis des PTF à savoir : le FMI, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et l’Union Européenne, etc.

8.1. Néanmoins, la mise en œuvre de certaines mesures de réformes planifiées pourrait rencontrer des obstacles dans l’atteinte des objectifs si des dispositions ne sont pas prises pour limiter les risques de résistance des principaux acteurs au changement.

8.2. Pour soutenir les réformes envisagées par le gouvernement, il faudra mobiliser les

organisations de la société civile sur la perception des avantages de ces réformes pour les citoyens, notamment le fait de rendre plus fluide et plus transparent le système de la commande publique au Bénin. Il conviendra également de considérer les opportunités offertes par le dialogue instauré à travers les appuis budgétaires conjoints des PTF comme le FMI, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et l’Union Européenne qui pourraient agir en tant que stimulateurs.

8.3. A l’issue de l’adoption du plan d’actions stratégiques, le gouvernement organisera une Table Ronde réunissant les différentes parties prenantes y compris les PTF, pour convenir des mécanismes, moyens techniques et financiers d’exécution et de suivi dudit plan.

**9. Processus de validation :** Le rapport provisoire d’évaluation, préparé par le Comité Technique d’évaluation assisté par le consultant, a été présenté en séance plénière au Comité de Pilotage qui a formulé des recommandations en vue de son amélioration et de sa finalisation.

9.1. cette phase a permis de convenir des conclusions de l’évaluation, des priorités de la réforme et de retenir les stratégies pour corriger les faiblesses du système national.

9.2. ensuite, la version présentée au Comité de Pilotage et examinée par le Comité Technique du 17 au 26 avril 2023, a été également soumise à la validation des acteurs du secteur privé et de ceux de la société civile le mardi 23 mai 2023. Ce rapport a été à nouveau transmis au Secrétariat MAPS et au Groupe Technique Consultatif qui ont fait part de leurs commentaires. Après la prise en compte des divers commentaires, la version finale a été également transmise au Secrétariat MAPS pour accréditation.

# Rapport d’Evaluation

## 1. Introduction

L’évaluation du système de passation des marchés publics en République du Bénin a été conduite par une équipe du gouvernement avec la contribution financière de la Banque mondiale. La note conceptuelle a été approuvée le 12 septembre 2022 par le secrétariat MAPS.

L’évaluation proprement dite a débuté le 08 août 2022 avec la mobilisation des membres de l’équipe des évaluateurs qui sont mandatés par deux (02) arrêtés :

- Arrêté n°2333-c/MEF/DC/SGM/DNCMP/SP/179.SGG22 du 09 septembre 2022 portant mise en place du comité national chargé de l’auto-évaluation du système de passation des marchés publics par la méthodologie MAPS ;
- Arrêté n°2398-c/MEF/DC/SGM/DNCMP/SP/179.SGG22 du 16 septembre 2022 portant nomination des membres du comité national chargé de l’auto-évaluation du système de passation des marchés publics par la méthodologie MAPS ;

Le rapport d’évaluation a subi un examen de qualité par le Comité Technique (CT) puis transmis au Comité de Pilotage. Il a été ensuite transmis au Secrétariat de la MAPS et au Groupe Technique Consultatif, à la Banque mondiale ainsi qu’aux autres PTF qui ont manifesté un intérêt dans la conduite de la MAPS. En somme, le processus d’évaluation est passé par les grandes étapes suivantes :

- validation du rapport par le Comité Technique ;
- transmission pour commentaires au Comité de Pilotage ;
- réception des commentaires du Comité de Pilotage ;
- finalisation et présentation du rapport en atelier technique ;
- validation du rapport final par les parties prenantes ;
- transmission du rapport final au Secrétariat MAPS et au Groupe Technique Consultatif ;
- réception des commentaires du Secrétariat MAPS et du Groupe Technique Consultatif ;
- prise en compte des commentaires dans le rapport final ; et
- présentation des résultats de la MAPS et du plan d’actions stratégiques à la Table Ronde réunissant les différentes parties prenantes y compris les PTF.

L’équipe remercie vivement les pairs évaluateurs pour leurs commentaires qui ont grandement contribué à améliorer le rapport initial. Cette section introductive comporte un grand nombre de détails sur le contexte général de l’évaluation, sur les responsabilités d’exécution, la méthodologie, les questions liées à l’échantillon et au sondage, au processus de validation. Tous ces points consignés dans le présent rapport fourniront aux personnes qui sont éventuellement chargées de son actualisation de bien

comprendre le travail accompli de manière à s’y arrimer pour produire des résultats comparables.

### 1.1. Contexte et justification de cette évaluation

- 1.1.1. La mise en œuvre des actions visant le renforcement d’un système des marchés publics n’est rendue possible qu’au moyen d’évaluations régulières qui permettent de fournir au pays des informations qu’il peut exploiter en vue de se faire une opinion sur l’efficacité dudit système, ainsi que le succès des initiatives de réformes pour l’amélioration des performances. L’identification des défaillances du système des marchés publics dans un pays permet également aux Partenaires Techniques et Financiers d’obtenir des informations qui les aident à déterminer les risques auxquels sont exposés les fonds qu’ils octroient aux pays partenaires.
- 1.1.2. Dans la perspective d’amélioration de sa performance, une évaluation du système national des marchés publics a été conduite en 2014 par un consultant spécialiste en marchés publics, recruté sur financement conjoint de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement. Cette évaluation, suivie d’une revue PEFA la même année, a abouti à plusieurs recommandations. La mise en œuvre de ces recommandations a porté, entre autres sur la révision successive du code des marchés publics en 2017 puis en 2020 avec l’entrée en vigueur de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 visant la fluidité de la chaîne des dépenses publiques et l’optimisation des processus de passation des marchés publics.
- 1.1.3. Cependant, depuis 2014 jusqu’à ce jour, il n’y a pas eu de nouvelles évaluations du système des marchés publics béninois, lesquelles auraient dû permettre à l’Autorité de Régulation des Marchés Publics d’opérer des choix judicieux d’actions stratégiques visant à consolider davantage la performance du système. C’est pour combler ce retard que le gouvernement du Bénin a décidé d’évaluer le système de gestion des marchés publics suivant la méthodologie MAPS II qui est la méthodologie harmonisée d’appréciation de la conformité des systèmes de passation des marchés avec les standards internationaux.

En application de cette méthodologie MAPS II, l’auto-évaluation a été réalisée par un comité national, sous la supervision et l’appui d’un consultant (Expert principal) chargé de faire appliquer toute la démarche de ladite méthodologie utilisée.

En effet, le Bénin organise pour la troisième fois, une auto-évaluation de son système de passation des marchés publics, sur un accord de prêt de la Banque Mondiale, à travers le Projet d’Appui à la Gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance (PAGIPG) puis le Projet

d’Appui à la Compétitivité des Filières agricoles et à la Diversification des Exportations (PACOFIDE).

Conformément aux termes du contrat conclu avec le consultant international recruté pour assister le comité national d’auto-évaluation, la date de démarrage de la mission fut le 02 août 2021 avec une interruption entre le 30 décembre 2021 et le 1<sup>er</sup> mai 2022. Cette interruption est due à la clôture du projet PAGIPG et à certains motifs majeurs qui ont recommandé le report de l’évaluation sur l’année 2022 notamment, la redéfinition de l’échantillon sur la base des marchés passés en 2021 dont le processus d’acquisition devrait dépendre exclusivement des dispositions du code des marchés publics en vigueur.

Le nouveau contrat notifié en juin 2022 par le projet PACOFIDE a permis la reprise de l’évaluation.

## 1.2. Objectifs de l’évaluation

L’objectif principal est d’évaluer la qualité et l’efficacité du système national de passation des marchés publics du Bénin en utilisant l’outil MAPS II en vue de créer sur cette base une plateforme de réformes à venir. Pour atteindre cet objectif, l’évaluation s’est donnée pour but de :

- a) identifier les forces et faiblesses du système de passation des marchés publics du Bénin, et de le comparer avec les meilleurs pratiques et standards internationaux ;
- b) identifier les écarts majeurs qui ont un impact négatif sur la qualité et la performance du système national de passation des marchés publics ;
- c) aider le gouvernement à entreprendre des réformes dans le domaine des marchés publics en vue de:
  - i) garantir des mécanismes de responsabilité équilibrée entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé ;
  - ii) gérer les risques dans le processus de passation des marchés publics ; et
  - iii) renforcer l’arrimage des réformes du système national de passation des marchés publics avec celles de gestion des finances publiques ;
- d) formuler des recommandations pour améliorer le système national de passation des marchés publics ;
- e) élaborer conjointement avec le comité national un plan d’actions stratégiques pour renforcer la qualité et la performance du système des marchés publics ; et
- f) aider le gouvernement à réduire les coûts et à améliorer le rapport qualité prix, afin d’optimiser l’utilisation des ressources budgétaires.

### 1.3. Organisation de l’évaluation

1.3.1. L’évaluation a été conduite autour des quatre piliers qui constituent le cadre analytique de la MAPS, à savoir :

- i) Pilier I – Cadre juridique, réglementaire et politique ;
- ii) Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion ;
- iii) Pilier III - Activités d’acquisition publique et pratiques du marché ;
- iv) Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics.

1.3.2. Les piliers contiennent 14 indicateurs couvrant l’éventail complet des principes, règles et pratiques des marchés publics. Ces indicateurs sont à leur tour subdivisés en sous-indicateurs, lesquels sont composés de critères d’évaluation conçus sur la base des principes internationalement acceptés et les pratiques d’une bonne passation de marchés. L’évaluation examine la situation, la compare avec les critères d’évaluation et la décrit, identifie les écarts, analyse les raisons sous-jacentes et, sur cette base, prépare les recommandations pour l’amélioration du système national de passation des marchés publics.

1.3.3. Conformément à la méthodologie<sup>2</sup>, la collecte, la compilation et l’analyse des informations nécessaires pour l’évaluation ont été conduites en trois étapes comme suit :

Tableau N°1 : exposé des étapes

<b>Etapes</b>	<b>Composantes de l’évaluation</b>
Etape 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revue du système en appliquant les critères d’évaluation exprimés en termes qualitatifs.</li> <li>▪ Préparation d’un rapport fournissant les informations détaillées concernant la comparaison de la situation actuelle ainsi que les changements en cours avec les critères d’évaluation.</li> </ul>
Etape 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Revue du système en appliquant un ensemble de critères quantitatifs.</li> <li>▪ Préparation d’un rapport détaillant les résultats de cette analyse quantitative.</li> </ul>
Etape 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analyse et détermination des écarts majeurs.</li> <li>▪ Les sous-indicateurs qui révèlent un écart substantiel sont clairement indiqués pour illustrer la nécessité de prendre des actions adéquates pour améliorer la qualité et la performance du système.</li> <li>▪ Au cas où des raisons ont été identifiées comme un obstacle aux actions visant à améliorer le système, des « signaux d’alerte » ont été indiqués. Les signaux d’alerte sont destinés à mettre en évidence tout élément qui affecte l’accomplissement des considérations majeures des marchés publics et qui ne peut pas être réduit directement ou indirectement à travers le système.</li> </ul>

<sup>2</sup>Se référer à : <http://www.mapsinitiative.org/methodology/>

1.3.4. Mise en place d’un comité national qui comprend trois (03) sous-comités à savoir : (i) un sous-comité de pilotage, (ii) un sous-comité technique ; et (iii) une équipe d’évaluateurs. Les attributions, l’organisation et la composition de ces trois organes ad hoc ont été définies dans la Note Conceptuelle et sont fournies en Annexe N°1.

1.3.5. Deux arrêtés ministériels dont l’un mettant en place ledit comité national et l’autre nommant les différents membres désignés, ont été pris respectivement les 09 et 16 septembre 2022 par le Ministre d’Etat chargé de l’Economie et des Finances.

1.4. **Note Conceptuelle** : La Note Conceptuelle du 17 septembre 2021 a été validée par le Comité de Pilotage. Elle a été transmise au Secrétariat MAPS le 21 septembre 2021. A la suite des commentaires du Secrétariat MAPS, une version finale lui a été communiquée le 30 juin 2022. En effet, cette dernière version tient essentiellement compte de la recommandation du Secrétariat MAPS de retenir un échantillon de marchés passés après la mise en vigueur du nouveau Code des Marchés intervenue fin décembre 2020. En conséquence, l’échantillon porte désormais exclusivement sur les marchés passés en 2021. Pour corriger ces aspects, répondre explicitement aux commentaires et être sûr qu’ils ont tous été considérés, le comité national a procédé à la collecte des informations complémentaires en vue de finaliser la Note conceptuelle. Cette nouvelle version de la note conceptuelle a été à nouveau soumise au Secrétariat MAPS le 30 juin 2022 pour validation. Le Secrétariat MAPS et le Groupe Technique Consultatif (GTC) ont accepté d’approuver le 1<sup>er</sup> août 2022 la note conceptuelle de l’évaluation MAPS du Bénin avec deux commentaires tout en demandant à la partie béninoise de leur envoyer la dernière version de la note et de passer aux étapes suivantes de l’évaluation. La version finale de la note conceptuelle a été envoyée le 11 août 2022 au secrétariat MAPS qui l’a approuvée le 12 septembre 2022.

1.5. **Lancement officiel de l’évaluation** : Le lancement officiel de la mission avait initialement été prévu à travers un atelier présidé par le Ministre d’Etat Chargé de l’Economie et des Finances et regroupant les membres du comité national ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers. Ce lancement officiel n’a pas pu être réalisé pour diverses raisons. Cette séance a finalement été reportée à la fin de l’évaluation en vue de présenter les résultats de l’auto-évaluation à savoir le rapport et le Plan d’Actions Stratégiques.

1.6. **Echantillon de marchés** : Sur la base des plans de passation des marchés publics (PPM) de l’exercice 2021, le Consultant a sélectionné quarante-deux (42) marchés auxquels dix-huit (18) autres, collectés auprès de trois (03) autorités contractantes opérant dans les sous-secteurs de la santé et de l’éducation se sont ajoutés– voir le Tableau N°2 ci-dessous :

**Tableau N°2 : Autorités contractantes et marchés sélectionnés**

N° ordre	Entités sélectionnées	Nombre marchés sélectionnés pour 2021
1.	Ministère des Infrastructures et des Transports	5
2.	Ministère de l’Intérieur et de la Sécurité Publique (MISP)	5
3.	Ministère de l’Energie	5
4.	Port Autonome de Cotonou (PAC)	6
5.	Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB)	4
6.	Agence pour la Construction des Infrastructures du Secteur de l’Education (ACISE)	7
7.	Commune de Parakou	5
8.	Commune de Kandi	5
9.	Ministère de la Santé (MS)	6
10.	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)	6
11.	Ministère de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)	6
	<b>TOTAL MARCHES</b>	<b>60</b>

Au total, l’échantillon a porté sur onze (11) entités à savoir : 6 ministères, 2 sociétés et offices d’Etat, 1 agence d’exécution et 2 communes qui totalisent soixante (60) marchés au titre de l’année 2021.

La collecte des données relatives à cet échantillon a été faite par l’équipe des évaluateurs avec la contribution des points focaux des onze (11) entités retenues, sur la base d’une fiche de revue élaborée à cet effet par le consultant.

### 1.7. Indicateurs quantitatifs utilisés

Sur quatorze (14) indicateurs quantitatifs retenus dans la note conceptuelle, l’évaluation a pu renseigner neuf (09) à savoir : (i) factures payées dans les délais (en %) (4b) ; (ii) Entités adjudicatrices ayant une fonction d’acquisition désignée, spécialisée (en % du nombre total d’entités adjudicatrices) (6a) ; (iii) Programmes de passation de marchés publiés (en % du nombre total de programmes de passation des marchés exigés) (7a) ; (iv) nombre total de contrats (7c) ; (v) Valeur totale de contrats (7c) ; (vi) passation des marchés publics en proportion des dépenses publiques et en proportion du PIB (7c) ; (vii) valeur totale des contrats attribués par l’intermédiaire de méthodes concurrentielles durant le plus récent exercice financier (7c) ; (viii) proportion de contrats avec des archives et des bases de données exhaustives et exactes (en %) (9c) ; (ix) recours réglés dans le délai précisé par la loi (13b).

La principale difficulté rencontrée réside d’une part, dans la généralité des statistiques disponibles sur le portail web des marchés publics (SIGMaP) et leur non-exhaustivité et d’autre part, dans les contraintes liées à la collecte des données quantitatives auprès des acteurs retenus.

**1.8 Validation** : Le rapport d’évaluation a été validé au cours d’un atelier tenu le mardi 23 mai 2023 avec les acteurs du secteur privé et de ceux des organisations de la société civile, en présence de diverses parties prenantes y compris les Partenaires Techniques et Financiers.

1.8.1 Cette phase a permis de valider les résultats de l’évaluation, d’apprécier les priorités de la réforme à entreprendre et de retenir les stratégies pour corriger les faiblesses du système national.

1.8.2 Ensuite, le rapport d’évaluation a été transmis pour avis au Secrétariat MAPS et au Groupe technique consultatif, afin d’obtenir une certification externe. Les commentaires du Secrétariat MAPS et du Groupe technique consultatif ont été pris en compte pour la version à soumettre à l’adoption officielle du Plan d’actions stratégiques par le Gouvernement au cours d’une table ronde réunissant les membres du gouvernement et les PTF.

## 2. Analyse contextuelle du pays

---

2.1. Situation politique, économique et géostratégique du pays

2.1.1 Situation politique : Le régime présidentiel du Bénin s’appuie sur la Constitution du 11 décembre 1990 révisée par la loi n° 2019-40 du 07 Novembre 2019 portant révision de la Constitution.

- Conformément à l’article 43 nouveau de la loi précitée, « le Président de la République est élu en duo avec un Vice-président de la République ... ». Le mandat du Président de la République est de 5 ans renouvelable une seule fois.
- Le pouvoir législatif est confié à une Assemblée nationale composée d’élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq (5) ans.
- Selon le découpage administratif et territorial, le Bénin comprend douze (12) départements et soixante-dix-sept (77) communes.

Le Bénin a connu une transition démocratique réussie et a vécu des transitions pacifiques de pouvoir impliquant des élections régulières depuis 1991. La transition démocratique du Bénin, qui lui a permis d’évoluer d’un Etat à Parti unique et une économie centralisée, vers une démocratie libérale et pluraliste, est un succès au niveau régional et continental. Bien que des progrès économiques aient été réalisés, tels que la stabilité macroéconomique et le relèvement du niveau de vie, la démocratie béninoise n’est pas encore totalement accompagnée des transformations structurelles favorisant la croissance économique et la bonne gouvernance.

2.1.2 Obligations internationales :D’après l’article 147 de la Constitution de 1990 révisée, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois , sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie ».Les conventions de financement soumises à ratification bénéficient d’un régime spécifique puisqu’elles sont « ratifiées par le Président de la République qui en rend compte à l’Assemblée nationale dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours. »

Le Bénin est membre de l’OHADA et membre de l’Union Africaine. Il est surtout un membre fondateur de la CEDEAO depuis 1975, du Système Global de Préférences Commerciales entre pays en développement (SGPC), tout comme il a adhéré à l’UEMOA dès sa création en août 1994. A ce titre, il est tenu de transposer dans son droit national les directives de l’UEMOA qui ont été adoptées à partir de 2005 pour régir le système des marchés publics, en incluant une dimension institutionnelle et une dimension procédurale (directives n° 04/2005/CM/UEMOA et 05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005, relatives aux marchés publics et délégations de service public). Il en est de même des directives n°04/2012/CM/UEMOA du 28 septembre 2012 relative à l’éthique et à la déontologie dans les marchés publics et délégations de service public, la directive n°02/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d’ouvrage public déléguée et la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 relative au code de transparence dans la gestion des finances publiques. Ces directives sont transposées dans le droit positif béninois et sont reflétées dans les politiques nationales en matière de commande publique, notamment en ce qui concerne l’accès des candidats de nationalité communautaire, et l’application du principe de reconnaissance mutuelle et de la préférence communautaire. En matière de lutte contre la corruption, le Bénin a ratifié dès 2004 la Convention des Nations Unies contre la corruption puis la Convention de l’Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (ratifiée le 20 septembre 2007).

En revanche, concernant ses engagements internationaux en matière de commerce, le Bénin n’a pas ratifié l’accord sur les Marchés Publics de l’OMC. Enfin, en droit interne, les règles prévues par les accords de financement prévalent en cas de contradiction avec les dispositions nationales (article 4 de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin).

### 2.1.3 Situation Economique

**Tableau N°3 – Résumé des données sur le pays**

	<b>Données</b>	<b>2021</b>
1.	Population en millions d’habitants	12,996895
2.	PIB en milliards de dollars	17,14

	Données	2021
3.	PIB par Habitant en dollars	1.319,2
4.	Taux de Croissance du PIB	7,2%
5.	Taux d’Inflation	1,7%
6.	Déficit Budgétaire /PIB	6,1%
7.	Endettement /PIB	47,2%
8.	Taux de Pauvreté	38,5%
9.	Taux de chômage	1,6%

Source : Banque mondiale, données pays - 2021

Le Bénin partage ses frontières avec le Togo, le Nigéria, le Burkina Faso et le Niger et s’étale sur 121 kilomètres le long de la côte du golfe de Guinée. Il a une population estimée à 12,997 millions d’habitants en 2021 avec un indice de fécondité de 5,7 enfants par femme et une espérance de vie de 61,2 ans. Le taux de pauvreté nationale est de 38,5 % avec un taux de chômage de 1,6 % et un niveau de sous-emploi évalué à 72 % et 95,3<sup>3</sup> % d’actifs dans l’économie informelle.

La croissance démographique de 3,2 % exerce une pression importante sur la prestation des services sociaux, tels que l’éducation et la santé. Cette croissance entraîne un taux élevé de dépendance économique, un besoin accru de création d’emplois pour absorber de nouveaux entrants dans la population active et un accroissement significatif des investissements publics et privés.

Le Bénin sert de couloir de transit pour les pays enclavés situés au nord, à savoir le Niger et le Burkina Faso. Il représente la route de transport la plus courte et la plus compétitive vers Niamey et constitue une option privilégiée pour les marchandises à destination de Ouagadougou, du nord du Nigéria et parfois de certaines parties du Mali et du Tchad. L’industrie des transports et le port de Cotonou (appelés les « poumons de l’économie ») jouent un rôle primordial dans le tissu économique du pays.

L’économie béninoise reste tout de même dépendante du secteur agricole et des activités commerciales avec le voisin nigérian. L’année 2021 a été marquée par une forte reprise de l’activité économique avec une croissance estimée à 7,2 %. Ce sont les secteurs des services et de la construction qui ont principalement stimulé le taux de croissance. L’inflation s’est établie à 1,7 % en moyenne sur l’année et est tirée par l’augmentation des prix des denrées alimentaires et des produits pétroliers due aux chocs exogènes provoqués notamment par la crise sanitaire de COVID19, les conflits régionaux et la guerre en Ukraine.

Les politiques fiscales expansionnistes ont été poursuivies et le déficit budgétaire (dons compris) est passé de 4,7 % du PIB en 2020 à 5,7 % en 2021. Si les recettes totales sont restées plutôt résilientes, les dépenses publiques ont crû significativement sur la période 2020-2021 dans le cadre des plans de riposte auxdits chocs exogènes. Les mesures budgétaires prises par le gouvernement pour soutenir le pouvoir d’achat des ménages vont peser sur les comptes de l’Etat et le déficit devrait rester élevé en 2022.

<sup>3</sup>Enquête régionale intégrée sur l’emploi et le secteur informel, 2018, INSAE

En résumé, ces facteurs donnent, en dehors de l’agriculture traditionnelle, une économie fortement dominée par le commerce informel. L’économie informelle représente 65% du PIB, engageant 90% de la main d’œuvre et plus de 95% de la main-d’œuvre féminine. Une économie où le secteur formel est dominé par un très petit nombre de groupes d’entreprises étroitement contrôlés et très influents, où la concurrence dans le secteur formel est limitée, mais où la concurrence dans le secteur informel du commerce et des services est intense, et où l’innovation et la productivité restent largement stagnantes. Il en résulte également un environnement où des niveaux beaucoup plus élevés que la croissance économique, l’investissement, la création d’emplois, l’augmentation de la productivité et l’expansion des services sociaux sont nécessaires pour répondre aux besoins d’une population en croissance rapide.

## **2.2. Le système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique**

La bonne gouvernance est tributaire de la bonne gestion des finances publiques et constitue un facteur essentiel de développement d’un Etat. L’examen du système des marchés publics et ses liens avec les systèmes de gestion des finances publiques et de gouvernance publique peut être décliné en des points suivants :

- nature et portée des marchés publics ;
- institutions clés et leur rôle dans le fonctionnement du système de passation des marchés publics ;
- cartographie des principales parties prenantes externes.

### **2.2.1. Nature et portée des marchés publics**

La loi portant code des marchés publics fixe les règles régissant la passation, le contrôle, l’exécution, le règlement et la régulation de tous les marchés publics de travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles passés par toutes les autorités contractantes régulièrement établies en République du Bénin. Les marchés publics sont une composante essentielle des finances publiques et représentent en proportion à peu près 50% des dépenses publiques de l’Etat.

Au titre de l’année 2021, sur cinq mille sept cent soixante un (5761) marchés authentifiés par la Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP)<sup>4</sup>, trois mille sept cent quarante-deux (3.742) marchés d’un montant total de cinq cent soixante-huit milliards cent sept millions cinq cent trente un mille neuf cent soixante-huit (568.107.531.968) francs CFA ont été retenus pour l’ensemble des autorités contractantes, soit 5,57% du PIB, considérés comme base de sondage qui a servi à la constitution de l’échantillon.

---

<sup>4</sup> Les autres marchés qui relèvent de la limite de compétence des cellules de contrôle des marchés publics ont été authentifiés par lesdites cellules

### 2.2.2. Institutions clés et leur rôle dans le fonctionnement du système des marchés publics

Dans le cadre de la mise en œuvre des actions de réformes issues de l'évaluation du système en 2014 suivie de la revue PEFA et en s'inscrivant régulièrement dans un processus de transposition qui respecte les orientations du législateur communautaire (UEMOA), le Bénin a revu son cadre juridique des marchés publics par la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin. Ce cadre juridique innovant s'inspire des normes internationales en s'alignant sur les politiques de la Banque Mondiale et de celles des autres partenaires techniques et financiers.

Les institutions clés et leur rôle dans le fonctionnement du système de passation des marchés sont régis par le cadre institutionnel décrit au titre II du code des marchés publics. Ils comprennent notamment les organes de passation (PRMP et COE) y compris les autorités d'approbation, les organes de contrôle des marchés publics (DNCMP, DDCMP, CCMP) et un organe de régulation des marchés publics (ARMP).

La bonne mise en œuvre du processus de passation requiert des interactions dudit cadre institutionnel avec les acteurs formels constitués au niveau du ministère de l'Economie et des Finances tels la Direction nationale de contrôle financier(DNCF) dans le cadre du contrôle budgétaire, la Direction générale des impôts (DGI) pour ce qui concerne la certification des états financiers, la délivrance des pièces administratives relatives au fisc, les processus d'enregistrement des contrats de marchés publics, la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP) pour les paiements des prestations inscrites au budget national et la Caisse autonome d'amortissement (CAA) pour ce qui concerne les financements extérieurs. Les réformes induites par la mise en œuvre du PAG II ont optimisé le rôle de la Direction générale des douanes (DGD) dans l'exécution des marchés publics par le suivi du cordon douanier, la mise en œuvre des exonérations douanières, le suivi des incoterms et autres.

Pour une bonne mise en œuvre de la LOLF, la Direction générale du budget (DGB) et le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) interviennent dans le processus de planification et de budgétisation des activités d'acquisition conduites par les autorités contractantes. Les questions relatives à la situation sociale et juridique des entreprises sont quant à elles réglées par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et les Tribunaux de commerce.

Les acteurs de contrôle externe au système des marchés publics et d'audits comme la Cour des Comptes (CC) et les corps de contrôle administratifs de l'Etat (l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale des services et emplois publics (IGSEP). Les Inspections générales des ministères (IGM), le

bureau d’analyse et d’investigation assurent les audits et les contrôles appropriés en cas de besoin.

Selon les dispositions de l’article 112 de la Constitution Béninoise de 1990 révisée en 2019 : « L’Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle est, à cet effet, assistée de la Cour des comptes (CC) qu’elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l’exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l’État ou soumises à son contrôle. ». Le contrôle des finances des collectivités territoriales est désormais confié aux Cours Régionales des Comptes.

### 2.2.3. Cartographie des principales parties prenantes externes

Les principales parties prenantes externes au système des marchés publics ayant des interactions avec la mise en œuvre des réformes sont les suivantes :

- Autorités contractantes sélectionnées ;
- Organisme de la concurrence : Ministère du Commerce ;
- Agence de Promotion des Investissements et des Exportations/cellule d’Appui aux Partenariats Public-Privé (APIEX/CAPPP) ;
- Institutions/Établissements de formation et de recherche : Université d’Abomey-Calavi, Université de Parakou ;
- Réseau Béninois des Spécialistes de la Commande Publique (ReBESCOP) ;
- Représentants du secteur privé : le Conseil National du Patronat et la Chambre de Commerce et d’Industrie du Bénin ;
- Médias : Conseil National du Patronat de la Presse et de l’Audiovisuel (CNPA-Bénin) ;
- Directions de l’Administration et des Finances (DAF) ;
- Organisations de la société civile ;
- Partenaires Techniques et Financiers engagés dans la passation de marchés publics dans le pays ;
- Ordres professionnels (ordre des architectes et urbanistes, ordre des ingénieurs conseils etc.)
- Syndicats ;
- Banques et Assurances ;
- Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption (HCPC) ;
- Cellule d’Analyse des Plaintes et Dénonciations (CAPD) ;
- Tribunaux à Compétences Administratives ;
- Tribunaux et Cours ;
- Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET) ; Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) ;

- Agences spécialisées de l’Etat (Agence Béninoise pour l’Environnement (ABE), Agence Nationale de Normalisation, de Métrologie et du Contrôle Qualité (ANM), Agence des Systèmes d’Informations et du Numérique (ASIN)).

### 2.3. Objectifs de politique nationale et de développement durable

La Constitution de la République du Bénin de 1990 telle que révisée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 proclame que « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L’Etat veille à la protection de l’environnement » (art. 27) et il bannit les déchets toxiques (art. 28). La révision de 2019 a permis d’ajouter le concept des discriminations positives à l’article 26 nouveau : « L’homme et la femme sont égaux en droit. Toutefois, la loi peut fixer des dispositions spéciales d’amélioration de la représentation du peuple pour les femmes. »

En vue de faire valoir ses impératifs constitutionnels, le pays s’est doté d’instruments programmatiques sur le court, moyen et long terme.

Le Bénin dispose depuis le 24 octobre 2018 d’un Plan National de Développement (PND) 2018-2025 dont l’objectif général est d’atteindre une croissance soutenue, inclusive et durable de 10 % en 2025 axée sur le développement de l’agro-industrie, des services et du tourisme dans un cadre de gouvernance nationale et locale plus efficace en misant sur le développement du capital humain et des infrastructures.

Les marchés publics symbolisent l’expression de l’action publique et participent à l’atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD). L’objectif 12 intitulé « **consommation et production durables** » fait des achats publics durables un axe essentiel de développement du pays.

L’internalisation de ces objectifs dans la politique nationale de développement du Bénin a permis au pays d’élaborer une feuille de route du PND à l’horizon 2030 pour prendre en compte les forces et faiblesses des politiques sectorielles tout en intégrant les liens existants entre la transparence dans les procédures de gestion des marchés publics et les trois dimensions du développement durable que sont l’économie, le social et l’environnement.

Pour l’atteinte des principales cibles du PND, les orientations stratégiques du Bénin priorisent la question de la transformation structurelle socio-économique, le renforcement de l’efficacité dans le processus de passation des marchés, la mise en œuvre des achats publics durables, l’accélération du processus de relèvement

du niveau de développement du capital humain, la problématique d’inclusion sociale et du développement durable.

Cet objectif global du PND est décliné en quatre objectifs stratégiques à savoir :

- développer un capital humain sain, compétent et compétitif ;
- accroître durablement la productivité et la compétitivité de l’économie béninoise ;
- assurer la gestion durable du cadre de vie, de l’environnement et l’émergence des pôles régionaux de développement ;
- consolider l’état de droit et la bonne gouvernance.

L’atteinte des cibles prioritaires retenues au PND s’appuie sur un cadre juridique innovant porté par la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics dont les objectifs sont entre autres de :

- optimiser les processus de passation des marchés publics ;
- fluidifier la chaîne des dépenses publiques ;
- améliorer le climat des affaires pour prendre en considération certaines dispositions de la loi visant la promotion des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) en ce qui concerne la facilitation de l’accès aux marchés publics par celles-ci ;
- réduire les contraintes qui inhibent la compétitivité des offres et tendent à les complexifier ;
- réduire les délais de passation des marchés ;
- atténuer les pratiques corruptives ;
- renforcer la bonne gouvernance dans les marchés publics.

## 2.4. Réforme des marchés publics

### 2.4.1 Les réformes antérieures des marchés publics et les leçons apprises

Dans le cadre de l’amélioration de sa gouvernance, notamment dans le domaine des finances publiques, la République du Bénin, s’est engagée depuis quelques décennies dans des réformes du système de la commande publique. Ces réformes ont conduit notamment à l’adoption des textes ci-après :

- l’ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin et ses décrets d’application ;
- la loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l’ordonnance 96-04 du 31 janvier 1996 ;
- la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public, découlant de la transposition des directives n°04 et 05 de l’Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ;

- la loi n°2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public privé en République du Bénin ;
- la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin.

Cette dynamique résulte des évaluations successives du système des marchés publics ayant conduit à la formulation de diverses recommandations.

La mise en œuvre de ces recommandations a conduit le Gouvernement à adopter successivement la loi n°2017-04 et celle n°2020-26 ci-dessus citées.

Au terme de toutes ces réformes entreprises par le pays jusqu’en 2021, les leçons apprises se résument dans le tableau N°4 ci-dessous qui présente le diagnostic du système actuel de passation des marchés publics.

Tableau N°4 : Diagnostic du système des marchés publics

	FORCES	FAIBLESSES
<b>INTERNE</b> (Organisationnelle) <b>Attributs d’orientations stratégiques (OS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d’un cadre juridique dynamique s’adaptant régulièrement aux standards internationaux ;</li> <li>• Définition claire et affirmation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics ;</li> <li>• Existence d’outils modernes de gestion des marchés publics neutres et sans disparité ;</li> <li>• Existence d’une stratégie de renforcement des compétences des acteurs ;</li> <li>• Existence d’un mécanisme de surveillance du système (audits annuels systématiques) ;</li> <li>• Existence d’un système efficace de gestion des plaintes ;</li> <li>• Existence d’un mécanisme de financement de la régulation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rigidité de réformes réglementaires du fait du caractère législatif de la loi portant code des marchés publics (la célérité souhaitée dans le cadre des modifications de certaines dispositions qui encadrent les procédures de passation est souvent tributaire du caractère législatif de la loi) ;</li> <li>• Faiblesse dans la veille réglementaire ;</li> <li>• Non internalisation de la directive unifiée de la commande publique de l’UEMOA dans la réglementation nationale ;</li> <li>• Insuffisance de ressources humaines (quantité, capacités et gestion) dans le système des marchés publics ;</li> <li>• Inadéquation du système de formation diplômante aux exigences de qualité du capital humain recherchée pour le système des marchés publics ;</li> </ul>

	<b>FORCES</b>	<b>FAIBLESSES</b>
	des marchés publics (redevance de régulation).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilotage à vue de la stratégie globale de formation des acteurs ;</li> <li>• Retard constant dans la conduite des missions d’audit rendant inefficace la surveillance du système des marchés publics ;</li> <li>• Inexistence d’un mécanisme de production de statistiques pour une évaluation périodique de la performance du système ;</li> <li>• Insuffisance d’un plan de formation au profit des membres, du personnel de l’ARMP et des organes de contrôle leur permettant de répondre avec efficacité aux exigences relatives au contrôle et à la régulation des procédures des partenaires techniques et financiers;</li> <li>• Non-existence au niveau de l’ARMP d’un dispositif formel de professionnalisation des acteurs de la chaîne des marchés publics ;</li> <li>• Absence d’évaluation du dispositif d’incitation et de motivation des acteurs publics du système des marchés publics ;</li> </ul>
	<b>OPPORTUNITES</b>	<b>MENACES</b>
<b>EXTERNE (Origine = Environnement) Attribut de l’environnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagnement du Gouvernement par l’inscription des actions de réformes des marchés publics dans le Programme d’Actions du Gouvernement (PAG) notamment la digitalisation des procédures de passation des marchés publics et les réformes sur la gouvernance ;</li> <li>• Stabilité politique et mise en œuvre d’une multitude de réformes entreprises par le gouvernement favorable à l’amélioration du climat des affaires ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuffisance de ressources humaines qualifiées à tous les niveaux de la chaîne de passation ;</li> <li>• Non-effectivité des mesures d’incitation et de motivation des acteurs publics du système des marchés publics ;</li> <li>• Interférence des acteurs non prévus au cadre juridique des marchés publics (prise d’actes par d’autres acteurs étatiques ayant des incidences sur l’environnement des marchés publics) ;</li> <li>• Non harmonisation des textes de lois sectoriels au code des</li> </ul>

	FORCES	FAIBLESSES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitution par le gouvernement du fichier national des compétences dans la chaîne des dépenses publiques ;</li> <li>• Veille permanente de la société civile pour davantage de transparence et de reddition de compte ;</li> <li>• Consolidation du cadre macro-économique, favorisant l’incitation des partenaires techniques et financiers à l’accompagnement ;</li> <li>• Engagement des partenaires techniques et financiers à soutenir la réforme des marchés publics ;</li> <li>• Volonté de l’UEMOA d’accompagner les réformes ;</li> <li>• Alignement de la Banque mondiale sur les procédures nationales de passation des marchés publics par l’instrument de financement axé sur les résultats (PforR) des programmes des gouvernements ;</li> <li>• Assistance technique au profit de l’ARMP par les agences gouvernementales spécialisées dans les systèmes d’information et de sécurité informatique (ASIN), dans le contrôle qualité et la normalisation (ANM), la sauvegarde environnementale (ABE).</li> </ul>	<p>marchés publics créant des conflits, confusions et contradictions entre les acteurs d’un secteur à un autre.</p>

#### 2.4.2 Priorités, politiques, stratégies et mesures incitatives de réussite des réformes

Les mesures incitatives des réformes entreprises par le pays comprennent notamment :

- ✓ l’adoption de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin et de ses textes d’application qui rendent

- effectifs le fonctionnement de tous les organes prévus et l’utilisation des procédures conformes aux normes et standards internationaux ;
- ✓ le renforcement des compétences de façon durable à travers la mise en œuvre d’une stratégie de formation et la professionnalisation des acteurs du système des marchés publics ;
  - ✓ l’amélioration des performances du système par une réduction conséquente des délais de passation et une responsabilisation accrue des autorités contractantes ;
  - ✓ la mise en place d’un système effectif d’évaluation, d’alerte et de gestion des performances des acteurs ;
  - ✓ le renforcement de la veille citoyenne de la société civile pour décourager la recrudescence de cas de fraude ou de corruption ;
  - ✓ le déploiement de la plateforme e-procurement ; et
  - ✓ le renforcement de la stratégie de financement de la mission de régulation des marchés publics.

### 3. Évaluation

---

Cette section du rapport principal examine les conclusions de l’évaluation par rapport à chacun des piliers et indicateurs basés sur l’examen qualitatif du système et l’application d’indicateurs quantitatifs tels que définis dans la méthodologie MAPS II. Elle décrit les principales forces et faiblesses et identifie les domaines qui présentent des lacunes matérielles ou substantielles qui nécessitent une action pour améliorer la qualité et la performance du système. Les lacunes importantes sont classées par catégories en fonction du risque qu’elles peuvent présenter pour le système. Aussi des mesures sont-elles recommandées pour remédier à ces faiblesses. Les facteurs susceptibles d’empêcher des actions appropriées visant à améliorer le système de passation des marchés publics ou qui constituent les conditions de leur succès sont spécifiquement identifiées à l’aide des critères énoncés au paragraphe 24 de la section I du Guide de l’utilisateur de MAPS 2018. Il s’agit notamment de facteurs (...) qui entravent les principaux objectifs des marchés publics, mais qui ne relèvent pas de la sphère des marchés publics.

Les résultats détaillés de l’évaluation couvrant chaque sous-indicateur et chaque critère sont présentés à l’annexe 2 du volume II du présent rapport sous forme de matrice ainsi que sous la forme d’un tableau séparé résumant les résultats de l’évaluation par indicateur, sous-indicateur et critère d’évaluation. Tous les autres documents à l’appui de cette analyse figurent dans les annexes du présent rapport principal.

L’équipe d’évaluation a utilisé les lignes directrices et les critères d’évaluation énoncés dans la méthodologie d’évaluation des systèmes d’approvisionnement (MAPS 2018).

Les évaluations de la situation et des lacunes sont fondées sur des éléments de preuve constitués des lois et règlements applicables et des informations fournies par l’ARMP, la DNCMP et d’autres parties prenantes. Aussi des entretiens et consultations avec les principales parties prenantes, l’examen de l’échantillon des marchés sélectionnés ainsi que l’analyse des réponses issues de l’enquête conduit auprès de la société civile et des entreprises du secteur privé ont-ils servi de base aux dites évaluations

### **3.1. Pilier I –Cadre juridique, réglementaire et politique**

Le pilier I évalue le cadre législatif, réglementaire et politique de la passation des marchés. Il recense les règlements et les procédures officiels qui régissent la passation des marchés publics et évalue leur positionnement par rapport aux normes internationales. La mise en œuvre et l’application pratique de ce cadre font l’objet des piliers II et III. Les indicateurs faisant partie du pilier I rendent compte des récentes évolutions et innovations auxquelles il a été le plus souvent fait recours pour améliorer l’efficacité de la passation des marchés publics. Le pilier I tient également compte des obligations internationales et des objectifs politiques nationaux afin de garantir que la passation des marchés publics soit à la hauteur de son rôle stratégique et contribue à la durabilité.

#### **Résumé des constats sur le Pilier I :**

Le Bénin dispose d’un cadre juridique des marchés publics (indicateur 1) hiérarchisé et doté de textes d’application réglementaires et cohérents (indicateur 2), récemment rénové, ce cadre est accessible et paraît globalement en phase avec les réglementations et pratiques reconnues au plan international. Toutefois, certaines dispositions insérées dans la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des marchés publics de même que les décrets d’application de celle-ci remettent potentiellement en cause les exigences affichées en termes de transparence et de bonne gouvernance de la commande publique. Ces éléments constituent en particulier des signaux d’alerte les limites posées à l’universalité des règles de concurrence et de transparence telles que :

- 1(k\*) : l’inexistence de modalités de mise en œuvre des mesures de conservation d’informations ou de documents par des moyens électroniques (dans la définition de la dématérialisation) ;
- 1(k\*) : la non exhaustivité de la liste de documents à archiver, même si la loi confie des responsabilités précises à la PRMP et à l’ARMP pour leur archivage ;
- 3(a\*) : l’absence de stratégie nationale d’achats publics durables (APD).

### **3.1.1 Indicateur 1. Le cadre juridique de la passation des marchés publics est conforme aux principes convenus et respecte les obligations en vigueur**

L’indicateur porte sur différents instruments législatifs et réglementaires élaborés à différents niveaux, de l’échelon le plus élevé (loi nationale, acte juridique, réglementation, décret, etc.) jusqu’aux réglementations détaillées, procédures et dossiers d’appel à concurrence officiellement utilisés.

- **Conclusions**

Le cadre juridique, basé sur la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin et ses décrets d’application, est globalement conforme aux principes internationaux. Il est bien hiérarchisé et organisé avec des dispositions claires inscrites dans la loi et mises en œuvre par plusieurs décrets d’application spécifiques aux personnes assujetties, au cadre institutionnel et aux types de marchés en fonction des seuils. L’accès à la réglementation sur les sites officiels des marchés publics est facilité par les récentes refontes opérées sur ces sites ([www.arpmp.bj](http://www.arpmp.bj)) et (<https://marches-publics.bj>).

Les dispositions de la réglementation relatives aux règles d’acquisition sont conformes aux principes internationaux, sauf en ce qui concerne l’inscription du Conseil des Ministres comme un motif de recours au gré à gré. L’appel d’offres n’est pas explicitement qualifié de procédure « par défaut ».

Les règles relatives à la publicité et aux délais, édictées par la réglementation, sont partiellement conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues car tous les marchés et achats n’y sont pas soumis. Le texte ne prévoit pas d’adaptation des délais en cas de complexité particulière ou de concurrence internationale.

Les dispositions du code des marchés publics relatives à la participation des opérateurs répondent globalement aux exigences des standards et bonnes pratiques. Il existe des formes de préférences spécifiques au profit des micro, petites et moyennes entreprises et aux marchés des collectivités locales.

Le contenu des dossiers d’appel à concurrence prescrit par le cadre juridique ainsi que les critères d’évaluation et d’adjudication sont conformes aux standards internationalement reconnus et aux bonnes pratiques. Il en est de même de la conformité aux normes internationales des dispositions du cadre juridique en matière de soumission, de réception et d’ouverture des offres.

La liste des décisions pouvant faire l’objet de plaintes, telle que définie par la réglementation, est conforme aux dispositions des directives de l’UEMOA en matière de marchés publics et va même au-delà. Il existe des règles et des délais spécifiques de recours administratifs pour les achats sous les seuils des marchés publics qui sont mentionnés dans le décret n° 2020 - 605 du 23 décembre 2020 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de

prix. Cependant, la réglementation ne prévoit pas de délai de publication des décisions de la Commission de Règlement des Différends (CRD).

L’article 3 du décret n°2018-039 du 31 janvier 2018 fixant les conditions spécifiques du contrôle et de la régulation des procédures de passation et de gestion des contrats de PPP en République du Bénin dispose que « l’ARMP est l’organe de régulation des opérations de passation des contrats de partenariat public-privé. Elle est l’organe de recours et de facilitation du dialogue entre les parties en cas de différends ».

De plus, les dispositions du cadre juridique en matière de gestion des contrats sont conformes aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus.

Le cadre juridique sur la dématérialisation des procédures d’achats s’appuie aussi bien sur la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin que sur la loi n°2020-35 du 06 janvier 2021 modifiant la loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin. Ce qui facilite la dématérialisation progressive des différentes étapes de passation et d’exécution des marchés publics.

Les dispositions relatives à la tenue en lieu sûr des archives et documents ne répondent pas aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus. La réglementation ne prévoit pas de liste précise de documents à archiver ni de protocoles de sécurité.

Le cadre juridique des PPP est quant à lui conforme aux bonnes pratiques en vigueur au moment de son adoption en 2017.

L’analyse révèle la lacune substantielle ci-après :

- 1(k\*) Les dispositions concernant la tenue en lieu sûr des archives et documents ne répondent pas aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus. La réglementation ne prévoit pas de liste précise de documents à archiver ni de protocoles de sécurité.

### **Risque : élevé**

Cette lacune engendre la carence documentaire et d’informations pour tenir à jour les statistiques. Le déficit en données statistiques ne permet pas de renseigner les indicateurs quantitatifs utiles aux évaluations du système et à la prise de décision.

### **Recommandations :**

- réviser le Code des Marchés Publics afin de :

- 1(a) harmoniser le texte sur les PPP et le texte sur les marchés publics pour éviter tout chevauchement d’objet, de champ et d’attribution ;
  - 1(b) préciser que l’appel d’offres est la procédure par défaut ;
  - 1(b) préciser les conditions de recours à l’appel d’offres national ou international ;
  - (1b) (i) supprimer le Conseil des ministres comme motif de recours au gré à gré à l’article 34 ; (ii) créer un article 34 nouveau formulé comme suit : « dans des situations exceptionnelles, le Conseil des ministres autorise, sur proposition de l’autorité contractante concernée, le recours au gré à gré. Les dispositions de la loi préciseront aussi bien la définition et les circonstances exceptionnelles nécessitant l’intervention du Conseil des ministres »;; (iii) insérer et définir à l’article 3 du code « définitions », les notions suivantes : achat spécialisé, marchés d’importance capitale, circonstances exceptionnelles ;
  
  - (1c) étendre les obligations de publicité à toutes les catégories de contrats sur financement public et non pas les restreindre aux marchés publics au-dessus de certains seuils. Aussi ces obligations de publicité pourront-elles adaptées selon le montant des marchés ;
  - (1c) encadrer davantage les dispositions relatives à l’exclusion d’autorités contractantes du champ d’application du code ;
  - (1c) adapter les délais de préparation des offres à la complexité et au caractère international de certaines procédures ;
  
  - (1 d) instaurer lors de la passation des marchés publics, des dispositions qui encadrent le jeu de la concurrence entre les soumissionnaires de droit privé et ceux de droit public ;
  - (1 h-e) prévoir des délais pour encadrer la publication des décisions de l’ARMP suite au traitement des recours ;
  - (1 k\*) revoir les règles relatives à la tenue des archives et mettre en place par circulaire, des protocoles de sécurité (1 k-c) et des procédures de qualité dans l’accès aux documents ; Intégrer dans les dispositions de la directive UEMOA en cours d’adoption, l’accès aux données des marchés ;
  - (1 l) préciser davantage les rôles des institutions des marchés publics en matière de PPP (DNCMP et ARMP).
- poursuivre le processus de la dématérialisation des marchés publics :
- (1 j) rédiger et faire adopter l’ensemble des décrets portant cadre réglementaire pour l’implémentation du e-procurement en République du Bénin.

### 3.1. 2 Indicateur 2. Les réglementations et les outils d’application soutiennent le cadre juridique

Cet indicateur vérifie l’existence, la disponibilité et la qualité des réglementations d’application, des procédures opérationnelles, des manuels, des modèles de dossiers d’appel à concurrence et des conditions contractuelles types. Idéalement, la législation de rang supérieur fournit le cadre des principes et des politiques qui régissent la passation des marchés publics. Les réglementations de rang inférieur et les instruments plus détaillés complètent la loi, la rendent opérationnelle, et indiquent la manière dont il convient d’appliquer la loi dans des circonstances particulières.

- **Conclusions**

Il existe des réglementations complétant et précisant les dispositions de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant CMP en République du Bénin ainsi que des outils d’accompagnement des institutions en charge des marchés publics. En effet, les responsabilités sont identifiées avec le rôle essentiel conféré à l’ARMP pour l’archivage des réglementations, leur modification et leur actualisation. Il existe des dossiers types d’appel à concurrence inspirés du cadre juridique applicables à tous les types de marchés. Ces modèles ont été développés à partir de ceux internationalement admis (dossiers standards régionaux d’acquisition de l’UEMOA, dossiers types de la Banque mondiale et ceux de la Banque Africaine de Développement). La responsabilité de son actualisation est confiée à l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Les conditions contractuelles sont conformes aux bonnes pratiques internationalement reconnues. De même, le manuel de procédures de passation des marchés publics est exhaustif et est édité au profit des acteurs de la commande publique.

Cependant le cadre des marchés publics présente encore quelques lacunes qui méritent d’être corrigées.

- **Recommandations :**

- réviser le CMP et le décret portant AOF de l’ARMP pour préciser les modalités de publication et d’archivage des réglementations ;
- prévoir une circulaire pour déterminer les règles facilitant l’accès aux textes des marchés publics ;
- prendre des mesures pour la centralisation des actes relatifs aux marchés publics pris par les autres instances.

### 3.1.3 Indicateur 3. Le cadre juridique et politique soutient le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales.

Cet indicateur permet d’évaluer si les objectifs politiques horizontaux, tels que la facilitation d’une durabilité accrue ou le soutien en faveur de certaines catégories

sociales, etc., et les obligations résultant d’accords internationaux sont traduits de manière systématique dans le cadre juridique, afin d’assurer une mise en œuvre cohérente avec les objectifs politiques supérieurs poursuivis par le pays.

- **Conclusions**

La loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant CMP en République du Bénin permet la prise en compte des objectifs de développement durable affirmés dans les principes fondamentaux et puis à l’occasion de la détermination des besoins. Le cadre légal permet la mise en œuvre des Achats publics durables (APD) mais il manque une stratégie nationale assortie d’un plan d’actions.

Les obligations liées à la passation des marchés publics résultant d’accords internationaux contraignants sont clairement définies et transcrites dans les lois et la réglementation nationale.

L’analyse révèle la lacune substantielle ci-après :

3(a\*) Le cadre légal permet la mise en œuvre des APD mais il manque une stratégie nationale assortie d’un plan d’actions.

Risque : élevé

L’absence d’une stratégie nationale et de plan d’actions de mise en œuvre des APD ne permettra pas au Bénin d’assurer la gestion durable du cadre de vie, de l’environnement et l’émergence des pôles régionaux de développement.

- **Recommandations** :

(3-a) (i) élaborer un cadre conceptuel et réglementaire définissant les objectifs de la politique nationale d’achats durables ; (ii) élaborer un plan national d’achats publics durables (PNAPD) ; ce plan devra définir : les outils d’aide aux acheteurs publics tels que les guides d’acheteurs ; les outils de formation et de sensibilisation des acheteurs publics ; l’organisation des acteurs sur le territoire national et en réseaux ; les outils de suivi-évaluation ; les objectifs généraux et sectoriels de la politique d’achats durables ; les actions prioritaires et les démarches spécifiques des acteurs ; (iii) actualiser les dossiers types pour prendre en compte les exigences en matière d’APD.

## **3.2. Pilier II - Cadre institutionnel et capacité de gestion**

Le Pilier II examine la manière dont le système de passation des marchés publics défini par le cadre législatif et réglementaire en vigueur dans un pays, fonctionne en pratique et, ce, à travers les organismes et les systèmes de gestion qui constituent la gouvernance générale de son secteur public.

Il évalue le degré d’aptitude du système de passation des marchés publics à s’acquitter des obligations inscrites dans la loi sans lacune ni chevauchement. Il évalue : i) si les liens adéquats avec le système de gestion des finances publiques du pays existent, ii) si les institutions chargées de remplir les fonctions nécessaires sont mises en place et iii) si les capacités techniques et de gestion sont suffisantes pour entreprendre des processus de passation des marchés publics efficaces et transparents.

### **Résumé des constats sur le pilier II**

La fonction régulatrice est bien organisée, cependant les liens avec le système de gestion des finances publiques méritent d’être renforcés. L’acquisition électronique n’est pas instaurée dans le pays. L’étape actuelle de l’achèvement de l’état des lieux de la digitalisation de la commande publique et le choix de la solution adaptée au contexte national permet : (i) d’envisager la mise en œuvre d’une formation aux acteurs du système sur l’utilisation des systèmes d’acquisition électronique de manière fiable et efficace ; (ii) de favoriser la soumission et la sélection électroniques des offres et (iii) la gestion des données de l’ensemble du processus de passation des marchés publics.

#### **3.2.1 Indicateur 4. Le Système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques**

Cet indicateur porte sur le degré d’intégration du système de passation des marchés publics au système de gestion des finances publiques. Deux (02) indicateurs subsidiaires (a-b) doivent être évalués sous l’indicateur 4, compte tenu de l’interaction directe entre la passation des marchés publics et la gestion financière, depuis l’élaboration du budget jusqu’à la planification des opérations de trésorerie relatives aux paiements.

- **Conclusions**

Le code des marchés publics et les textes sur la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et les finances publiques prévoient une bonne intégration de la planification des marchés au cycle budgétaire. Ce processus est conforme aux bonnes pratiques admises en matière de planification des acquisitions, de cycle budgétaire et de paiements à bonne date.

Cependant les liens avec le système de gestion des finances publiques méritent d’être renforcés.

#### **3.2.2 Indicateur 5. Le pays est doté d’une institution responsable de la fonction normative/ de réglementation**

Cet indicateur fait référence à la fonction normative/de réglementation dans le secteur public et à leur bonne exécution et coordination. L’évaluation de l’indicateur est axée sur l’existence, l’indépendance et l’efficacité de ces fonctions

ainsi que le degré de coordination entre les organisations responsables. Selon la structure institutionnelle choisie par un pays, une institution peut être responsable de toutes les fonctions normatives et réglementaires. Dans d’autres contextes, les principales fonctions peuvent avoir été attribuées à plusieurs institutions, par exemple, un organisme peut être chargé de définir les politiques, tandis qu’un autre peut assurer la formation ou s’occuper des statistiques. De manière générale, la fonction normative/de réglementation doit être clairement attribuée sans lacune ni chevauchement. Une trop grande fragmentation doit être évitée et la fonction doit être assurée en un effort conjoint bien coordonné. Quatre (04) indicateurs subsidiaires (a-d) doivent être évalués.

- **Conclusions**

Le cadre législatif et réglementaire attribue la fonction de régulation à l’ARMP. Il serait cependant nécessaire de clarifier les responsabilités normatives de l’ARMP en matière de PPP. Si la loi sur les PPP confère un rôle de régulation à l’ARMP, les fonctions de l’ARMP relatives aux PPP manquent de lisibilité. Les attributions de compétences à l’ARMP sont conformes aux Directives de l’UEMOA et aux standards internationaux.

L’organisation, les modalités de financement, la gestion du capital humain, le degré d’indépendance et le statut d’autorité administrative indépendante (AAI) de l’ARMP sont conformes aux standards internationaux.

Le cadre juridique assure convenablement la séparation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation. Le recours devant l’ARMP contre le refus d’approbation ouvert à l’autorité contractante pourrait la placer en situation de conflits d’intérêts..

- **Recommandations**

- Faire de l’ARMP l’autorité de régulation de l’ensemble des contrats de la commande publique en précisant ses attributions en matière de PPP.

### **3.2.3 Indicateur 6. Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis**

Cet indicateur évalue : i) si le cadre législatif et réglementaire définit clairement les institutions qui ont des responsabilités et des pouvoirs en matière de passation des marchés ; ii) s’il existe des dispositions permettant de déléguer les pouvoirs au personnel chargé des acquisitions et à d’autres responsables gouvernementaux pour leur permettre d’exercer des responsabilités dans le processus de passation des marchés et iii) si une entité adjudicatrice centralisée existe. Deux (02) indicateurs subsidiaires (a-b) sont à évaluer.

- **Conclusions**

La définition, les responsabilités et les pouvoirs formels des entités adjudicatrices sont dans l’ensemble conformes aux bonnes pratiques. Le cadre juridique prévoit la possibilité d’utiliser les centrales d’achat comme technique de passation des marchés publics. Les autorités contractantes pourraient exploiter les avantages des achats groupés et des centrales d’achat. Il n’existe pas d’organe centralisé de passation des marchés, encore moins des groupements de commandes.

- **Recommandations**

- (6 b- b) réglementer le droit applicable aux achats effectués par des Centrales d’achats (art 45 de la loi CMP) qui sont constituées en personnes morales de droit privé afin d’assurer le respect des procédures du CMP auxquelles sont toujours soumises les autorités contractantes utilisant des financements publics lorsqu’elles utilisent les services des centrales d’achats.

### **3.2.4 Indicateur 7. La passation des marchés est intégrée dans un système d’information efficace**

L’objectif de cet indicateur est d’évaluer dans quelle mesure le pays ou l’entité dispose de systèmes de diffusion des informations relatives à la passation des marchés, pour soutenir efficacement les différentes phases du processus de passation des marchés grâce à l’utilisation de technologies numériques ainsi que pour gérer les données qui permettent l’analyse des tendances et du rendement de tout le système de passation des marchés.

L’indicateur rend compte de la disponibilité, de l’accessibilité, de l’intégration et de la fiabilité des systèmes d’information relatifs à la passation des marchés publics. Les technologies numériques, telles que les portails électroniques et des systèmes d’acquisition électronique plus complets, sont susceptibles d’accroître sensiblement l’efficacité, l’efficacité et la transparence de la passation des marchés publics. Elles aident à la création d’un système de passation des marchés publics de pointe, renforcent le cadre de reddition des comptes et établissent la base technique nécessaire à la mesure du rendement. L’indicateur évalue également dans quelle mesure le système fonctionne en pratique, en déterminant la proportion d’information sur la passation des marchés publics publiée et en mesurant l’assimilation de l’acquisition électronique et la disponibilité des informations statistiques.

Trois indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

- **Conclusions**

Le pays ne dispose pas d’un système de diffusion des informations relatives à la passation des marchés, pour soutenir efficacement les différentes phases du processus de préparation budgétaire et la passation des marchés grâce à l’utilisation de technologies numériques ainsi que pour générer les données qui permettent l’analyse des tendances et du rendement de tout le système de passation des marchés.

La plateforme d’information des marchés publics prévoit la publication des éléments suivants : plans de passation, avis généraux, avis d’appel à concurrence, procès-verbal d’ouverture, procès-verbal d’attribution provisoire, avis d’attribution définitive, le journal des marchés publics, les contentieux, liste rouge, les lois, décrets, arrêtés, décisions et autres.

L’utilisation de l’acquisition électronique n’est pas encore effective même si le pays dispose d’un environnement favorable pour son déploiement.

La gestion des données statistiques relatives à la passation des marchés publics souffre d’insuffisances en matière de production, de centralisation, de fiabilité, d’analyse, de publication et d’accessibilité.

L’analyse révèle les lacunes substantielles ci-après :

7(a\*) Les formats PDF et WORD de publicité prévus par la réglementation ne sont pas ouverts car ceux-ci sont des formats propriétaires.

7(b\*) L’utilisation de l’acquisition électronique n’est pas encore effective même si le pays remplit les conditions jugées favorables aux plans légal et technologique pour son déploiement.

7(c\*) Les stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés souffrent d’insuffisances en matière de collecte et d’analyse des données sur l’acquisition de biens, travaux et services, y compris des services de consultants. En outre, les informations analysées et régulièrement publiées dans le SIGMaP ne sont pas exhaustives car les résultats des indicateurs quantitatifs associés à ce critère ont été renseignés sur la base des statistiques des marchés authentifiés par la DNCMP.

### **Risques : élevés**

Les formats WORD et PDF n’étant pas ouverts, leur utilisation lors de la publication des avis et autres informations relatives aux procédures de passation des marchés publics, n’est accessible qu’aux candidats qui disposent de logiciels utilitaires, ce qui compromettrait le principe de liberté d’accès à la commande publique.

La non-instauratation de l’acquisition électronique constitue un frein à la production de l’information statistique nécessaire à la mesure de la performance et à la prise

de décision. En outre, l’utilisation du système habituel de passation des marchés publics avec l’intervention humaine à toutes les phases est une entrave aux principes de la transparence, de l’économie et de l’efficacité du processus d’acquisition.

Les mesures actuelles en matière de gestion des données ne permettent pas d’avoir des statistiques exhaustives au plan national du fait de la faible utilisation de la plateforme SIGMaP en place au Bénin et de la non Instauration de l’acquisition électronique ; ce qui handicape la prise de décision judicieuse pour opérer des réformes ciblées.

- **Recommandations**

7(a\*) (i) Réviser le CMP pour autoriser la publication des informations dans un format ouvert. (ii) Recommander aux autorités contractantes lors des publications d’informations sur la passation des marchés publics, l’utilisation des formats ouverts (open source) et structurés pouvant être lus par ordinateur, utilisant des identificateurs et des nomenclatures uniques (format de données ouvertes)

7(b\*) et 7(c\*) Finaliser, sur la base des résultats des études de faisabilité déjà réalisées, le processus de digitalisation de la commande publique à travers la mise en œuvre des actions suivantes :

- i) recrutement d’une assistance technique ;
- ii) réingénierie des processus actuels de passation des marchés ;
- iii) rédaction d’un cahier des charges fonctionnelles et techniques, détaillées et modulaires
- iv) choix du modèle de solution et choix de la solution pays ;
- v) choix des intégrateurs et/ou éditeurs pour la mise en œuvre de la solution ;
- vi) déploiement de la solution e-procurement ;
- vii) accompagnement des acteurs pour un changement de comportement.

### **3.2.5 Indicateur 8. Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d’amélioration**

Cet indicateur porte sur les stratégies et l’aptitude des systèmes de passation des marchés à se développer et à s’améliorer. Trois aspects doivent être envisagés : i) si des stratégies et programmes ont été mis en place afin de développer la capacité du personnel chargé des acquisitions et des autres acteurs principaux impliqués dans la passation des marchés publics ; ii) si la passation des marchés est reconnue comme une profession dans la fonction publique du pays ; iii) si des systèmes ont été adoptés et sont utilisés afin d’évaluer les résultats des opérations de passation de marchés et d’élaborer des plans stratégiques destinés à améliorer le système de passation des marchés publics en permanence.

Trois (03) indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

- **Conclusions**

Le Bénin dispose (i) d’un plan global de formation des acteurs du système et d’un mécanisme de prise en charge d’appui technique au profit desdits acteurs. Cependant, le système de formation n’est pas encore organisé pour prendre en compte les exigences en matière de l’adéquation de la formation dispensée par les écoles et la qualité des ressources humaines employables ; (ii) d’un mécanisme de suivi du rendement pour l’amélioration du système des marchés publics. Cependant, il reste beaucoup d’efforts à faire en matière de mesure du rendement aux plans quantitatif et qualitatif.

L’analyse révèle la lacune substantielle ci-après :

8(a\*) Bien que le Bénin dispose d’un plan global de formation des acteurs du système et un mécanisme de prise en charge d’appui technique au profit desdits acteurs, **le système national de formation reste encore inefficace en raison :**

- **de l’absence d’un cadre de concertation ou d’un partenariat conduisant au développement des programmes de formation par les universités et autres entités de formation non adapté aux exigences de la qualité des ressources humaines employables.**
- **de l’absence d’un centre de formation, de recherche et de documentation au profit des acteurs en cours d’emploi.**

**Risques élevés :** L’inefficacité du système de formation et de prise en charge des acteurs entraînerait la baisse du niveau de compétences des acteurs, la fréquence très élevée des erreurs dans la conduite des procédures de passation, ce qui engendrerait de multiples recours et rendrait inefficace le système de passation des marchés publics.

- **Recommandations**

8(a\*) (i) Actualiser le plan global de formation des acteurs ; (ii) créer et rendre opérationnel un cadre de concertation et d’orientation avec les universités/écoles en matière de formation dans le domaine de la commande publique ; (iii) mettre en place un mécanisme de formation continue au profit des acteurs ; (iv) créer un centre de formation, de recherche et de documentation (CeFReD) au profit des acteurs de la commande publique.

(8c-a) Imposer la reddition de comptes à travers des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) à tous les niveaux du système de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics.

### 3.3. Pilier III - Activités d’acquisition publique et les pratiques du marché

Ce Pilier examine l’efficacité, la transparence et l’efficacité opérationnelles du système de passation des marchés au niveau de l’entité d’exécution chargée de gérer les différentes passations de marchés (entité adjudicatrice). Par ailleurs, il s’intéresse au marché comme un moyen d’apprécier la qualité et l’efficacité du système lorsque les procédures de passation des marchés sont mises en pratique. Ce Pilier se concentre sur la manière dont le système de passation des marchés d’un pays fonctionne et sur son rendement en pratique.

Deux (02) indicateurs 9 et 10 doivent être évalués.

#### Résumé des constats sur le Pilier III

##### 3.3.1 Indicateur 9. Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis

L’objectif de cet indicateur est de recueillir des données empiriques sur la manière dont les principes, règles et procédures de passation des marchés formulés dans le cadre juridique et politique sont mis en œuvre en pratique. Il se concentre sur les résultats liés à la passation des marchés qui à leur tour ont des répercussions sur les résultats de développement tels que le rapport qualité/prix, l’amélioration des prestations de services, la confiance dans le gouvernement et la réalisation des objectifs de politique horizontaux.

Trois (03) indicateurs subsidiaires (a – c) doivent être évalués.

- **Conclusions**

Bien que les principes généraux soient acquis, il subsiste des domaines importants à aménager pour les rendre pleinement performants. Les points saillants comportent : (i) l’intégration de la stratégie de passation des marchés dans le processus de planification des marchés publics ; (ii) le choix des méthodes de passation et la qualité des dossiers d’appel à concurrence, (iii) la gestion des contrats et le respect des délais d’exécution des marchés ; et (iv) la veille citoyenne de la société civile tout au long du processus de passation et de suivi de l’exécution des marchés.

L’analyse révèle les lacunes substantielles ci-après :

9(a\*) Chaque marché est préparé en tenant compte des objectifs retenus dans les stratégies sectorielles découlant du PAG. Cependant, on note une absence au niveau du système, de document définissant une stratégie de passation de marchés.

9(b\*) Les insuffisances ci-après ont été constatées : i) absence d’une stratégie de passation des marchés, ii) persistance des obstacles à l’efficacité, à l’efficience et à la transparence du processus de sélection.

9(c\*) L’analyse de la gestion des contrats fait ressortir de nombreuses faiblesses au nombre desquelles on peut citer :

- le non encadrement des délais d’enregistrement des contrats aux domaines (Direction Générale des Impôts) et le retard dans les paiements d’acompte rallongeant les délais de mise en œuvre des contrats et l’éclosion des entreprises ;
- l’insuffisance de supervision des prestations pouvant conduire à une mauvaise qualité des ouvrages, à la non certification des normes et procédés utilisés pour réaliser des parts importantes des marchés ;
- l’absence de données statistiques et le mauvais archivage des documents de marchés ne permettant pas la prise de décision, la conduite des actions de réformes. Cette situation affecte le bon déroulement de la mission des auditeurs indépendants chargés d’opiner sur la conformité des procédures, la régularité des pièces constitutives des marchés et l’exactitude des réalisations financières et physiques conformément aux besoins à satisfaire.

### **Risques : élevés**

9(a\*) L’absence d’une stratégie de passation des marchés publics peut conduire à ne pas obtenir les meilleures offres et à ne pas pouvoir exécuter les marchés dans les temps impartis entraînant un gaspillage des ressources et un pilotage à vue des programmes de développement.

9(b\*) L’absence d’une stratégie de passation des marchés pourrait entraîner des choix de méthodes non optimales, des obstacles à l’efficacité, à l’efficience et à la transparence du processus de sélection. Le système serait constamment confronté :

- à la difficulté de juger de l’assurance de la confidentialité ;
- à l’absence d’informations utiles pour la détermination du meilleur rapport qualité/prix, des considérations de durabilité par les autorités contractantes et des mécanismes incitatifs imposant pour tout type de marchés des obligations de résultats et de rendement ;
- à l’absence de preuves de publication des avis d’attribution définitive par les autorités contractantes échantillonnées ;
- au non-respect des délais de passation et des canaux de publication.

9(c\*) La mauvaise gestion des contrats est la cause des difficultés pour les acteurs eux-mêmes d’assurer le suivi et le contrôle de l’exécution des marchés publics.

Les recommandations suivantes sont directement liées aux lacunes énumérées ci-dessus :

**Critère 9(a-a)** : (i)Elaborer un modèle de PSPM au profit des autorités contractantes, (ii) Actualiser le modèle de PPM afin d’arrimer chaque marché avec l’objectif pour lequel les besoins sont exprimés et (iii) Imposer à chaque autorité contractante l’élaboration et la validation de son plan stratégique de passation des marchés (PSPM) duquel découleront les plans de passation des marchés annuels.

**Critère 9(a-c)** : prendre en compte lors de la définition de la stratégie de passation des marchés la notion de durabilité ;

**Critère 9(b-c)** : Documenter et justifier le choix des méthodes de passation des marchés conformément au but et au cadre juridique;

**Critère 9(b-f)** : (i) renforcer les capacités des acteurs du système des marchés publics et (ii) renforcer la qualité du contrôle exercé par les organes de contrôle ;

**Critère 9(b-g)** : Faire respecter les dispositions de l’article 87 du code des marchés publics relatives à la publication des avis d’attribution définitive ;

**Critère 9(b-j)** : pour régler le problème relatif au respect des délais dans le processus de passation des marchés publics :

- à court terme, poursuivre le renforcement des capacités des acteurs et mettre en œuvre des mesures de professionnalisation (la réorganisation du système de formation dans son ensemble) ; et
- à moyen terme, déployer la plateforme e-procurement.

**Critère 9(b-j)** pour régler le problème relatif au respect des exigences de publication lors des processus de passation des marchés pour chaque type de procédures :

- à court terme réviser le décret portant modalités de mise en œuvre des sollicitations de prix en vue d’encadrer au mieux les règles de publication requises ;
- à moyen terme, déployer l’e-procurement en rendant obligatoire son usage par toutes les autorités contractantes.

**Critère 9(b-j)** : renforcer davantage la capacité des acteurs du secteur privé en matière de préparation des soumissions ;

**Critère 9(c-a)** : (i) renforcer l’archivage des documents des marchés publics avec l’ajout des documents contractuels et (ii) encadrer par des textes les délais impartis et les responsabilités en matière d’enregistrement des contrats. Cette mesure peut s’étendre à toute possibilité de confier désormais l’enregistrement des marchés aux autorités contractantes aux frais du titulaire qui seront déductibles lors du paiement des acomptes ;

**Critère 9(c-b)** : Renforcer les missions d’inspection des organes de contrôle des marchés dans le cadre du suivi administratif et technique des prestations ;

**Critère 9(c-c)** : poursuivre le renforcement des capacités des acteurs du secteur privé sur la gestion des contrats avec focus sur leurs droits et leurs obligations ;

**Critère 9(c-d)** : Réviser le CMP pour insérer des clauses de publication des avis de prise d’avenants conformément à un modèle élaboré et rendu disponible par l’ARMP ;

**Critère 9(c-e)** : (i) Mettre en place un mécanisme qui assure la remontée systématique et une complétude des données statistiques produites par toutes les autorités contractantes ; (ii) accélérer le déploiement du e-procurement pour une solution définitive.

**Critère 9(c-f)** : Documenter et partager les meilleures pratiques de la participation des parties prenantes pertinentes dans la passation des marchés publics.

**Critère 9(c-g)** : (i) vulgariser le manuel de classement des documents de marchés publics et (ii) former tous les acteurs du système en vue de l’internalisation des bonnes pratiques en matière d’archivage.

### **3.3.2 Indicateur 10. Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel**

L’objectif de cet indicateur est en premier lieu d’évaluer la réaction du marché aux demandes de soumission relatives à des marchés publics. Cette réaction peut être influencée par de nombreux facteurs tels que le climat économique général, les politiques de soutien au secteur privé et un bon environnement commercial, des institutions financières solides, l’attrait du système public en tant que bon client digne de foi, la nature des biens ou services demandés, etc.

Trois indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

- **Conclusions**

L’analyse de ce pilier montre que la collaboration gouvernement-secteur privé mérite d’être renforcée en vue de garantir un processus transparent et consultatif lors de la conduite des réformes du système des marchés publics, lesquels sont actuellement plus orientés vers les acteurs publics.

Le secteur privé national est compétitif dans le secteur des marchés publics malgré la présence des grosses entreprises étrangères. Il est à souhaiter que le gouvernement définisse de nouvelles stratégies sectorielles bénéfiques pour le secteur privé national et mette en place un programme spécifique de formation au profit des MPME.

L’analyse révèle la lacune substantielle ci-après :

10(a\*) Les actions de réformes sont peu orientées vers le secteur privé. La loi 2020-26 portant CMP organise une marge de préférence aux PME. Cependant, il n’existe pas de programmes spécifiques visant à contribuer au renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites entreprises. On note aussi une absence de programmes formels de formation visant à permettre l’intégration de nouveaux entrants sur le marché des acquisitions publiques.

**Risque : élevé**

Ces faiblesses pourraient porter atteinte à la compétitivité du secteur privé béninois et au bon fonctionnement du système de passation des marchés publics.

- **Recommandations**

**Critère 10(a-a)** : Renforcer le cadre de concertation secteur privé-gouvernement et les actions de communication autour des réformes des marchés publics ;

**Critère 10(a-b)** : Mettre en place un programme de formation adressé aux MPME et un programme spécifique aux nouveaux entrants dans le système de passation des marchés publics ;

**Critère 10(b-a)** : Recommander à l’INStAD, sur la demande de l’ARMP, la réalisation des études ou des enquêtes en vue de l’obtention d’une base de données pouvant permettre de renseigner les indicateurs relatifs aux potentiels candidats, soumissionnaires et titulaires de marchés publics ;

**Critère 10(b-b)** : Poursuivre les actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs publics pour un changement de comportements relatifs à l’éthique, à la déontologie et à la digitalisation des procédures de passation des marchés publics ;

**Critère 10(c-b)** : formaliser le cadre de concertation gouvernement-secteur privé sur la gestion des marchés publics.

### 3.4. Pilier IV - Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics

Le Pilier IV comprend quatre indicateurs qui sont jugés nécessaires pour qu’un système fonctionne avec intégrité, dispose de contrôles appropriés favorisant sa mise en œuvre conformément au cadre législatif et réglementaire, et dispose de mesures appropriées pour faire face aux risques de corruption dans le système. Il aborde également d’importants aspects du système de passation des marchés qui comprend les parties prenantes, y compris la société civile, comme acteurs impliqués dans le système de contrôle. Ce Pilier se penche sur des aspects du système de passation des marchés et du cadre de gouvernance afin de s’assurer qu’ils sont définis et structurés de manière à contribuer aux aspects d’intégrité et de transparence.

## Résumé des constats sur le Pilier IV

Le Bénin a mis en place un système inclusif de recours et efficace afin d’assurer aux candidats le respect de la légalité des procédures d’attribution des contrats de la commande publique. En revanche, les contrôles d’audit sur la régularité et la performance de l’exécution des marchés et le contrôle par la société civile présentent encore des faiblesses. Le dispositif anti-corruption est pris en charge par le Haut-Commissariat la Prévention de la Corruption (HCPC) et la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme (CRIET).

### **3.4.1 Indicateur 11. La transparence et la participation de la société civile renforcent l’intégrité dans la passation des marchés**

La société civile, en agissant comme dispositif de protection contre une utilisation inefficace et inefficace des ressources publiques, peut contribuer à rendre la passation des marchés publics plus concurrentielle et plus équitable, à améliorer le rendement des contrats et à garantir des résultats. Les gouvernements donnent de plus en plus de moyens au public pour comprendre et contrôler les marchés publics. Cet indicateur évalue deux mécanismes par l’intermédiaire desquels la société civile peut participer au processus de passation des marchés publics : (i) la divulgation de l’information ; et (ii) l’implication directe de la société civile à travers la participation, le suivi et la surveillance.

Trois (03) indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

#### • **Conclusions**

L’implication de la société civile dans la supervision des marchés publics est acceptable mais pourrait être renforcée. L’information disponible à l’intention du public n’est pas à jour et n’est pas exhaustive sur l’ensemble des supports. Le système n’autorise pas la participation directe de la société civile à la gestion des marchés publics. S’ils peuvent assister à l’ouverture des offres lorsqu’elle est publique, ils ne participent ni à l’évaluation des offres, ni à la gestion des contrats.

L’analyse révèle les lacunes substantielles ci-après :

11(b\*) L’information sur les marchés publics est disponible au public sur le portail web des marchés publics (SIGMaP) et sur le site web de l’ARMP mais n’est ni exhaustive, ni actualisée.

11(c\*) Le système n’autorise pas la participation directe de la société civile à la gestion des marchés publics.

#### **Risque : élevé**

11(b\*) La non-exhaustivité et la non-actualisation des informations ne permettent pas le contrôle citoyen des marchés publics, le suivi du processus de passation des

marchés publics et de calculer les indicateurs quantitatifs y relatifs et même le déroulement des missions de supervision, de contrôle et d’audit.

11(c\*) La non-participation directe de la société civile aux opérations de passation pourrait réduire considérablement la transparence, la confiance du public au système des marchés publics, la prise en compte des préoccupations des citoyens et pourrait conduire à la prolifération des éléphants blancs.

- **Recommandations**

Critères 11(a-a), 11 (a-c) L’ARMP devrait : (i) renforcer les programmes de formation au bénéfice des organisations de la société civile ; (ii) organiser des rencontres périodiques avec ces organisations de la société civile, afin de mieux les impliquer dans le suivi et le contrôle des marchés publics ; et (iii) prendre des dispositions pour rendre les informations sur le processus de passation et d’exécution des marchés publics disponibles et accessibles au large public ; (iv) mettre en place un mécanisme pour recueillir les commentaires et apports des organisations de la société civile dans le cadre des initiatives de réformes de la commande publique.

Critère 11(b-a)

(i) Renforcer l’actualisation des informations sur les sites ; (ii) assurer la complétude des informations sur les marchés publics pour faciliter un meilleur accès au public.

Critère 11(c-a) - Lancer une consultation publique avant la prochaine révision du CMP pour autoriser une participation plus directe des organisations de la société civile.

### **3.4.2 Indicateur 12. Le pays est doté de mécanismes de contrôle et d’audit efficaces.**

L’objectif de cet indicateur est de déterminer la qualité, la fiabilité et l’intervention en temps utile des contrôles interne et externe dont il convient d’examiner l’efficacité. Pour ce qui est de cet indicateur, « l’efficacité » a le sens de mise en œuvre rapide et rigoureuse des recommandations formulées par les auditeurs. Les évaluateurs doivent s’appuyer, en plus de leurs propres constatations, sur les évaluations les plus récentes des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et autres analyses disponibles.

Cet indicateur comporte quatre (04) indicateurs subsidiaires (a-d) qui doivent être évalués.

- **Conclusions**

Le cadre général de contrôle des finances publiques est bien organisé. Des efforts doivent être fournis pour renforcer le contrôle interne par rapport aux achats sous seuils. La coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques est marquée par une responsabilisation accrue des organes de passation (PRMP), de contrôle (DNCMP, CCMP) et de régulation (ARMP). Le Bénin dispose de mécanismes qui mettent en application et suivent les conclusions et recommandations des missions d’audit et de contrôle. La qualification pour effectuer des audits de passation des marchés existe au plan national. Toutefois, le Bénin dispose d’un programme global de formation mais non spécifique aux auditeurs.

L’analyse révèle comme lacune substantielle que les audits annuels des marchés publics sont réalisés mais de façon irrégulière (12b\*).

Risque élevé :

Conformément aux attributions de l’ARMP, les audits doivent être annuels et indépendants. Malheureusement, l’organe de régulation, pour défaut de financement, n’a pas pu réaliser ceux des années 2018, 2019. De même, les audits au titre des autres années, ont été réalisés avec retard. Ce qui ne garantit pas un bon suivi dans la mise en œuvre des recommandations issues de ces missions, obérant ainsi l’efficacité du système des marchés publics.

- **Recommandations**

Critères 12(b-c) et 12(c-a) : (i) Faire réaliser les audits des marchés publics dans les délais n’excédant pas six (06) mois après la clôture de l’exercice budgétaire ; (ii) poursuivre la dissémination des conclusions des missions d’audits et veiller, en collaboration avec les organes de contrôle, à la mise en œuvre et au suivi des recommandations des audits.

### **3.4.3 Indicateur 13. Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients**

Le Pilier I traite de certains aspects du mécanisme de recours tel que définis dans le cadre juridique, y compris la création et le champ d’application. Cet indicateur évalue le mécanisme de recours de manière plus approfondie intéressant un éventail de questions spécifiques ayant trait à sa capacité à contribuer efficacement à un environnement respectueux des normes dans le pays et à l’intégrité du système de passation des marchés publics.

Trois (03) indicateurs subsidiaires (a-c) doivent être évalués.

- **Conclusions**

Les mécanismes de recours sont organisés d’une manière adéquate.

Le système de recours en place au Bénin est conforme aux standards internationaux et aux bonnes pratiques. Il va même au-delà des mécanismes habituels en autorisant le recours contre le refus d’approbation du marché ou le recours contre le refus de participation dans un appel d’offre restreint. Cependant le recours administratif préalable est laissé au libre choix du candidat ou du soumissionnaire.

Le Bénin dispose d’un organe d’appel (ARMP) indépendant avec des capacités d’actions (ressources suffisantes). Toutefois, le respect des délais de réponse à l’appel constitue un défi à relever.

Les décisions de l’organe d’appel bénéficient de procédures quasi-juridictionnelles qui assurent le respect des droits des parties et la prise de décisions exécutoires et adaptées à la situation. Cependant, les textes n’encadrent pas la publication des décisions de l’ARMP.

Il se révèle après analyse, la lacune substantielle selon laquelle les délais de réponse de l’organe d’appel ne sont pas respectés.

***Risque élevé :***

Le non-respect des délais de réponse par l’organe d’appel pourrait induire un allongement des délais de passation, ce qui entraînerait un retard dans la livraison des biens et services aux populations.

• **Recommandations**

- Critère 13(c-d) : Encadrer le délai de la publication des décisions de l’ARMP suite au traitement des recours dans le cadre de la révision de la loi portant code des marchés publics ;
- Critère 13(c-d) : Poursuivre la publication des décisions de la CRD sur le site de l’ARMP.

**3.4.4 Indicateur 14. Le pays a mis en place des mesures d’ordre éthique et de lutte contre la corruption**

Cet indicateur évalue : (i) la nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés, et (ii) comment elles sont mises en œuvre et gérées en pratique. Cet indicateur permet d’évaluer également si le système favorise l’ouverture et établit un équilibre entre les intérêts des parties prenantes et si le secteur privé et la société civile soutiennent la création d’un marché des acquisitions publiques réputé pour son intégrité.

Sept (07) indicateurs subsidiaires (a-g) contribuent à cet indicateur.

• **Conclusions**

Le Bénin a mis en place un cadre complet de lutte contre la corruption afin de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement. La nature et la portée des dispositions relatives à la lutte contre la corruption, à l'éthique et à la déontologie dans le système de passation des marchés au Bénin sont correctement énoncées.

La définition juridique des pratiques interdites, du conflit d'intérêts, des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et des sanctions y afférentes, est partiellement conforme aux standards et dispositions internationalement reconnus.

Les dispositions sur les pratiques interdites sont bien indiquées dans les dossiers d'appel d'offres

Le système de sanctions en cas d'atteinte à l'intégrité est conforme aux standards internationaux et met en place des procédures complètes en cas de survenance de fraude ou corruption.

Un cadre de lutte contre la corruption est bien mis en place,

Le pays dispose des mécanismes de soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés. Cependant, le cadre normatif n'est pas clairement défini.

Des améliorations sont nécessaires pour assurer la divulgation des informations relatives à des cas de fraudes ou corruption. Il existe également sur le site de l'ARMP, un numéro vert à quatre chiffres (7111) pour recevoir sans frais, les dénonciations anonymes.

Le Bénin dispose d'un code d'éthique et de déontologie dans la commande publique et d'un code de transparence dans la gestion des finances publiques contenant des règles relatives à la divulgation d'informations financières. Cependant, une amélioration de l'offre de formation pour garantir une prise de conscience durable et la mise en œuvre des mesures doit être envisagée.

L'analyse révèle la lacune substantielle ci-après :

14(e\*) Il n'existe pas un système de collecte d'informations sur les mesures de conformité interne à l'intégrité et à l'éthique des fournisseurs et organisations professionnelles.

### **Risque élevé :**

L'absence d'information sur les mesures de conformité interne des fournisseurs et organisations professionnelles pourrait porter atteinte à l'intégrité et à l'éthique dans la passation des marchés publics.

### **Recommandations**

- Critère 14(d-e) : L’ARMP doit renforcer davantage les programmes de formation et de sensibilisation sur la déontologie, l’éthique et l’intégrité dans les marchés publics au profit des agents de passation des marchés ;
- 14(e-b) : Prendre des mesures pour que la société civile puisse avoir un rôle d’audit et de contrôle social ;
- 14(e-d) : Mettre en place un système de collecte des données sur l’organisation interne des fournisseurs ;
- Critère 14(f-b) : adopter une loi portant création et protection des lanceurs d’alerte ;

Critère 14(g-e) :(i) L’ARMP devrait renforcer la formation des acteurs sur la mise en œuvre des mesures d’éthique et de déontologie ; (ii) renforcer les obligations de la PRMP et des organes de contrôle des marchés publics en matière de transmission et d’exploitation d’informations en matière de fraude et corruption.

## 4. Recommandations consolidées

Résumé des forces et faiblesses : Le Tableau N°5 ci-dessous dresse l’inventaire des forces, faiblesses résultant de l’évaluation et émet des recommandations qui sont ensuite reprises dans le Plan d’Action Stratégique.

**Tableau N°5 : Forces, faiblesses et recommandations**

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
<b>Pilier I -- Cadre légal, Règlementaire et Politique</b>			
1.1	Le cadre juridique est complet et bien organisé pour encadrer les marchés publics.	Présence de certaines lacunes identifiées au niveau du cadre juridique : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Positionnement du Conseil des Ministres comme situation limitative de recours à l’entente directe ;</li> <li>- Absence de précision dans la loi des conditions de recours à l’appel d’offres national ou international ;</li> </ul>	Réviser le code des marchés publics en (i) précisant que l’appel d’offres est la procédure par défaut (ii) en supprimant le Conseil des ministres comme motif de recours au gré à gré à l’article 34 ; (iii) en créant un article 34 nouveau formulé comme suit : « dans des situations exceptionnelles le Conseil des ministres autorise, sur proposition de l’autorité contractante concernée, le recours au gré à gré. Les dispositions de la loi préciseront aussi bien la définition et les circonstances exceptionnelles nécessitant l’intervention du Conseil des ministres; (iv) en insérant et en définissant à

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non-définition de l'appel d'offres comme procédure par défaut ;</li> <li>- Non-publication systématique des rapports, avis de publicité et d'attribution des achats sous les seuils et des marchés par entente directe (gré à gré) ;</li> <li>- Non-adaptation des délais de préparation des offres à la complexité ou l'ouverture à l'international ;</li> <li>- Non-conformité aux standards et bonnes pratiques internationalement reconnus des dispositions relatives à la tenue en lieu sûr des archives et documents ;</li> <li>- Imprécision des attributions de la PRMP et de l'ARMP pour une gestion correcte de la documentation des marchés publics ;</li> <li>- Non-encadrement des délais et supports de publication des décisions de l'ARMP ;</li> <li>- Inexistence de modalités de mise en œuvre des mesures de conservation d'informations ou de documents par des moyens électroniques (dans la définition de la dématérialisation)</li> </ul>	<p>l'article 3 du code « définitions », les notions suivantes : achat spécialisé, marchés d'importance capitale; circonstances exceptionnelles (v) harmonisant le texte sur les PPP et le texte sur les marchés publics pour éviter tout chevauchement d'objet, de champ et d'attribution (vi) élargissant les obligations de publicité à toutes les catégories de contrats sur financement public et non pas les restreindre aux marchés publics au-dessus de certains seuils, (vii) encadrant davantage les dispositions relatives à l'exclusion d'autorités contractantes du champ d'application du code, (viii) adaptant les délais de préparation des offres à la complexité et au caractère international de certaines procédures, (ix) prévoyant des délais pour encadrer la publication des décisions de l'ARMP, (x) précisant les règles relatives à la tenue des archives, (xi) précisant davantage les rôles des institutions des marchés publics en matière de PPP (DNCMP et ARMP) et (xii) fixant les modalités de mise en œuvre des mesures de conservation d'informations ou de documents par des moyens électroniques.</p> <p>Prendre une circulaire pour définir les protocoles de sécurité et procédures qualité dans l'accès aux documents des marchés publics.</p> <p>Intégrer dans les dispositions de la directive UEMOA en cours d'adoption, l'accès aux données des marchés.</p> <p>Rédiger et faire adopter l'ensemble des décrets portant cadre réglementaire pour l'implémentation du e-procurement en République du Bénin.</p>
1.2	Les réglementations complétant et précisant les dispositions de la loi 2020-26 portant CMP, ainsi que Les outils d'accompagnement des institutions en	Absence de textes d'application précisant les modalités de mise en œuvre de la méthode de conservation des réglementations relatives aux marchés publics	Réviser le CMP et le décret portant AOF de l'ARMP pour préciser les modalités de publication et d'archivage des réglementations.

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
	charge des marchés publics existent		<p>Prévoir une circulaire pour déterminer les règles facilitant l'accès aux textes des marchés publics.</p> <p>Prendre des mesures pour la centralisation des actes relatifs aux marchés publics pris par les autres instances.</p>
1.3	La loi introduit la prise en compte des objectifs du développement durable	<p>Absence d'une stratégie nationale dédiée aux APD, assortie d'un plan d'actions pour faciliter leur mise en œuvre aux autorités contractantes.</p> <p>Non-signature par le Bénin de l'Accord sur les Marchés Publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).</p>	<p>i) élaborer un cadre conceptuel et réglementaire définissant les objectifs de la politique nationale d'achats durables ; (ii) élaborer un plan national d'achats publics durables (PNAPD) ; ce plan devra définir : les outils d'aide aux acheteurs publics tels que les guides d'acheteurs ; les outils de formation et de sensibilisation des acheteurs publics ; l'organisation des acteurs sur le territoire national et en réseaux ; les outils de suivi-évaluation ; les objectifs généraux et sectoriels de la politique d'achats durables ; les actions prioritaires et les démarches spécifiques des acteurs ; (iii) actualiser les dossiers types pour prendre en compte les exigences en matière d'APD..</p> <p>Prendre des dispositions idoines pour l'adhésion du Bénin à l'AMP de l'OMC.</p>
<b>Pilier II -- Cadre Institutionnel, organisation et capacités de gestion</b>			
2.1	Le cadre juridique assure convenablement la séparation des fonctions de passation, de contrôle et de régulation	Non-clarification des responsabilités normatives de l'ARMP en matière de PPP	Faire de l'ARMP l'autorité de régulation de l'ensemble des contrats de la commande publique en précisant ses attributions en matière de PPP
2.2	La définition, les responsabilités et les pouvoirs formels des entités adjudicatrices sont dans l'ensemble conformes aux bonnes pratiques et le cadre juridique prévoit la possibilité d'utiliser les	Non affirmation de la soumission des centrales d'achat aux règles du code des marchés publics	Réglementer le droit applicable aux achats effectués par les centrales d'achats (art 45 de la loi CMP) qui sont constituées en personnes morales de droit privé afin d'assurer le respect des procédures du CMP auxquelles sont toujours soumises les autorités contractantes utilisant des financements publics lorsqu'elles

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
	centrales d’achat comme technique de passation des marchés publics		utilisent les services des centrales d’achats
2.3	<p>La plateforme d’information des marchés publics prévoit la publication des éléments suivants : plans de passation, avis généraux, avis d’appel à concurrence, procès-verbal d’ouverture, procès-verbal d’attribution provisoire, avis d’attribution définitive, le journal des marchés publics, les contentieux, liste rouge, les lois, décrets, arrêtés, décisions et autres</p>	<p>Les formats WORD et PDF de publicité prévus par la réglementation ne sont pas ouverts car ceux-ci sont des formats propriétaires.</p> <p>Non-instauraton de l’acquisition électronique.</p> <p>Faible capacité du système à produire de façon exhaustive des données de l’ensemble du processus de passation des marchés</p> <p>Faible capacité au niveau national en termes de compétences techniques pour développer les systèmes d’acquisition électronique même si le pays dispose d’un environnement favorable à la mise en place des systèmes d’acquisition électronique.</p> <p>Irrégularité des audits annuels commandités par l’Autorité de régulation des marchés publics.</p>	<p>Réviser le CMP pour autoriser la publication des informations dans un format ouvert.</p> <p>Recommander aux autorités contractantes lors des publications d’informations sur la passation des marchés publics, l’utilisation des formats ouverts (open source) et structurés pouvant être lu par ordinateur, utilisant des identificateurs et des nomenclatures uniques (format de données ouvertes)</p> <p>Finaliser, sur la base des résultats des études de faisabilité déjà réalisées, le processus de digitalisation de la commande publique à travers la mise en œuvre des actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) recrutement d’une assistance technique ;</li> <li>ii) réingénierie des processus actuels de passation des marchés ;</li> <li>iii) rédaction d’un cahier des charges fonctionnelles et techniques, détaillés et modulaires</li> <li>iv) choix du modèle de solution et du choix de la solution pays ;</li> <li>v) choix des intégrateurs et/ou éditeurs pour la mise en œuvre de la solution ;</li> <li>vi) déploiement de la solution e-procurement ;</li> <li>vii) accompagnement des acteurs pour un changement de comportement.</li> </ul>
2.4	Le Bénin dispose de : (i) un plan global de formation des	Inadéquation du système de formation dispensée par les écoles aux exigences	Actualiser le plan global de formation des acteurs.

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
	<p>acteurs du système ;</p> <p>(ii) un mécanisme de prise en charge d'appui technique au profit desdits acteurs ; et</p> <p>(iii) un mécanisme de suivi du rendement pour l'amélioration du système des marchés publics.</p> <p>L'Etat recrute les spécialistes en passation des marchés publics et il existe des écoles universitaires de formation en marchés publics.</p> <p>L'ARMP a accrédité 255 acteurs de la commande publique en 2019 et envisage également de créer un centre de formation dans le domaine.</p> <p>Le projet PAGIPG a financé une étude réalisée par le bureau SETYM sur la professionnalisation de la fonction d'Acheteurs publics.</p>	<p>de la qualité des ressources humaines employables.</p> <p>Inexistence d'un cadre harmonisé de partenariat avec les universités en matière de définition de curricula et de programmes de formation.</p>	<p>Créer et rendre opérationnel un cadre de concertation et d'orientation avec les universités/écoles en matière de formation dans le domaine de la commande publique.</p> <p>Mettre en place un mécanisme de formation continue au profit des acteurs.</p> <p>Créer un centre de formation, de recherche et de documentation (CeFReD) au profit des acteurs de la commande publique.</p> <p>Imposer la reddition de comptes à travers des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) à tous les niveaux du système de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics.</p> <p>Envisager la poursuite des accréditations des acteurs des marchés publics.</p>
<b>Pilier III -- Activités d'acquisitions et pratiques au niveau opérationnel</b>			
3.1	<p>Les PPM découlent des budgets programmes sectoriels/PAG.</p> <p>La Loi 2020-26 du 29 septembre 2020 aborde correctement le principe de durabilité.</p> <p>Utilisation des documents types dans la pratique.</p>	<p>Absence d'une stratégie de passation des marchés limitant l'obtention des meilleures offres et empêchant l'exécution des marchés dans les temps impartis.</p> <p>Absence de clauses contractuelles comprenant des conditions de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer un modèle de PSPM au profit des autorités contractantes ;</li> <li>• Actualiser le modèle de PPM afin d'arrimer chaque marché avec l'objectif pour lequel les besoins sont exprimés ;</li> <li>• Imposer à chaque autorité contractante, l'élaboration et la validation de son plan stratégique de passation des marchés (PSPM) duquel découleront les plans de passation des marchés annuels et formaliser le cadre de concertation</li> </ul>

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
	<p>Choix des méthodes de passation de marchés en fonction des seuils.</p> <p>Description et application correctes des procédures.</p> <p>Respect du principe de confidentialité lors des processus d'évaluation des offres et d'adjudication.</p> <p>Enoncé correct du meilleur rapport qualité/prix dans les dossiers d'appel d'offres.</p> <p>Existence d'une volonté du gouvernement à promouvoir le dialogue avec le secteur privé.</p> <p>Existence de conditions favorables à l'accès du secteur privé au marché des acquisitions publiques.</p> <p>Bonne maîtrise des principaux secteurs liés au marché des acquisitions publiques par le gouvernement.</p>	<p>durabilité dans les marchés objet de la revue.</p> <p>Absence de mesures d'incitation à la performance (dépassement des niveaux de rendement) et de mesures dissuasives pour les cas d'insatisfaction.</p> <p>Non-respect des délais de passation et des canaux de publication entravant l'efficacité, l'efficience et la transparence du processus de sélection.</p> <p>Absence de données statistiques ne permettant pas la prise de décision et la conduite des actions de réformes pour l'amélioration de la performance du système de passation des marchés.</p> <p>Mauvais archivage des documents des marchés publics conduisant à la carence documentaire et entravant l'efficacité des audits indépendants.</p> <p>Absence d'une stratégie de passation des marchés pouvant conduire à des choix de méthodes non optimales.</p> <p>Non-publication systématique des avis d'attribution définitive dans les délais et canaux réglementaires.</p> <p>Non-encadrement des délais d'enregistrement des contrats induisant le</p>	<p>gouvernement-secteur privé sur la gestion des marchés publics ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prendre en compte lors de la définition de la stratégie de passation des marchés la notion de durabilité ;</li> <li>• Documenter et justifier le choix des méthodes de passation des marchés conformément au but et au cadre juridique ;</li> <li>• renforcer les capacités des acteurs du système des marchés publics ;</li> <li>• Renforcer la qualité du contrôle exercé par les organes de contrôle ;</li> <li>• Faire respecter les dispositions de l'article 87 du code des marchés publics relatives à la publication des avis d'attribution définitive ;</li> <li>• pour régler le problème relatif au respect des délais dans le processus de passation des marchés publics : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ à court terme, poursuivre le renforcement des capacités des acteurs et mettre en œuvre des mesures de professionnalisation (la réorganisation du système de formation dans son ensemble) ;</li> <li>➤ à moyen terme, déployer la plateforme e-procurement</li> </ul> </li> <li>• pour régler le problème relatif au respect des exigences de publication lors des processus de passation des marchés pour chaque type de procédures : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ à court terme réviser le décret portant modalités de mise en œuvre des sollicitations de prix en vue d'encadrer au mieux les règles de publication requises ;</li> <li>➤ à moyen terme, déployer e-procurement en rendant obligatoire son usage par toutes les autorités contractantes ;</li> </ul> </li> </ul>

		<p>rallongement des délais de leur mise en œuvre.                  Non-respect des délais d'exécution et insuffisance de supervision des prestations pouvant conduire à la mauvaise qualité des ouvrages et à la non certification des normes et procédés utilisés pour réaliser des parts importantes des marchés.</p> <p>Non-paiement des factures dans les délais pouvant empêcher la croissance et le développement des entreprises.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• renforcer davantage la capacité des acteurs du secteur privé en matière de préparation des soumissions ;</li> <li>• renforcer l'archivage des documents des marchés publics avec l'ajout des documents contractuels ;</li> <li>• Encadrer par des textes les délais impartis et les responsabilités en matière d'enregistrement des contrats. Cette mesure peut s'étendre à toute possibilité de confier désormais l'enregistrement des marchés aux autorités contractantes aux frais du titulaire qui seront déductibles lors du paiement des acomptes ;</li> <li>• Renforcer les missions d'inspection des organes de contrôle des marchés dans le cadre de suivi administratif et technique des prestations ;</li> <li>• poursuivre le renforcement des capacités des acteurs du secteur privé sur la gestion des contrats avec focus sur leurs droits et leurs obligations ;</li> <li>• Réviser le CMP pour insérer des clauses de publication des avis de prise d'avenants conformément à un modèle élaboré et rendu disponible par l'ARMP ;</li> <li>• Mettre en place un mécanisme qui assure la remontée systématique et une complétude des données statistiques produites par toutes les autorités contractantes ;</li> <li>• définir des mesures contraignantes en vue d'obliger les différents acteurs du système à faire usage de tous les modules développés dans le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP) pour tenir à jour les statistiques sur la gestion des marchés publics ;</li> </ul>
--	--	--	---

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• accélérer le déploiement du e-procurement pour une solution définitive ;</li> <li>• vulgariser le manuel de classement des documents de marchés publics ;</li> </ul> <p>former tous les acteurs du système en vue de l'internalisation des bonnes pratiques en matière d'archivage.</p>
3.2	<p>Le secteur privé national est compétitif dans le domaine des marchés publics malgré la présence des grosses entreprises étrangères.</p>	<p>Orientation des actions de réformes vers les agents publics au détriment des acteurs du secteur privé conduisant à une gestion peu efficace des risques inhérents au système des marchés publics dans son ensemble ;</p> <p>absence au niveau de chaque autorité contractante d'un plan stratégique de passation des marchés ;</p> <p>inexistence des données statistiques devant permettre de renseigner les indicateurs au niveau national sur la participation des fournisseurs aux appels d'offres, la compétitivité des entreprises nationales en volume et en valeur.</p> <p>Persistance de certaines lacunes notamment la violation des principes de transparence, d'équité et d'égalité de traitement des candidats et des règles relatives au conflit d'intérêt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer le cadre de concertation secteur privé-gouvernement et les actions de communication autour des réformes des marchés publics ;</li> <li>• Mettre en place un programme de formation adressé aux MPME et un programme spécifique aux nouveaux entrants dans le système de passation des marchés publics ;</li> <li>• Recommander à l'INStAD, sur la demande de l'ARMP, la réalisation des études ou des enquêtes en vue de l'obtention d'une base de données pouvant permettre de renseigner les indicateurs relatifs aux potentiels candidats, soumissionnaires et titulaires de marchés publics ;</li> </ul> <p>Poursuivre les actions de sensibilisation et de mobilisation des acteurs publics pour un changement de comportements relatifs à l'éthique, à la déontologie et à la digitalisation des procédures de passation des marchés publics ;</p>
<b>Pilier IV -- Contrôle, Intégrité et Transparence</b>			
4.1	<p>Le Code des marchés recommande le dialogue avec la</p>	<p>Faible implication de la société civile dans la supervision des marchés publics.</p>	<p>(i) Renforcer les programmes de formation au bénéfice des Organisations de la société civile ; (ii) organiser des rencontres périodiques avec ces Organisations de la société</p>

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
	société civile et le secteur privé.	Absence d’une mise à jour régulière et non exhaustive de l’information disponible à l’intention du public	civile, afin de mieux les impliquer dans le suivi et le contrôle des marchés publics ;et (iii) prendre des dispositions pour rendre les informations sur le processus de passation et d’exécution des marchés publics disponibles et accessibles au large public ; (iv) mettre en place un mécanisme pour recueillir les commentaires et apports des Organisations de la Société Civile dans le cadre des initiatives de réformes de la commande publique.  (i) Renforcer l’actualisation des informations sur les sites ; (ii) assurer la complétude des informations sur les marchés publics pour faciliter un meilleur accès au public.  Lancer une consultation publique avant la prochaine révision du CMP pour autoriser une participation plus directe des organisations de la Société Civile.
4.2	Le cadre général de contrôle des finances publiques est bien organisé.  Il existe un programme global de formation pour tous les acteurs y compris le secteur privé.	Absence d’une cartographie des risques au profit des agents des organes de contrôle interne et externe ;  Retard dans la réalisation des audits des marchés publics conduisant à un suivi peu efficace de la mise en œuvre des recommandations y afférentes	Faire réaliser les audits des marchés publics dans les délais n’excédant pas six (06) mois après la clôture de l’exercice budgétaire ;  Poursuivre la dissémination des conclusions des missions d’audits et veiller, en collaboration avec les organes de contrôle, à la mise en œuvre et au suivi des recommandations des audits ;
4.3	Les mécanismes de recours sont organisés d’une manière adéquate	Difficulté de respect strict du délai de sept (07) jours ouvrables réglementaires accordés à l’ARMP dans le cadre du traitement des recours et auto-saisines en matière de règlement des différends  Non-encadrement par les textes du délai de publication des décisions de l’ARMP.	Encadrer le délai de la publication des décisions de l’ARMP dans le cadre de la révision de la loi portant code des marchés publics ;  Poursuivre la publication des décisions de la CRD sur le site de l’ARMP.

No	Forces	Faiblesses	Commentaires et/ou Recommandations
4.4	<p>Le Bénin a mis en place un cadre complet de lutte contre la corruption afin de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement.</p>	<p>Inexistence de programmes spéciaux de formation à l'intégrité.</p> <p>Non-exercice par la société civile d'un audit et d'un contrôle social.</p> <p>Absence de dispositions spécifiques encadrant la participation citoyenne des organisations de la société civile au processus d'acquisition.</p> <p>Absence d'informations sur les mesures de conformité interne à l'intégrité et à l'éthique des fournisseurs et organisations professionnelles</p> <p>Inexistence d'un mécanisme formel de transmission par la PRMP et les organes de contrôle des marchés publics d'informations relatives à des cas potentiels de fraude ou de corruption dans les marchés publics.</p> <p>Absence dans le code des marchés publics des définitions de certains termes tels que la fraude, la coercition, la concussion et autres pratiques interdites dans les marchés publics.</p>	<p>Renforcer davantage les programmes de formation et de sensibilisation sur la déontologie, l'éthique et l'intégrité dans les marchés publics au profit des agents de passation des marchés.</p> <p>Prendre des mesures pour que la Société Civile puisse avoir un rôle d'audit et de contrôle social ;</p> <p>Adopter une loi portant création et protection des lanceurs d'alerte ;</p> <p>Renforcer la formation des acteurs sur la mise en œuvre des mesures d'éthique et de déontologie ;</p> <p>Mettre en place un système de collecte des données sur l'organisation interne à l'intégrité et à l'éthique des fournisseurs et organisations professionnelles ;</p> <p>Renforcer les obligations de la PRMP et des organes de contrôle des marchés publics en matière de transmission et d'exploitation d'informations en matière de fraude et corruption ;</p> <p>Réviser le code des marchés publics en y insérant dans les définitions, les termes tels que la fraude, la coercition, la concussion et autres pratiques interdites dans les marchés publics.</p>

## 5. Planification stratégique

D'une manière générale, les bases d'un système performant des marchés publics sont en place au Bénin, mais le système comporte encore une série de faiblesses persistantes qui entravent l'optimisation des ressources et l'efficacité de la dépense publique. Outre les recommandations listées dans ce rapport et indiquées pour chaque indicateur dans le volume II en Annexe N°2, il

ressort que le système présente encore des faiblesses, avec une tendance à moyen et/ou long terme qui peuvent conduire :

- à la régression juridique et économique par rapport aux dispositions adoptées initialement ; et
- à un détournement des procédures et techniques prévues par le code des marchés publics en raison des choix inadaptés de procédures de passation et des mauvaises pratiques au niveau opérationnel des acteurs du système.

5.1 L’analyse a permis d’identifier les domaines principaux qui nécessitent d’être améliorés en priorité, en raison de leur influence sur les performances du système national des marchés publics – voir ci-dessous :

### **La stratégie**

- a) Le pays n’a pas encore développé de stratégie ni de plan pour mettre en œuvre les Achats Publics Durables (APD) en soutien à la politique définie par le Plan d’Action Gouvernemental (PAG) et de manière générale au développement économique et social. Pourtant, l’application de critères d’achats durables pourrait constituer pour le Gouvernement un important levier pour booster le développement économique et social, à travers la prise en compte de facteurs tels que l’emploi, l’équité sociale, la promotion de groupes vulnérables, l’incitation des MPME, la protection de l’environnement, etc.
- b) Le Gouvernement gagnerait à privilégier, au niveau des secteurs identifiés comme prioritaires, des stratégies de passation de marchés qui, tout en respectant les principes fondamentaux de la commande publique, pourraient assurer à la fois une efficience dans la passation des marchés et un meilleur impact économique et social de l’utilisation des fonds publics.

### **Le cadre juridique :**

La révision de la loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin permettrait d’organiser la cohérence du système national. Le champ d’application du code des marchés publics serait étendu à tous les marchés et achats, avec des procédures de passation et de mise en œuvre adaptées suivant leurs montants et prévues dans des décrets d’application.

Par ailleurs, le Conseil des Ministres, plutôt que d’être cité comme motif d’autorisation, sera une entité à part entière pouvant, dans des circonstances exceptionnelles nécessitant son intervention, autoriser le gré à gré, les dispositions de la loi préciseront la définition et les circonstances exceptionnelles.

- c) Le groupement de commandes, l’utilisation des accords-cadres et les centrales d’achats devraient être opérationnalisés grâce à des textes d’application. Ces outils devraient largement contribuer à l’efficacité et à la fluidité du système dans l’esprit de la réforme de 2020.

### **Les institutions :**

- d) la nécessité de clarifier les responsabilités normatives de l’ARMP en matière de PPP. Si la loi sur les PPP confère un rôle de régulation à l’ARMP, les fonctions de l’ARMP relatives aux PPP manquent de lisibilité ;
- e) la DNCMP devrait être plus efficace dans son rôle de contrôleur *a priori*, notamment par la formation continue de ses agents, la fixation d’objectifs annuels, l’encadrement des conditions de recours aux procédures de gré à gré, la publication des résultats de contrôle a posteriori de la Direction et ses démembrements.

#### **La préparation des contrats et le contrôle a priori**

- f) La nécessité de doter les autorités contractantes d’un modèle de Plan Stratégique de Passation des Marchés (PSPM), d’actualiser le modèle de Plan de passation des marchés afin d’arrimer chaque marché avec l’objectif pour lequel les besoins sont exprimés et d’imposer à chaque autorité contractante l’élaboration et la validation de son PSPM duquel découleront les plans de passation des marchés annuels ;
- g) Les procédures de Demande de Renseignements et de Prix, de Demande de Cotation introduites par Décret n°2020-605 du 23 décembre 2020 constituent un atout majeur qui gagnerait à être consolidé en faisant une relecture du dossier de Demande de Renseignements et de Prix et en introduisant une simplification du dossier de Demande de Cotation. En effet, la Demande de Cotation applicable aux marchés compris entre 4 et 10 millions de FCFA, doit rester une procédure simple pour l’autorité contractante comme pour le candidat soumettant une offre ou une proposition ; à ce stade, le format reste trop volumineux ;

#### **Le suivi des marchés**

- h) Les données statistiques fournies par le système d’information sont très générales et ne permettent pas de mesurer les performances aussi bien au stade de passation de marché qu’à celui de l’exécution (durée des différentes étapes du cycle de passation, niveaux de participation, efficacité économique des acquisitions, prix unitaires pour les catégories courantes de biens et services, délais d’exécution et de paiement, etc.). C’est pourquoi, en raison de l’importance que revêtent les données sur les performances dans le cadre des réformes, il est primordial de poursuivre la digitalisation des procédures de passation des marchés publics.

#### **Professionnalisation et renforcement des capacités des acteurs de la Commande publique**

- i) Il conviendrait d’instaurer un cadre de concertation avec les universités et écoles de formation et veiller à la qualité des curricula de formation dispensés aux acteurs publics et privés intervenant dans la Commande publique ;
- j) La création d’un centre de formation au niveau de l’ARMP viendrait en appui pour renforcer la capacité opérationnelle des acteurs des marchés publics ;

### **Dialogue et participation de la Société civile et du secteur privé**

- k) La nécessité de renforcer le dialogue et la participation de la Société civile et du secteur privé et leur implication permanente dans la mise en œuvre des réformes et surveillance du système national de passation des marchés méritent une attention particulière ;

### **Publication et suivi de la mise en œuvre des recommandations des rapports d’audits**

- l) L’ARMP devra faire réaliser les audits des marchés publics dans les délais n’excédant pas six (06) mois après la clôture de l’exercice budgétaire, poursuivre la dissémination des conclusions des missions d’audits et veiller, en collaboration avec les organes de contrôle, à la mise en œuvre et au suivi des recommandations des audits ;
- m) Les organes de contrôle doivent veiller à suivre la mise en œuvre par les autorités contractantes des recommandations des rapports d’audits ;

### **Amélioration de la collecte et gestion des données**

- n) Il est indispensable et urgent de mettre en place une plateforme au profit de l’ARMP avec des moyens et des capacités appropriés pour renforcer la collecte et la gestion des données statistiques.

5.2 **Méthodologie de mise en œuvre** : A ce stade, une stratégie se dégage des constats et du dialogue avec les divers intervenants dans l’évaluation. Elle est présentée ci-dessous :

- 5.2.1 La priorité doit être donnée à : (i) la préparation, à l’année N-1 (au moment de la préparation budgétaire), de plans simplifiés de passation de marchés à annexer au projet de Loi des Finances, afin de permettre d’indiquer le degré de maturité des projets; (ii) l’évaluation des besoins de formation et d’appuis techniques ; (iii) l’adoption d’un programme de professionnalisation de la fonction de spécialistes des marchés publics ; et (iv) le renforcement du dialogue et de la participation de la Société civile et du secteur privé.
- 5.2.2 Pour permettre de réaliser des progrès à court et moyen termes, le plan d’actions proposé repose sur :
  - la priorité donnée à la concurrence et à la qualité du contrôle, à la gestion des contrats et de la performance des titulaires des marchés;
  - l’élaboration et la mise en œuvre d’un programme de développement des capacités et de professionnalisation des acteurs de la commande publique ;
  - l’utilisation des techniques d’information et de sensibilisation pour réduire les effets de la résistance au changement et des contraintes informelles exogènes ;
  - une meilleure coordination entre les organes de contrôle ;
  - la promotion de l’accès facile et équitable des MPME à la commande publique ; et

- le renforcement du dialogue avec les partenaires, le secteur privé, la Société civile, et l’espace communautaire sous-régional.

**5.3 Recommandations** : Les recommandations détaillées, issues des constats des forces et faiblesses de l’analyse du système des marchés publics, sont consolidées dans le Tableau N°5 ci-dessus et le Plan d’actions stratégiques détaillé et chiffré en Annexe N°3 du volume II.

## 5.4 Déclencheurs

Les déclencheurs sont les préalables à la mise en œuvre du Plan d’action stratégiques et appuis techniques et financiers -- voir Tableau N°6 ci-dessous :

**Tableau N°6–Déclencheurs**

No	Déclencheurs	Date buttoir
1.	Validation du Plan d’actions stratégiques	Octobre 2023
2.	Adoption du Plan d’actions stratégiques	Novembre 2023
3.	Table Ronde avec les PTF	Décembre 2023
4.	Confirmation du rôle du Comité de Pilotage dans la coordination et le suivi de la mise en œuvre du Plan d’actions stratégiques	Janvier 2024
5.	Ratification des accords de financement du Plan d’actions stratégiques avec les PTF	Janvier 2024

## 5.5 Indicateurs de mise en place des actions prioritaires :

L’approche suppose qu’un certain nombre d’activités soient réalisées avant même que la mise en œuvre du programme de réforme puisse véritablement débiter et porter ses fruits – voir Tableau N°7 ci-dessous :

**Tableau N°7– Actions prioritaires**

No	Actions	Priorités
1.	Révision de la loi sur la Commande publique (harmonisation des deux lois sur les marchés publics et les PPP)	1
2.	Adoption d’un nouveau décret portant élaboration et validation du Plan stratégique de passation des Marchés publics (PSPM)	1
3.	Poursuite de la planification et gestion de l’exécution des marchés dans le système SIGMaP	1
4.	Finalisation de l’implémentation du e-procurement	1
5.	Création et opérationnalisation du centre de formation, de recherche et de documentation en commande publique (CEFRED)	1
6.	Définition d’un cadre général d’organisation et de gestion des documents des marchés publics	1

## 5.6 Résultats escomptés

Optimiser l’emploi des ressources financières publiques pour répondre aux exigences de performance, d’efficacité, d’efficience, d’économie, de gouvernance, de rentabilité, de durabilité, de transparence et de crédibilité du système national des marchés publics.

#### 5.6.1 Au niveau politique :

- Démonstration de la rigueur et de l’efficacité de la gestion des ressources publiques par l’Etat ; et
- conformité du système national des marchés publics aux bonnes pratiques internationales, atout dans la mobilisation des appuis financiers des PTF ;

#### 5.6.2 Au niveau institutionnel :

- La régulation est perçue et utilisée par l’appareil gouvernemental comme l’instrument d’impulsion de l’amélioration du système national de la commande publique;
  - Un contrôle a priori efficace permet d’avoir un processus efficace de passation des marchés ;
  - La possibilité de disposer de statistiques complètes et fiables pour servir de base à la prise de décision ; et
- 
- Le transfert de connaissances, du savoir-faire et de l’expérience permet le décollage nécessaire des capacités opérationnelles des acteurs de la commande publique.

#### 5.6.3 Au niveau opérationnel :

- Les budgets sont réalistes et évitent des situations de : (i) faible capacité d’absorption des fonds ; et (ii) états de crise conduisant le plus souvent à des marchés mal préparés, ne permettant pas d’atteindre les résultats escomptés ;
- L’intégration de la passation et de la gestion des marchés publics dans l’instrument de gestion de la dépense publique présente l’avantage d’un suivi efficace de l’exécution des marchés, la mobilisation du financement et la production des statistiques.
- Des formules d’optimisation : les achats groupés, les accords-cadres et l’utilisation de centrales d’achats permettent à certaines entités de pouvoir exécuter leurs objectifs plus facilement et dans de meilleures conditions économiques et de faire face rapidement à des situations de crise ;
- Des contrôles a priori rationalisés et performants limitent les risques de constats rétroactifs de non-conformité et jouent un rôle pédagogique important.

#### 5.6.4 Au niveau des contrôles externes :

- Transmission à temps de compte-rendu au Parlement et publication des informations sur l’emploi des ressources publiques ;
- Diffusion de l’information et des statistiques sur les marchés publics en temps réel ;
- Accès au traitement équitable des recours dans le domaine des marchés publics ;
- Traitement des litiges durant l’exécution des marchés ; et
- Instauration d’une culture d’éthique et de tolérance « 0 » en matière de fraude et de corruption.

#### 5.6.5 Au niveau du secteur privé :

- Création d’un environnement favorable au développement du secteur privé et à la promotion des MPME ;
- Le secteur privé apprécie la simplification des procédures et l’efficacité des recours ;
- Une bonne communication des informations contribue à créer un climat de confiance propice au développement des entreprises, ainsi qu’à la mobilisation d’investissements nationaux et extérieurs ; et
- Un dialogue ouvert avec le secteur privé et la Société civile permet de créer la confiance dans le système national de passation des marchés, un élargissement de la compétition et une bonne exécution des marchés.

#### 5.6.6 Au niveau régional :

- Un dialogue est maintenu entre l’autorité de régulation et l’UEMOA ;
- L’ouverture des marchés est réciproque dans l’espace UEMOA ; et
- Les autorités contractantes et autres acteurs de la commande publique sont informés des dispositions prescrites dans les accords passés avec l’UEMOA.

### **5.7 Risques et Défis**

---

#### 5.7.1 Les risques et défis à adresser pour obtenir des résultats sont les suivants :

- L’article 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant CMP ouvre la possibilité d’une exclusion de cas spécifiques d’opérations d’achats ou d’entités " motivée par le besoin de tenir compte de la nature de l’achat ou du contexte de l’entité qui font que le respect d’une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable s’avère non efficiente, inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l’autorité contractante. Ces exceptions sont prononcées par décret pris en Conseil des Ministres dans des cas limités et à condition que les procédures alternatives spécifiques soient jugées plus pertinentes par le CM et à même d’assurer plus d’efficacité pour les processus d’achats ». Il convient de relever que pour ce cas, des mesures dérogatoires énoncées à l’article 6, il

n'existe pas d'obligation de transparence (obligation de publicité) pour les opérations d'achats des entités bénéficiant desdites mesures dérogatoires ;

- La programmation tardive de la passation et de la gestion de l'exécution des marchés publics peut conduire à un rallongement des délais d'exécution et à une gestion peu optimale des crédits affectés aux contrats.

5.7.2 Risques et mesures d'atténuation : Les risques et mesures d'atténuation sont résumés dans le Tableau N°8 ci-dessous :

**Tableau N°8– Risques et mesures d'atténuation**

N° ordre	Risques	Mesures d'atténuation des risques
1.	<p>L'article 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant CMP ouvre la possibilité d'une exclusion de cas spécifiques d'opérations d'achats ou d'entités " motivée par le besoin de tenir compte de la nature de l'achat ou du contexte de l'entité qui font que le respect d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable s'avère non efficiente, inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'autorité contractante. Ces exceptions sont prononcées par décret pris en CM dans des cas limités et à condition que les procédures alternatives spécifiques soient jugées plus pertinentes par le CM et à même d'assurer plus d'efficacité pour les processus d'achats".</p> <p>Il convient de relever que pour ce cas, les mesures dérogatoires énoncées à l'article 6, il n'existe pas d'obligation de transparence (obligation de publicité) pour les opérations d'achats des entités bénéficiant desdites mesures dérogatoires.</p>	<p>Prévoir une révision de la loi n°2020-26 en supprimant les dispositions relatives à l'exclusion d'autorités contractantes du champ d'application du code des marchés publics.</p>
2.	<p>La programmation tardive de la passation et de la gestion de l'exécution des marchés publics peut conduire à un rallongement des délais d'exécution et à une gestion peu optimale des crédits affectés aux contrats</p>	<p>Elaborer un modèle de PSPM au profit des autorités contractantes.</p> <p>Actualiser le modèle de PPM afin d'arrimer chaque marché avec l'objectif pour lequel les besoins sont exprimés.</p> <p>Imposer à chaque autorité contractante l'élaboration et la validation de son plan stratégique de passation des marchés (PSPM) duquel découleront les plans de passation des marchés annuels.</p>

### 5.8 Facteurs de Réussite :

Le Tableau N°9\_ci-dessous fournit une liste de facteurs de réussite qui peuvent faciliter la mise en place du plan d’actions stratégiques :

**Tableau No 9– Facteurs de réussite**

Facteurs de Réussite du Plan d’actions stratégiques		
Facteurs	Impacts	Leviers de Réussite
Appropriation et pilotage efficace du Plan d’actions stratégiques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vision</li> <li>▪ Maîtrise des délais</li> <li>▪ Atteinte des objectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comité de Pilotage ;</li> <li>▪ Appuis techniques et financiers.</li> </ul>
Harmonisation et coordination entre le Plan stratégique et les autres chantiers de réforme des finances publiques et de la gouvernance économique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cohérence du Plan stratégique avec le programme de réforme des finances publiques, de la gouvernance économique et de la décentralisation</li> <li>▪ Compréhension réciproque des enjeux et agendas de la réforme ;</li> <li>▪ Bonne coordination des réformes aux plans central et local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Collaboration étroite avec les structures en charge des réformes des finances publiques, et de la gouvernance économique et locale ;</li> <li>▪ Concertation régulière des réalisations du Plan d’actions stratégiques.</li> </ul>
Synergie d’actions entre le Ministère de l’Economie et des Finances, le Ministère du Travail de la Fonction Publique, le Ministère du Numérique et de la Digitalisation, l’ARMP, la DNCMP, l’IGF, le BAI, sur les réformes légales, institutionnelles, de développement des capacités, de gestion de l’information et des ressources humaines, de développement du secteur privé et de la coordination des contrôles externes à entreprendre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faciliter l’adoption des textes législatifs, règlementaires, et institutionnels qui conditionnent la mise en œuvre du Plan d’actions stratégiques ;</li> <li>▪ Eviter les malentendus et retards dans la mise en œuvre du Plan d’actions stratégiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communication et sensibilisation des responsables nationaux ;</li> <li>▪ Appropriation du Plan d’actions stratégiques par les différents intervenants.</li> </ul>
Concertation entre l’ARMP, les centres de formation et les universités sur la stratégie de développement des capacités.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vision commune ;</li> <li>▪ Collaboration dans la mise en œuvre du plan de développement des capacités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dialogue et communication avec les centres de formation et les universités ;</li> <li>▪ Rencontres régulières pour faire le point sur les avancées enregistrées.</li> </ul>

Facteurs de Réussite du Plan d’actions stratégiques		
Facteurs	Impacts	Leviers de Réussite
Coordination des appuis techniques et financiers des PTF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alignement des actions des PTF sur la mise en œuvre du Plan d’actions stratégiques ;</li> <li>▪ Mobilisation à temps des appuis techniques et financiers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rencontres régulières ;</li> <li>▪ Partage à intervalles réguliers des réalisations du Plan d’actions stratégiques.</li> </ul>

## 6. Validation

- 6.1. Comme l’indique le calendrier prévisionnel présenté ci-dessous, l’adoption a été prononcée par le Comité de Pilotage présidé par le Ministre d’Etat chargé de l’Economie et des Finances, après commentaires du Comité Technique.
- 6.2. Le 23 mai 2023, le gouvernement du Bénin à travers le comité technique mis en place pour l’auto-évaluation du système de passation des marchés publics a organisé à l’HOTEL GOLDEN TULIP de Cotonou, l’atelier national de validation des résultats issus de l’évaluation du système de passation des marchés publics par les acteurs du secteur privé et de ceux des organisations de la Société civile.

Cet atelier qui a regroupé plus de cent douze (112) acteurs et parties prenantes à l’évaluation, a permis à ces derniers de :

- s’informer sur les conclusions auxquelles l’évaluation a abouti et plus spécifiquement sur les aspects relatifs aux pratiques en matière de passation des marchés publics, au fonctionnement du système des marchés publics et à la compétitivité du marché national ;
- s’informer sur les conclusions auxquelles l’évaluation a abouti et plus spécifiquement sur les aspects relatifs à l’obligation de rendre compte, l’intégrité et à la transparence du système de passation des marchés publics au Bénin ;
- formuler des opinions/recommandations dans le cadre des réformes à engager en vue de l’amélioration des performances du système national des marchés publics.

A la suite de la présentation des conclusions de l’auto-évaluation, outre les préoccupations diverses liées au système de passation des marchés publics, de nombreuses interventions relatives aux opinions du secteur privé et de la Société civile ont été soulevées. Il s’agit, entre autres :

- de l’implication de la Société civile au processus de passation des marchés publics qui demeure une préoccupation importante. En réponse à cette préoccupation, la Société civile a informé l’auditoire qu’un processus est en cours, pour revoir la notion de veille citoyenne dans les marchés publics ;
- du non-respect du délai de paiement. A ce sujet, l’opinion du secteur privé est que les factures ne sont pas réglées dans les délais pour les marchés financés sur budget national mais ces délais sont souvent respectés pour les marchés sur financement des partenaires techniques et financiers (30 jours en moyenne).
- de la non-mise à disposition par les banques de l’entièreté de l’avance de démarrage sollicitée par les entreprises ;
- de la persistance des entraves à la participation des entreprises aux marchés publics. Il en résulte, selon le secteur privé, que les chiffres d’affaires demandés dans les dossiers d’appel à concurrence ne permettent pas la compétition surtout aux entreprises nationales lorsque les montants desdits marchés sont élevés.

A l’issue des échanges, diverses recommandations ont été formulées.

Le rapport de l’atelier de validation figure en annexe n°8 du volume III.

6.3. Le Secrétariat MAPS et le Groupe technique consultatif (GTC) prononceront en dernier ressort la certification du rapport vu sous l’angle du respect de la procédure d’évaluation telle que stipulée dans le guide méthodologique MAPS II.

6.4. Calendrier prévisionnel

Le calendrier présenté dans le Tableau n°10 ci-dessous renseigne sur le chronogramme du processus d’évaluation :

**Tableau n°10– Calendrier prévisionnel**

Activités	Responsables	Dates	Remarques
Validation de la Note Conceptuelle par le Secrétariat MAPS	Comité de Pilotage	12 septembre 2022	
Collecte des données	Equipe d’évaluation + Consultant	Juillet 2022	
Atelier de lancement de l’Evaluation	Equipe d’évaluation + Comité technique + Consultant	Août 2022	Remis au moment de la restitution du rapport d’évaluation

Activités	Responsables	Dates	Remarques
Préparation 1 <sup>ère</sup> version Diagnostic et Plan Stratégique	Equipe d'évaluation Consultant +	Avant fin décembre 2022	
Examen échantillon des marchés année 2021	Equipe d'évaluation Consultant +	Octobre 2022	
Transmission de la 1 <sup>ère</sup> version Plan Stratégique	Equipe d'évaluation Consultant +	Début janvier 2023	Destinataires : Comité de Pilotage + PTF
Réunion du Comité Technique pour examen du projet de rapport d'évaluation	Equipe d'évaluation Consultant +	Février 2023	Rapport du Comité Technique
Réunion du Comité de Pilotage pour adoption des projets de rapport d'évaluation et du plan stratégique	Comité de Pilotage	Mars 2023	
Transmission dernière version Projet de Rapport d'Evaluation au Secrétariat MAPS	Comité de Pilotage	Fin mars 2023	
Atelier de restitution après commentaires du Secrétariat MAPS	Comité de Pilotage + Comité Technique + Consultant	Avril 2023	
Atelier de validation du rapport par les acteurs du secteur privé et de ceux des organisations de la société civile	Comité de Pilotage + Comité Technique + Consultant	Fin mai 2023	Rapport de l'atelier de validation (confère Annexe n°8 du volume III)
Certification par Secrétariat MAPS	Secrétariat MAPS	novembre 2023	Approbation obtenue le 09/11/2023
Table ronde avec les PTF pour convenir des modalités de mise en œuvre et de financement du Plan Stratégique	Ministère de l'Economie et des Finances	Décembre 2023	Présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances
Vulgarisation et Lancement de la mise en œuvre du Plan Stratégique	Membres du gouvernement, parties prenantes	Janvier 2024	

• • •

## Annexes

Le volume II comporte les annexes suivantes :

- **Annexe N°1 : Liste des acteurs et arrêtés ministériels portant cadre de gouvernance**
- **Annexe N°2 : Indicateurs des Piliers I, II, III et IV**
- **Annexe N°3 : Plan d’Actions Stratégiques**

Le volume III comporte les annexes suivantes :

- **Annexe N°4 : Réponses de la Société civile et du secteur privé au questionnaire**
- **Annexe N°5 : Analyse des Plans de Passation de marchés des autorités contractantes sélectionnées**

- **Annexe N°6 : Echantillon des marchés sélectionnés pour examen**
- **Annexe N°7 : Fiches d’examen des marchés de l’échantillon**

**Annexe N°8 : Rapport de l’atelier de validation par les acteurs du secteur privé et de ceux des Organisations de la Société civile**