

REPUBLIQUE DU BENIN

--0--0--



-0-0-

Programme Cadre des Interventions du FIDA en milieu rural au Bénin

--0--

PROJET D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DU MARAICHAGE (PADMAR)

ANALYSE ET EVALUATION DE L'ACCORD DE PARTENARIAT D'EXÉCUTION DE LA PASSATION DES MARCHES AVEC LES COMMUNES BENEFICIAIRES DU PADMAR

-0-

RAPPORT DE MISSION

-0-

(Version Provisoire)

Avril 2020

Sincères remerciements au Coordonnateur du Programme Cadre des Interventions du FIDA en milieu Rural au Bénin (ProCaR) ainsi qu'à tout son personnel notamment le Chef Projet / PADMAR et la Responsable de la Passation des Marchés pour leur appui constant dans le cadre de la réalisation optimale de la présente mission.

LISTE DES ABREVIATIONS

AOO	Appel d’Offres Ouvert
AOC	Appel d’Offres avec Concours
AOR	Appel d’Offres Restreint
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
CCMP	Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CCSAM	Comité Communal de Suivi des Acteurs du Maraichage
CPMP	Commission de passation des Marchés Publics
DC	Demande de Cotation
DRP	Demande de Renseignements et de Prix
ED	Entente Directe
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
PADMAR	Projet d’Appui au Développement du Maraichage
PMC	Passation des Marchés avec les Communes
PPM	Plan de Passation des Marchés
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
ProCaR	Programme Cadre des interventions du FIDA en milieu Rural au Bénin
PV	Procès-verbal
RPM	Responsable de la Passation des Marchés
S/PRMP	Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
TSM	Technicien Spécialisé en Maraichage

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS	2
SYNTHESE	6
RAPPORT DETAILLE	17
1. CONTEXTE ET DEROULEMENT DE LA MISSION	18
<i>1-1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION</i>	<i>18</i>
<i>1-2. DEMARCHE METHODOLOGIQUE MISE EN ŒUVRE.....</i>	<i>19</i>
2. ENVIRONNEMENT D’EXECUTION DE L’ACCORD DE PARTENARIAT.....	21
<i>2-1. PRESENTATION DU CADRE ORGANISATIONNEL MIS EN PLACE POUR LA PASSATION DES MARCHES.....</i>	<i>21</i>
<i>2-2. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE.....</i>	<i>21</i>
<i>2-3. ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES</i>	<i>22</i>
<i>2-4. ENTITES DE REGULATION ET DE CONTROLE.....</i>	<i>22</i>
<i>2-5. MODES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS ADOPTES</i>	<i>23</i>
<i>2-6. SEUILS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....</i>	<i>23</i>
3. QUALITE, EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT, DU SUIVI ET DU CONTROLE DU SYSTEME DE PASSATION ET D’EXECUTION DES MARCHES PUBLICS AVEC LES COMMUNES	25
<i>3-1. CONSTATS SUR LE SYSTEME ORGANISATIONNEL DES MARCHES PUBLICS MIS EN PLACE</i>	<i>25</i>
<i>3-2. CONSTATS SUR L’UTILISATION DES MODES DE PASSATION ET LES TYPES DE BESOINS ..</i>	<i>26</i>
<i>3-3. CONSTATS SUR LA CONFORMITE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D’EXECUTION DES MARCHES PUBLICS PASSES AVEC LES COMMUNES</i>	<i>27</i>
<i>3-4. COMMENTAIRE SUR LE DEGRE DE PERFORMANCE DES COMMUNES ET LEUR CLASSIFICATION.....</i>	<i>33</i>
4. MESURES SPECIFIQUES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS	37
ANNEXES	46

Rapport portant sur l'évaluation du premier Accord de partenariat d'exécution de la passation des marchés avec les communes et sur les recommandations/ propositions pour son amélioration en vue de la signature d'un nouvel Accord

A

Monsieur le **Coordonnateur du Programme Cadre des interventions du FIDA en milieu rural au Bénin (ProCaR)**
Cotonou,
Bénin

En exécution du cahier de charges contenu dans nos ordres de service, nous avons analysé, évalué et apprécié le dispositif mis en place pour l'exécution du premier Accord de partenariat avec les Communes à travers les trois types de marchés passés afin d'identifier les limites et d'apporter des éléments d'amélioration au système actuel pour la signature d'un nouvel Accord de partenariat. Nous avons également passé en revue le manuel actuellement en vigueur pour les procédures de passation des marchés avec les communes afin d'identifier les forces et les faiblesses y afférentes. Ensuite, nous avons procédé à son actualisation au regard de la connaissance acquise de l'environnement d'exécution de l'Accord de partenariat et du cadre juridique et réglementaire en vigueur et relatif à la passation des marchés publics au niveau du FIDA et en République du Bénin. Le présent rapport a pour objet de rendre compte des résultats de nos travaux qui conduiront aux propositions d'un nouvel Accord de partenariat et de la version actualisée du manuel des procédures de passation des marchés avec les communes.

Tout en restant à votre entière disposition pour tous renseignements qui pourraient vous être utiles, nous vous prions de croire en l'assurance de notre parfaite considération.

Fait à Cotonou le 15 avril 2020,

Pour la mission, les Personnes Ressources

ADJAHOTO Marion

AHOUANSSOU Gilbert

ZOUNON Boris

SYNTHESE

Contexte et objectifs de la mission

Prévu pour une durée de sept (07) ans avec pour objectif général de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à la réduction de la pauvreté rurale dans vingt-sept (27) communes au niveau des départements du Mono, du Couffo, de l'Atlantique, du Littoral, de l'Ouémé, du Plateau et du Zou qui constituent sa zone d'intervention, le Projet d'Appui au Développement du Maraîchage (PADMAR) au Bénin s'inscrit dans le portefeuille du Programme Cadre des Interventions du FIDA en milieu Rural au Bénin (ProCaR). De façon opérationnelle, il est envisagé au cours des années 2019-2020 de réaliser des aménagements dans les zones peu profondes, les zones intermédiaires et les zones profondes, avec l'acquisition d'une quantité de matériels et de petits outillages au niveau de ces vingt-sept (27) communes. Ce qui nécessite d'associer les acteurs de la chaîne de passation des marchés au niveau des communes pour la sélection des artisans locaux et pour l'acquisition des petits outillages et des intrants organiques. A cet effet, un accord de partenariat devant lier les Communes ciblées ainsi qu'un manuel de Passation des Marchés avec les Communes (PMC) ont été élaborés pour encadrer les relations avec le ProCaR.

La mission a pour objectif d'apprécier, d'analyser et d'évaluer ce premier partenariat entre le ProCaR/PADMAR et les Communes à travers la passation des marchés et de faire des propositions ou recommandations pratiques pour un nouvel partenariat pour l'année 2020.

Les résultats attendus se présentent comme suit :

- appuyer le PADMAR dans l'évaluation des marchés passés par les vingt-sept (27) communes d'intervention du Projet dans le cadre de l'exécution des Accords de partenariat ;
- apprécier et analyser les limites du premier accord de partenariat ;
- faire des propositions et/ou recommandations pratiques immédiatement applicables pour un meilleur partenariat pour l'année 2020.

En termes de démarche méthodologique, les diligences suivantes ont été mises en œuvre pour atteindre les objectifs fixés dans le cahier de charges :

- Entretiens avec les Responsables avertis du ProCaR et des communes, les points focaux, les techniciens spécialisés en maraîchage (TSM), les bénéficiaires du projet et tous autres acteurs intervenant dans le cadre de l'Accord de Partenariat pour la collecte d'informations ;

- Analyse approfondie de l'Accord de partenariat et du manuel des procédures de passation des marchés en vigueur dans le cadre du Projet ;
- Revue du cadre institutionnel et juridique applicable à la passation des marchés dans les communes au Bénin ;
- Evaluation du système mis en place dans le cadre du partenariat avec les communes ;
- Synthèse des travaux et production du rapport ainsi que les propositions du nouvel Accord de Partenariat et du manuel des procédures à mettre en œuvre.

Les **livrables attendus** à la fin de nos travaux sont :

- Le présent rapport portant sur l'évaluation du premier Accord de partenariat d'exécution de la passation des marchés avec les communes et les recommandations/ propositions pour son amélioration en vue de la signature d'un nouvel Accord ;
- La proposition du nouvel Accord de partenariat intégrant les améliorations suite au diagnostic des limites du premier ;
- La proposition d'un nouvel manuel de procédures de passation des marchés avec les communes intégrant les améliorations suite au diagnostic des limites du premier.

Synthèse des constats et recommandations

Le tableau suivant ne présente que **la synthèse des constats et recommandations majeurs** nécessitant une attention particulière des responsables pour améliorer les pratiques en matière de passation et d'exécution des marchés dans le cadre de l'Accord de partenariat avec les communes.

Rubriques	Constats	Recommandations	Niveau d'importance ¹
Cadre institutionnel et organisationnel de la Passation des Marchés	Absence de définition claire et précise des mécanismes de financement des micro-projets assortis des montants alloués à	Créer un chapitre dans l'Accord de partenariat qui prend en compte le montant et la description du financement de façon détaillée afin de justifier	1

¹ 1= Important (absence ou inefficacité de système si fondamentale pour l'entité qu'elle nécessite une action corrective immédiate c'est-à-dire sans aucun délai),

2= Significatif (faiblesse ou insuffisance de système nécessitant une correction pour améliorer la maîtrise de l'activité rapidement),

3= Non significatif (préconisation dont l'application permettrait une amélioration de l'efficacité des opérations sans pour autant constituer un point essentiel).

	chaque activité ou besoins des bénéficiaires dans le premier Accord de partenariat.	des modes de passations et les types de marchés à passer.	
	Absence de définition des outils dans l'Accord de partenariat permettant de s'assurer du respect par chacune des parties de ses engagements ;	Prévoir dans l'Accord de partenariat et le manuel des procédures des critères d'évaluation du respect des engagements par chacune des parties ;	1
	Absence de description des postes et des tâches requises, de précisions sur les acteurs avec leurs qualifications et des séquences des différentes activités à mener assorties de délais dans le manuel des procédures pour la passation des marchés ;	Actualiser le manuel de passation des marchés avec les communes pour permettre une fluidité dans l'accomplissement des tâches et le contrôle en temps opportun ;	
	Lenteur dans l'exécution des tâches de passation des marchés au niveau des communes avec anomalies identifiées nécessitant parfois des aller-retours de dossiers avant l'obtention de l'ANO du ProCaR.	Renforcer le cadre institutionnel avec des observateurs indépendants et/ou des personnes ressources bien averties des questions de marchés publics pour suivre le déroulement et/ou accompagner le processus de passation des marchés dans les communes ; Renforcer périodiquement les capacités des membres de la CPMP des communes par des	

		séances de formation et d'échanges avec l'appui de personnes ressources / consultants ;	
	Manque de dispositif de compte rendus périodiques sur le déroulement de la passation des marchés.	Responsabiliser les TSM pour faire un rapport circonstancier mensuel sur le déroulement du processus de passation des marchés indépendamment du rapport du CCSAM à élaborer par le Point Focal.	
Chronogramme et Plan de Passation et des Marchés	Absence de définition d'un chronogramme de déroulement de la passation des marchés avec les communes dans l'Accord de partenariat ;	Prévoir les marchés à passer dans le PPM en conformité à la réglementation en vigueur et veiller à sa publication ; Etablir un calendrier d'actions des marchés à passer accompagné des délais et des tâches puis veiller à sa publication dans chaque commune de la zone d'intervention du Projet pour la célérité dans la mise en œuvre des procédures.	1
	Manque de détails dans le déroulement des procédures de la passation des marchés.	Encadrer le processus de passation des marchés avec des deadlines pour chacune des étapes. Ce qui permettra d'établir un chronogramme rigoureux pour la conduite de la passation des marchés pour les vingt sept (27) communes.	

Elaboration et finalisation des dossiers suivant le canevas type <i>Expression des besoins</i> <i>Identifications des besoins</i> <i>Définition des spécifications techniques</i>	Absence de détails dans les spécifications des besoins et absence de pertinence et d'exhaustivité par rapport aux besoins des bénéficiaires.	Veiller à ce que les bénéficiaires et le Spécialiste en passation des marchés de la Commune soient associés aux étapes de définition des spécifications techniques et des caractéristiques détaillées des besoins,	1
	Dysfonctionnement au niveau du mécanisme d'identification des besoins des bénéficiaires dans les communes et de l'élaboration des spécifications techniques pour la passation des marchés.	Affecter chaque tâche à des acteurs précis afin de faciliter la mise en œuvre et l'évaluation en temps opportun,	
	Absence d'adaptation des spécifications techniques aux besoins réels des bénéficiaires par commune dans les DC qui demeurent trop standardisées.	Prévoir dans les dossiers de DC ou de DRP la nécessité au soumissionnaire de fournir dans les leurs offres des descriptifs techniques du fabricant ou prospectus des équipements à livrer ; Prévoir également la fourniture par les soumissionnaires d'un engagement de disponibilité des intrants dans les DC et les DRP ;	
Publicité des DC (canaux et délais)	Publicité insuffisante des DC dans certaines communes	Diversifier le mode de publication pour obtenir plus d'offres, par exemple faire la publication à la radio locale et procéder à l'affichage dans les antennes régionales du ProCaR	1

		ainsi qu'à son Siège des dossiers lancés.	
		Demander aux communes de transmettre dès leur signature les avis de publication de DC et ou DRP au ProCaR tout au moins par voie électronique.	
Procédure d'ouverture des plis (même jour et Publique)	Absence de tenue de la séance d'ouverture publique des offres le jour de leur dépôt dans certaines communes. Ce qui pourrait favoriser les manipulations des offres et compromettre la transparence de la procédure.	Respecter rigoureusement le principe de transparence des marchés publics en procédant à l'ouverture des offres dans les trente minutes suivant l'heure de dépôt des offres en présence des représentants des soumissionnaires et éventuellement des personnes ressources du ProCaR.	1
Procédure d'évaluation des offres (sous commissions et délai)	Délai relativement long observé dans certaines communes pour l'évaluation des offres par la sous-commission d'analyse des offres.	Procéder à l'évaluation des offres au plus dans les 72 heures suivant la date d'ouverture des offres.	2
Vérification et Validation des rapports (PV d'ouverture, d'analyse et d'attribution, Note de l'observateur)	Non transmission des dossiers à la validation du CCMP. Seul l'ANO du ProCaR est obtenu pour la validation des travaux de la CPMP. Délai relativement long observé pour la délivrance de l'ANO du ProCaR à certaines communes.	Transmettre les dossiers pour validation à la CCMP avant l'ANO du ProCaR. Prendre les dispositions au niveau du ProCaR pour améliorer le délai de délivrance des ANO.	1

	Constat d'attribution à un même soumissionnaire de marchés dans plusieurs communes et ayant amené à des désistements fantaisistes lors de l'exécution des marchés.	Prévoir dans les DC et ou DRP des dispositions pour limiter le nombre de marchés pouvant être attribuer à un même soumissionnaire.	
Elaboration et signature du marché (ou du bon de commande)	Absence de mention claire dans les marchés des pièces permettant de s'assurer de la probité des dépenses (factures certifiées et liquidées, PV de réception, décomptes, PV de validation des échantillons) en vue de leur paiement, Absence de dispositions pouvant permettre le paiement partiel suivant l'avancement des travaux.	Mentionner clairement dans les marchés les pièces justificatives permettant de s'assurer de la probité des dépenses. En cas de marchés de petits travaux, préciser dans les contrats les dispositions pour le paiement partiel suivant l'avancement des travaux et indiquer la personne habilitée à certifier leur degré d'avancement.	2
Approbation des échantillons ou du dossier d'exécution d'ouvrage	Absence de détails et de renseignements de façon précise sur la description des articles acceptés et ceux rejetés dans les procès-verbaux de	Veiller à l'établissement de PV détaillé avec une mention claire des articles acceptés et rejetés pour la validation des échantillons pour lever tout équivoque ;	1

	validation des échantillons ;		
	Absence de dispositions de production et d'approbation d'un dossier technique d'exécution d'ouvrage avant le démarrage pour les marchés de type travaux.	Prévoir dans les dossiers et dans marchés les dispositions pour la production et l'approbation par les personnes habilitées des dossiers techniques d'exécution avant leur démarrage pour les marchés de type travaux ;	
Paiements des factures	Non accessibilité des informations relatives au paiement des factures.	Préciser dans le marché le délai de paiement des factures et des décomptes ;	1
	Absence dans le manuel de procédures de dispositions relatives à la communication aux communes des informations liées au paiement des factures.	Mettre en place un mécanisme notification de la situation des paiements des entreprises à l'endroit des PRMP des communes.	
Suivi et Contrôle de l'exécution	Absence d'éléments justificatifs du suivi réel et du contrôle de l'exécution des travaux ou des acquisitions.	Prendre les dispositions pour le suivi de l'exécution des travaux ou acquisitions : - au niveau de la commune (PRMP et CCMP) - et au niveau du PROCaR (RAI et RPM).	1
Gestion des recours, litiges et autres conflits sur le marché	Absence d'une définition claire du cadre de gestion des litiges, conflits et recours dans le cadre de l'exécution des marchés dans le	Définir clairement dans le nouvel manuel de procédures et les marchés à venir les responsabilités en matière de gestion des recours, de litiges et des conflit.	1

	manuel des procédures de passation des marchés et les marchés.		
--	--	--	--

L'ensemble des observations relevées à la suite de nos travaux figure dans la partie détaillée du présent rapport.

Par ailleurs, les modes de passation des marchés seront désormais définies en fonction de la performance démontrée par chaque commune au cours de la première phase d'exécution de l'Accord de partenariat à travers sa capacité à conduire avec efficacité la passation des marchés dans le respect du calendrier convenu avec le ProCaR/PADMAR.

Prenant en compte la performance des communes mesurée à partir de la combinaison des critères du nombre de marchés et du taux d'exécution atteint pour ces marchés, trois groupes peuvent être retenues avec les modes de passation ci-après :

Performance en fonction du degré moyen d'exécution des marchés	Modes de passation des marchés	Communes concernées
Communes n'ayant conduit le processus de passation d'<u>aucun</u> marché à un taux d'exécution de 100%	Demandes de cotation (DC)	Adjohoun, Ifangni Tori-Bossito Abomey-Calavi Grand Popo
Communes ayant conduit le processus de passation d'<u>au moins un (01)</u> marché à un taux d'exécution de 100%	Demande de renseignements et de prix (DRP) / Demandes de cotation (DC)	Dangbo Zè Sèmè Podji Cotonou Adja-Ouéré Dogbo Bonou
Communes ayant conduit le processus de passation d'<u>au moins deux (02)</u> marchés à un taux d'exécution de 100%	Demande de renseignements et de prix (DRP)	Ouinhi Aguégués Kétou Djidja Cové

		Lokossa Za-Kpota Porto-Novo Ouidah Athiémé Comé Zogbodomey Zagnanado Klouékanmey, Lalo,
--	--	--

Pour affiner le classement des communes suivant le choix des modes de passation des marchés, il est recommandé de tenir également compte du nombre de dossiers validés par le PADMAR suivant les plans d'affaires et les plans de campagnes qui lui ont été soumis ainsi que de la nature des biens à acquérir.

RAPPORT DETAILLE

1. CONTEXTE ET DEROULEMENT DE LA MISSION

1-1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

1-1.1. Contexte de la mission

Le Projet d'Appui au Développement du Maraîchage (PADMAR) au Bénin fait partie du portefeuille du Programme Cadre des Interventions du FIDA en milieu Rural au Bénin (ProCAR). Officiellement lancé le 21 avril 2017 et couvrant une durée de 07 ans, ce projet vise de façon générale à contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à la réduction de la pauvreté rurale dans 27 communes au niveau des départements du Mono, du Couffo, de l'Atlantique, du Littoral, de l'Ouémé, du Plateau et du Zou qui constituent sa zone d'intervention.

Son objectif de développement est d'accroître durablement les revenus des exploitations maraîchères tout en améliorant leur résilience au changement climatique.

De façon opérationnelle, le projet s'est fixé pour résultats :

- d'impacter durablement 20.000 bénéficiaires directs (120.000 membres des ménages) dont 17.000 exploitants maraîchers et 3000 emplois dans les métiers en amont et en aval de la production à majorité jeunes ;
- d'induire des effets d'entraînement économique et social importants au niveau des exploitants et des ménages ;
- de promouvoir des renforcements institutionnels des organisations maraîchères et des institutions publiques et privées impliquées dans la filière maraîchère.

Pour y arriver, il est prévu au cours des années 2019-2020 de réaliser des aménagements dans les zones peu profondes, les zones intermédiaires et les zones profondes, avec l'acquisition d'une quantité de matériels et de petits outillages au niveau des vingt-sept (27) Communes de la zone d'intervention du Projet. Dans ce cadre, il s'est avéré nécessaire d'associer les acteurs de la chaîne de passation des marchés au niveau des Communes pour la sélection des artisans locaux et pour l'acquisition des petits outillages et des intrants organiques. Pour l'atteinte de cette vision, un manuel de Passation des Marchés avec les Communes (PMC) qui prend en compte les spécificités des procédures du FIDA a été élaboré ainsi qu'un accord de partenariat devant lier les Communes ciblées au ProCaR.

Après huit mois de mise en œuvre de ce partenariat pour certains et dix mois pour d'autres, il a été retenu de l'arrêter afin de faire une évaluation qui permettra de disposer de résultats pour la relance éventuelle d'une seconde phase.

C'est à cette finalité d'appréciation et d'évaluation de la première phase du partenariat entre le PADMAR et les Communes que s'inscrivent nos travaux.

1-1.2. Objectifs de la mission et tâches attendues

Conformément aux termes de références, l'objectif général de la mission est d'analyser, d'apprécier et d'évaluer le partenariat avec les Communes durant cette première phase de partenariat à travers les trois types de marchés passés par commune, afin d'apporter des éléments d'amélioration au système actuel pour la signature d'un nouvel accord de partenariat.

De façon spécifique et conformément à l'ordre de travail des personnes ressources, il est attendu de leur part de :

- ✓ appuyer le PADMAR dans l'évaluation des marchés passés par les vingt-sept (27) communes d'intervention du Projet dans le cadre de l'exécution des Accords de partenariat ;
- ✓ apprécier et analyser les limites du premier accord de partenariat ;
- ✓ faire des propositions et/ou recommandations pratiques immédiatement applicables pour un meilleur partenariat pour l'année 2020.

1-2. DEMARCHE METHODOLOGIQUE MISE EN ŒUVRE

La présente mission fait suite à une première phase de terrain qui s'est déroulée avec l'appui fort appréciable des responsables et cadres avertis du PADMAR/ProCaR du 09 au 13 mars 2020 dans les vingt-sept (27) communes de la zone d'intervention du Projet. Elle a fait l'objet d'un rapport d'étape.

Cette seconde phase est consacrée à l'évaluation proprement dite du processus de passation des marchés en vigueur et de l'Accord de partenariat d'exécution de la passation des marchés entre le ProCaR/PADMAR et les Communes de la zone d'intervention du Projet en vue d'y apporter des éléments d'amélioration devant aboutir à la signature d'un nouvel Accord de partenariat.

En exécution du cahier de charges ci-dessus et pour atteindre les objectifs assignés, la mission a rencontré certains responsables au niveau du ProCaR pour la collecte d'informations à travers des entretiens. Il s'agit de :

- *Monsieur Sikirou OLOULOTAN, Coordonnateur du ProCaR ;*
- *Monsieur Ousmane KORA, Chef Projet PADMAR ;*
- *Monsieur Franck ADJOBBO, Assistant du Coordonnateur du ProCaR ;*
- *Monsieur Hector KPANGON, Responsable Suivi et Evaluation du ProCaR ;*
- *Monsieur Karlos HOUNKPATIN, Responsable Administratif et Financier par intérim du ProCaR ;*
- *Madame Francine AHOTON, Responsable de la Passation des Marchés du ProCaR ;*
- *Monsieur Cospos ATTLOU, Assistant de la Responsable de la passation des Marchés du ProCaR ;*
- *Monsieur Geoffroy SOSSOU, Assistant de la Responsable de la passation des Marchés du ProCaR.*

Par ailleurs, les diligences ci-après ont été également mis en œuvre :

- Collecte d'informations à travers des entretiens avec les responsables des Communes, les points focaux, les techniciens spécialisés en maraichage (TSM), les bénéficiaires du projet et tous autres acteurs intervenant dans le cadre de l'Accord de Partenariat lors de la phase de terrain de la mission ;
- Analyse approfondie de l'Accord de partenariat et du manuel des procédures de passation des marchés en vigueur dans le cadre du Projet ;
- Revue du cadre institutionnel et juridique applicable à la passation des marchés dans les communes au Bénin ;
- Evaluation du système mis en place dans le cadre du partenariat avec les communes ;
- Synthèse des travaux et production du rapport ainsi que les propositions du nouvel Accord de Partenariat et du manuel des procédures à mettre en œuvre ;
- Amélioration des outils types existants (Procès-Verbal d'ouverture des offres, Rapport d'évaluation et Procès-Verbal d'attribution provisoire) à exploiter pour l'évaluation des offres.

2. ENVIRONNEMENT D'EXECUTION DE L'ACCORD DE PARTENARIAT

Il s'agit de présenter sommairement le système organisationnel, juridique, et fonctionnel de la passation des marchés ayant cours dans le cadre de l'exécution de la première phase de l'Accord de partenariat avec les communes d'intervention du projet.

2-1. PRESENTATION DU CADRE ORGANISATIONNEL MIS EN PLACE POUR LA PASSATION DES MARCHES

Dans le cadre de l'exécution du Projet d'appui au développement du maraîchage (PADMAR/ProCaR), il est mis en place un mécanisme pour assurer la passation des marchés du Projet avec l'appui des mairies au profit des bénéficiaires.

Ce mécanisme qui apparaît comme une délégation partielle du service de passation des marchés publics aux communes vise à, non seulement accélérer la mise à disposition des moyens et des besoins substantiels de production agricole à l'endroit des maraîchers mais aussi, à assurer un transfert de compétences et d'approches aux communes pour un bon encadrement de cette frange de producteurs importants à l'économie locale.

L'organisation de ce dispositif s'est faite suivant un Accord de partenariat assorti d'un manuel de procédures de passation des marchés. Ce dispositif décrit les obligations des parties et les diverses autres exigences en matière de normes et de réglementation pour la conformité du processus aux règles du FIDA et du Code des Marchés Publics du Bénin.

2-2. CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

Le cadre juridique et réglementaire relatif à la passation des marchés publics appliqué à la mise en œuvre du premier accord de partenariat, repose sur les textes juridiques ci-après :

<i>Textes et instruments du FIDA</i>	Accord de prêt FIDA N°20000001452-BJ, de prêt OFID N° 2449P DON FIDA N°DSF20000001453-BJ et de DON ASAP N°20000001451-BJ signés entre le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et le Gouvernement du Bénin ;
<i>Lois</i>	Loi N°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin ;

<i>Décrets</i>	Décret N°2018-226 du 13 juin 2018 portant attributions, organisations et fonctionnement de la personne responsable des marchés publics et de la commission de passation des marchés publics ; Décret N° 2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des marchés publics en République du Bénin ;
<i>Arrêtés</i>	Arrêtés communaux de mise en place des commissions ad' hoc de passation des marchés au sein des communes
<i>Autres textes</i>	Manuel de procédures de passation des marchés avec les communes partenaires des projets du ProCaR cofinancés par le FIDA au Bénin

2-3. ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES

Les organes chargés de la passation des marchés publics au sein des Autorités contractantes sont :

- *la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) de la commune* : il est le mandataire de la commune dans les procédures de passation et d'exécution du marché ;
- *la Commission de Passation des marchés de la Commune* : elle désigne la commission constituée par la Commune pour procéder à la réception, à l'ouverture, au dépouillement, à l'analyse et à l'évaluation des offres. Cette commission conclut ses travaux par la proposition d'attribution ou non du marché ;
- *la Cellule de passation des marchés Publics du ProCaR à travers la Responsable de la Passation des marchés ou ses assistants* : ils assistent la PRMP de la commune dans les procédures de passation et d'exécution des marchés et donnent en aval l'avis de non-objection du ProCAR sur la procédure de passation des marchés.

2-4. ENTITES DE SUPERVISION ET DE CONTROLE

Le ProCaR, par le biais de sa Cellule de passation de marchés, joue actuellement le rôle de superviseur et de contrôle en faisant une revue a posteriori du processus de passation

des marchés avec les communes éligibles au Projet PADMAR en donnant un avis motivé sur les dossiers qui lui sont soumis.

2-5. AUTRES ACTEURS D'EXECUTION DES MARCHES

Les acteurs suivants qui ont été également identifiés. Il s'agit du :

- *Coordonnateur du ProCaR* : Il engage le ProCaR/PADMAR en signant l'Accord de partenariat avec les communes et approuve le marché après leur signature par son titulaire et la Personne Responsable du marché de la Commune ;
- *Chef Projet/PADMAR* : Il fait le suivi de l'exécution des marchés avec l'appui du Responsable de la Passation des Marchés et du Responsable des Aménagements et des Infrastructures ;

Ces deux acteurs sont fortement impliqués dans le processus de délivrance des ANO du ProCaR pour la passation des marchés avec les communes.

Enfin, le *Responsable Administratif et Financier* effectue le paiement des factures déposées par les titulaires.

2-6. MODE DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les différents modes prévus par la loi en matière de passation des marchés sont :

- l'Appel d'Offres Ouvert (AOO) qui peut être national ou international ,
- l'Appel d'Offres Restreint (AOR),
- l'Appel d'Offres avec Concours (AOC),
- la Demande de Cotation (DC),
- l'Entente Directe (ED) ou le gré à gré,
- La demande de renseignements et de prix (DRP).

2-7. SEUILS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les seuils de passation sont les montants prévisionnels hors taxes à partir desquels il est fait obligation à tout assujetti de recourir aux procédures de passation des marchés définies par les dispositions du code des marchés publics.

Le décret n°2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des marchés publics en République du Bénin a prévu les seuils suivants dans les communes sans statuts particuliers :

Nature des marchés	Seuils applicables en montant Hors Taxes
Travaux	Trente millions (30.000.000) FCFA
Fournitures ou services	Vingt millions (20.000.000) FCFA
Prestations intellectuelles confiées à des cabinets, des bureaux ou à des firmes	Quinze millions (15.000.000) FCFA
Prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels	Dix millions (10.000.000) FCFA
Demande de renseignements et de prix pour tout type de marché	Supérieur à dix millions (10.000.000) FCFA
Demande de cotation pour tout type de marché	Prix prévisionnels compris entre deux à dix millions (2.000.000 à 10.000.000) FCFA
Dispense de procédures de passation pour tout type de marchés	Inférieur à deux millions (2.000.000) FCFA

Quant aux communes à statuts particuliers, les seuils suivants de passation des marchés leurs sont applicables :

Nature des marchés	Seuils applicables en montant Hors Taxes
Travaux	Cent millions (100.000.000) FCFA
Fournitures ou services	Soixante-dix millions (70.000.000) FCFA
Prestations intellectuelles confiées à des cabinets, des bureaux ou à des firmes	Cinquante millions (50.000.000) FCFA
Prestations intellectuelles confiées à des consultants individuels	Vingt millions (20.000.000) FCFA

Il faut souligner que dans la première phase du partenariat avec les communes pour la passation des marchés dans le cadre du projet PADMAR, le ProCaR a uniquement opté pour la passation des marchés par demande de cotation.

3. QUALITE, EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT, DU SUIVI ET DU CONTROLE DU SYSTEME DE PASSATION ET D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS AVEC LES COMMUNES

Le présent paragraphe présente les constats de conformité faits suite à l'évaluation des outils, des dossiers et des procédures conduites par les Autorités contractantes (les communes) avec l'encadrement du PADMAR/ProCaR.

3-1. CONSTATS SUR LE SYSTEME ORGANISATIONNEL DES MARCHES PUBLICS MIS EN PLACE

Le système mis en place pour l'exécution du partenariat avec les communes, bien que répondant aux résultats attendus à l'issue de la première année d'expérimentation, a montré quelques limites. Les constats suivants ont été faits :

- les mécanismes de financement des micro-projets assortis des montants alloués à chaque activité ou besoin des bénéficiaires ne sont pas perceptibles dans le premier Accord de partenariat. En effet, l'Accord de partenariat n'a pas suffisamment décrit les modalités de financement des marchés au niveau des communes. La plupart des communes n'avait pas connaissance du montant du financement à leur accorder et la nature des biens à acquérir dès la signature de l'Accord. Elles ne savaient également pas que les marchés pouvaient être passés autant de fois selon leur performance à satisfaire les besoins exprimés dans la limite de l'enveloppe financière qui leur est destinée ;
- le mécanisme mis en place pour le suivi des prestataires dans l'exécution des marchés et la réception des articles n'est pas détaillé dans l'Accord de partenariat ;
- l'Accord de partenariat n'a pas prévu les outils permettant de s'assurer du respect par chacune des parties de ses engagements. En effet, il n'existe pas d'éléments à produire suivant un calendrier déterminé dont la mise à disposition pourrait permettre de s'assurer du respect de l'engagement de chaque partie ;
- le manuel des procédures actuel pour la passation des marchés n'a pas décrit les postes, les tâches à accomplir, les acteurs avec les qualifications requises pour l'exécution de ces tâches et les séquences des différentes activités à mener avec les délais assortis ;
- le processus de déroulement de la passation des marchés est relativement long au niveau des communes avec des anomalies identifiées nécessitant parfois des

aller-retours des dossiers avant l'obtention de l'ANO du ProCaR. Ce qui impacte l'atteinte des résultats du PADMAR ;

- il n'existe pas de dispositif de compte rendus périodiques sur le déroulement de la passation des marchés.

3-2. CONSTATS SUR L'UTILISATION DU MODE DE PASSATION ET LES TYPES DE BESOINS

Le mode de passation utilisé dans le cadre de l'ensemble des marchés signés et exécutés pour cet accord de partenariat a été la procédure de demande de cotation (DC).

Il visait essentiellement dans une approche d'expérimentation de la mise en exécution de l'Accord de partenariat, à tester les capacités des communes à travers l'appréciation de la performance de leur cadre organisationnel de passation des marchés, à passer et à exécuter rapidement les marchés.

Ce mode de passation choisi s'inscrit dans l'approche de financement progressif des maraichers bénéficiaires du projet qui limite pour cette première année d'essai, le montant de chaque type de besoin (intrants, petits outillages et kits d'irrigation des productions) à 10 millions de Francs CFA.

Le financement étant basé sur l'expression de besoin de chaque bénéficiaire, qui ne dispose pas du même site et ne formule pas leur besoin aux mêmes moments.

L'examen des natures des trois (03) types de besoins montre des spécificités qui ne permettent pas des combinaisons pour un marché avec allotissement :

- Les intrants composés de semences, d'engrais et de pesticides ne peuvent être livrés que par un fournisseur spécialisé du domaine agricole ayant un agrément pour une période donnée. Leur livraison tient compte des saisons de campagnes agricoles ;
- Les petits outillages ne présentent pas de spécificité majeure donc pourront être livrés par des entreprises d'activités diverses ;
- Les kits d'irrigation dans le fond, sont constitués pour la plupart des cas de forages et de dispositifs de drainage d'eau pour l'irrigation. Il apparaît de ce fait comme un besoin de type travaux à exécuter par des spécialistes où la partie fourniture d'équipements est infirme.

Le choix du mode de passation fait par le projet et entériné par le bailleur est celui mis en œuvre dans l'exécution du Projet.

Toutefois, il est indispensable de faire une description plus détaillée des besoins afin d'envisager des regroupements homogènes possibles et une formulation d'intitulés qui favorise le respect des prescriptions légales.

3-3. CONSTATS SUR LA CONFORMITE DES PROCEDURES DE PASSATION ET D'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS PASSES AVEC LES COMMUNES

Cette partie est consacrée à l'analyse détaillée des procédures de passation des trois (03) types de marchés prévus pour cette première phase de mise en œuvre de l'Accord de Partenariat avec les communes. Cette analyse sera faite à travers les trois étapes ci-après :

- La phase de la préparation préalable aux procédures de passation des marchés ;
- La phase de déroulement de la procédure de passation et d'attribution des marchés
- La phase de l'exécution, de la réception, et du paiement des marchés.

3.3.1 Phase de la préparation préalable aux procédures de passation des marchés

Rubriques d'évaluation du système de passation des marchés liés à l'Accord de Partenariat	Constats faits	Commentaires du ProCar
Avis Général de Passation des Marchés et Plan de Passation des Marchés	L'Avis Général de Passation des Marchés et le Plan de Passation des Marchés existent mais ne sont pas exhaustifs et détaillés. Il n'existe pas un chronogramme de déroulement des procédures de la passation des marchés dans l'Accord de partenariat.	

3.3.2 Phase du déroulement de la procédure de passation et d'attribution des marchés

Rubriques d'évaluation du système de passation des marchés liés à l'Accord de Partenariat	Constats faits	Commentaires du ProCAR
Expression des besoins	L'ensemble de cette phase a été conduite par le PADMAR à travers les	
Identification et analyse des besoins	techniciens spécialistes en maraîchage (TSM) de chaque commune qui ont	
Synthèse et Transmission pour validation	participé à la finalisation des spécifications techniques et des descriptifs des besoins avec la Cellule	
Définition des spécifications techniques	de Passation des Marchés du ProCaR. Les spécifications des besoins manquent de détails. Il se pose	
Caractéristiques détaillés des besoins	également un problème de pertinence et d'exhaustivité par rapport aux	
Elaboration des descriptifs	besoins des bénéficiaires. Cela dénote un dysfonctionnement au niveau du mécanisme d'identification des besoins des bénéficiaires dans les communes et de l'élaboration des spécifications techniques pour la passation des marchés.	
Elaboration des Dossiers (Contenus et Respect des canevas)	L'élaboration des dossiers a été faite sous la responsabilité du PADMAR à travers la Cellule de Passation des Marchés du ProCaR qui les a mis à la disposition de chaque commune. Les dossiers mis à disposition sont conformes aux documents-types de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).	

Finalisation des dossiers suivant le canevas type	Les communes ont assuré la mise en forme et les travaux de finalisation pour le lancement des dossiers de DC. Toutefois, elles ont omis parfois d'adapter les spécifications techniques aux besoins réels des bénéficiaires de leurs communes.	
Validation des Dossiers et BON A LANCER	Cette étape n'a pas été observée car elle n'était pas nécessaire pour les demandes de cotation (DC).	
Publicité des DC (canaux et délais)	La publicité n'est pas totalement satisfaisante. Elle a été faite par affichage dans les Mairies, les Préfectures et les Centres des métiers des communes mais les deux dernières modalités n'ont pas été suivies dans toutes les communes.	
Délai accordé pour le dépôt des offres	Le délai observé a été généralement de cinq (5) jours ouvrables.	
Réception des offres (Nombres, Registres)	Trois (03) offres au moins ont été reçues dans la plupart des cas suite aux avis de demande de cotation lancés pour les différents marchés dans chacune des communes. Cependant, les registres de réceptions ne sont systématiquement remplis à cet effet.	
Procédure d'ouverture des plis (même jour et Publique)	L'ouverture publique n'est pas intervenue le jour du dépôt des offres dans certaines communes et n'a pas été toujours fait en présence des bénéficiaires. Ce qui pourrait favoriser les manipulations des offres et compromettre la transparence de la procédure. Toutefois, les offres portent	

	les paraphes des membres de la CPMP aux pages sensibles.	
Procédure d'évaluation des offres (sous commissions et délai)	Les sous commissions d'analyse ont été régulièrement mis en place au niveau de chaque commune par note de service de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP). Cependant, il a été observé des délais relativement longs pour l'évaluation des offres par la sous-commission. Ce qui impacte la célérité de la procédure.	
Vérification et Validation des rapports (PV d'ouverture, d'analyse et d'attribution, Note de l'observateur)	Les dossiers n'ont pas été transmis à la validation du CCMP. Seul, l'Avis de Non Objection (ANO) du ProCaR est délivré à titre de validation des travaux de la CPMP des Mairies. Il a été également constaté que le délai de délivrance de cet ANO a été relativement long au niveau de certaines communes. Par ailleurs, il a été observé l'attribution à un même soumissionnaire de marchés dans plusieurs communes et ayant amené à des désistements fantaisistes lors de l'exécution des marchés.	
Notification d'attribution et de non attribution	Les notifications d'attribution et non attribution ont été faites par les PRMP des communes.	

Elaboration et signature du marché (ou du bon de commande)	Le marché est élaboré à partir d'un modèle type du ProCaR mis à disposition des communes. Ce modèle est conforme à celui de l'ARMP. Les marchés ont été signés du responsable habilité de l'entreprise titulaire, de la PRMP de la commune et approuvé par le Coordonnateur du ProCaR. Toutefois, on note les insuffisances relatives à : - l'absence de mention claire dans les marchés des pièces permettant de s'assurer de la probité des dépenses (factures certifiées et liquidées, PV de réception, décomptes, PV de validation des échantillons) en vue de leur paiement ; - l'absence de dispositions pouvant permettre le paiement partiel suivant l'avancement des travaux.	
Notification du marché ou de la commande	La notification du marché a été faite par la PRMP de la commune.	

3.3.3 Phase de l'exécution, de la réception et du paiement des marchés

Rubriques d'évaluation du système de passation des marchés liés à l'Accord de Partenariat	Constats faits	Commentaires du ProCaR
Exécution du marché	L'exécution du marché est de la responsabilité de son titulaire.	
Approbation des échantillons ou du dossier d'exécution d'ouvrage	Les échantillons ont été approuvés par les bénéficiaires et les représentants de la PRMP. Des procès-verbaux de validation des échantillons ont été établis à cet effet. Cependant, ces PV manquent de détails et ne renseignent pas de façon précise sur la description des articles acceptés et ceux rejetés. Par ailleurs, on note l'absence de dispositions de production et d'approbation d'un dossier technique d'exécution d'ouvrage avant le démarrage pour les marchés de type travaux.	
Réceptions provisoires et définitives	Seules les réceptions provisoires ont été faites à l'étape de notre évaluation et ont été sanctionnés par des PV dûment établis.	
Paiements des factures	L'étape de paiement est assurée par le ProCaR. Les informations sur le paiement des factures	

	n'étaient pas accessibles pour permettre leur exploitation. Le manuel de procédures n'a pas prévu des dispositions relatives à la communication aux communes des informations liées au paiement des factures.	
Suivi et Contrôle de l'exécution	Les éléments justificatifs du suivi réel et du contrôle de l'exécution des marchés de travaux ou des acquisitions n'existent pas dans le manuel des procédures.	
Gestion des recours, litiges et autres conflits sur le marché	Le cadre de gestion des litiges, des conflits et des recours dans le cadre de l'exécution des marchés n'est pas clairement défini le manuel des procédures de passation des marchés et les marchés.	

3-4. COMMENTAIRE SUR LE DEGRE DE PERFORMANCE DES COMMUNES ET LEUR CLASSIFICATION

La première phase de notre mission sanctionnée par le rapport de terrain a permis, entre autres, d'évaluer la performance des communes de la zone d'intervention du Projet à conduire avec efficacité la passation des marchés dans le cadre de l'Accord de partenariat qu'elles ont signé avec ProCaR/PADMAR dans le respect du calendrier convenu. Le tableau suivant rappelle les résultats obtenus par chacune des communes et leurs classements.

Communes	Nombre marché	% taux d'exécution Intrants	% taux d'exécution Outillage	% taux d'exécution Irrigation	Moy %taux d'exécution	Rang analysé	Observations Intrants	Observations outillage	Observations Irrigation
Ouinhi	2	100%	100%	NA	100%	1	Réceptionné et payé	Réceptionné et payé	DC non reçu
Aguégoués	2	NA	100%	100%	100%	1	DC non reçu	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué
Kétou	2	NA	100%	100%	100%	1	DC non reçu	Réceptionné et payé	Réceptionné
Djidja	2	100%	100%	NA	100%	1	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	DC non reçu
Cové	2	100%	100%	NA	100%	1	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	DC non reçu
Lokossa	2	100%	100%	NA	100%	1	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	DC non reçu
Za-Kpota	2	100%	100%	NA	100%	1	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	DC non reçu
Porto-Novo	2	NA	100%	100%	100%	1	DC non reçu	Réceptionné mais non validé	Réceptionné et exploité mais une lettre de révision de prix a été envoyée au ProCaR par le Titulaire
Bonou	1	NA	100%	NA	100%	9	DC non lancé	Réceptionné et distribué	DC non lancé
Ouidah	3	100%	100%	90%	97%	10	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	Non réceptionné (travaux en cours)
Athiémé	3	100%	100%	90%	97%	11	Réceptionné et payé	Réceptionné et payé	Demande révision (prix)
Comé	3	100%	100%	90%	97%	11	Réceptionné et payé	Réceptionné et payé	Avenant quantité en cours même prix
Dangbo	2	NA	100%	90%	95%	13	DC non reçu	Réceptionné et distribué	Marché techniquement en souffrance

Communes	Nombre marché	% taux d'exécution Intrants	% taux d'exécution Outillage	% taux d'exécution Irrigation	Moy %taux d'exécution	Rang analysé	Observations Intrants	Observations outillage	Observations Irrigation
Zè	3	90%	100%	90%	93%	14	Non réceptionné	Réceptionné et distribué	Non réceptionné
Sèmè Podji	3	100%	90%	90%	93%	15	Réceptionné	Non réceptionné (perspective)	Demande révision (prix ou quantité)
Zogbodomey	3	100%	100%	70%	90%	16	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	Procédure infructueuse
Zagnanado	3	100%	100%	70%	90%	17	Réceptionné	Réceptionné et distribué	Procédure infructueuse
Cotonou	3	90%	100%	80%	90%	18	Non réceptionné (perspective)	Réceptionné et distribué	Abandon du marché
Adja-Ouéré	2	80%	100%	NA	90%	19	Renonciation au marché	Réceptionné et payé	DC non reçu
Dogbo	2	NA	100%	70%	85%	20	DC non reçu	Réceptionné et non distribué	Procédure infructueuse
Abomey-Calavi	3	90%	90%	70%	83%	21	Non réceptionné (perspective)	Non réceptionné (perspective)	ANO défavorable
Grand Popo	3	80%	90%	80%	83%	22	Renonciation (prix)	Non réceptionné	Procédure infructueuse
Klouékanmey	3	100%	100%	40%	80%	23	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	Procédure infructueuse
Lalo	3	100%	100%	40%	80%	23	Réceptionné et distribué	Réceptionné et distribué	Procédure infructueuse
Adjohoun	2	NA	90%	70%	80%	25	DC non reçu	Retard de livraison	Procédure infructueuse
Ifangni	3	70%	80%	80%	77%	26	Procédure infructueuse	Abandon du marché	Abandon du marché
Tori-Bossito	3	50%	70%	70%	63%	27	Procédure infructueuse	ANO défavorable	Marché non attribué

Tableau : classement de la performance des communes en fonction du niveau d'exécution atteint pour les marchés à la date du 13 mars 2020

Légende : NA non applicable

Les résultats énumérés ci-dessus ont servi, par la suite, de base pour revoir la collaboration avec les vingt-sept communes intervenant dans la zone d'intervention du Projet en ce qui concerne le choix des modes de passation des marchés. Ainsi, prenant en compte la performance des communes mesurée à partir de la combinaison des critères du nombre de marchés et du taux d'exécution atteint pour ces marchés, nous proposons trois catégories prioritaires de modes de collaboration qui se présentent comme suit :

Performance en fonction du Modes de passation des Communes concernés degré moyen d'exécution des marchés		
Communes n'ayant conduit le processus de passation d'<u>aucun</u> marché à un taux d'exécution de 100%	Demandes de cotation (DC)	Adjohoun, Ifangni Tori-Bossito Abomey-Calavi Grand Popo
Communes ayant conduit le processus de passation d'<u>au moins un (01) marché</u> à un taux d'exécution de 100%	Demande de renseignements et de prix (DRP) / Demandes de cotation (DC)	Dangbo Zè Sèmè Podji Cotonou Adja-Ouéré Dogbo Bonou
Communes ayant conduit le processus de passation d'<u>au moins deux (02) marchés</u> à un taux d'exécution de 100%	Demande de renseignements et de prix (DRP)	Ouinhi Aguégus Kétou Djidja Cové Lokossa Za-Kpota Porto-Novo Ouidah Athiémé Comé Zogbodomey Zagnanado Klouékanmey, Lalo,

Pour affiner le classement des communes suivant le choix des modes de passation des marchés, il est recommandé de tenir également compte du nombre de dossiers validés par le PADMAR suivant les plans d'affaires et les plans de campagnes qui lui ont été soumis ainsi que de la nature des biens à acquérir.

4. MESURES SPECIFIQUES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

Les constats effectués ont suscité les propositions de recommandations suivantes pour l'amélioration de l'aspect organisationnel et des procédures de passation et d'exécution des marchés avec les communes en vue d'établir un nouvel accord de partenariat.

N°	Procédures/Rubriques d'évaluation	Recommandations	Acteurs / Responsables	Commentaires ProCaR/PADMAR
1	Description du mécanisme de financement des micro-projets des bénéficiaires du ProCaR/PADMAR	Créer un chapitre dans l'Accord de partenariat qui prend en compte le montant et la description du financement de façon détaillée afin de justifier des modes de passations et les types de marchés à passer.	Chef Projet PADMAR RPM Personnes Ressources	
2	Cadre institutionnel et organisationnel de la Passation des Marchés	Prévoir dans l'Accord de partenariat et le manuel des procédures des critères d'évaluation du respect des engagements par chacune des parties ; Actualiser le manuel de passation des marchés avec les communes pour permettre une fluidité dans l'accomplissement des tâches et le contrôle en temps opportun ; Renforcer le cadre institutionnel avec des observateurs indépendants et/ou des personnes	Coordination ProCaR RPM FIDA (Pour les avis) TSM Personnes Ressources	

		ressources bien averties des questions de marchés publics pour suivre le déroulement et/ou accompagner le processus de passation des marchés dans les communes ; Renforcer périodiquement les capacités des membres de la CPMP des communes par des séances de formation et d'échanges avec l'appui de personnes ressources / consultants ; Responsabiliser les TSM pour faire un rapport circonstancier mensuel sur le déroulement du processus de passation des marchés indépendamment du rapport du CCSAM à élaborer par le Point Focal.		
3	Plan de Passation des Marchés	Prévoir les marchés à passer dans le PPM en conformité à la réglementation en vigueur et veiller à sa publication ; Etablir un calendrier d'actions des marchés à passer accompagné des délais et des tâches puis	Coordination ProCaR Chef Projet PADMAR RPM FIDA (Pour les avis)	

		veiller à sa publication dans chaque commune de la zone d'intervention du Projet pour la célérité dans la mise en œuvre des procédures ; Encadrer le processus de passation des marchés avec des deadlines pour chacune des étapes. Ce qui permettra d'établir un chronogramme rigoureux pour la conduite de la passation des marchés pour les vingt sept (27) communes.			
4	Elaboration des Dossiers (Contenus et Respect des canevas)	Veiller à ce que les bénéficiaires et le Spécialiste en passation des marchés de la Commune soient associés aux étapes de définition des spécifications techniques et des caractéristiques détaillées des besoins ;	Chef Projet PADMAR CTA CCSAM TSM Bénéficiaires PRMP/CPMP Communes RPM		
	<i>Expression des besoins</i>				
	<i>Identification et analyse des besoins</i>	Affecter chaque tâche à des acteurs précis afin de faciliter la mise en œuvre et l'évaluation en temps opportun ;			
	<i>Synthèse et transmission pour validation</i>				
	<i>Définition des spécifications techniques</i>				
	<i>Caractéristiques détaillés des besoins</i>	Prévoir dans les dossiers de DC ou de DRP la nécessité au soumissionnaire de fournir dans les			

	<i>Elaboration des descriptifs</i>	leurs offres des descriptifs techniques du fabricant ou prospectus des équipements à livrer ;		
	<i>Finalisation des dossiers suivant canevas</i>	Prévoir également la fourniture par les soumissionnaires d'un engagement de disponibilité des intrants dans les DC et les DRP.		
5	Validation des Dossiers et BON A LANCER	Envisager la possibilité de faire valider par la CCMP et obtenir le « BON A LANCER » sur les dossiers avant leur lancement afin de lever toutes ambiguïtés.	RPM PRMP Communes	
6	Publicité des DC (canaux et délais)	Diversifier le mode de publication pour obtenir plus d'offres, par exemple faire la publication à la radio locale et procéder à l'affichage dans les antennes régionales du ProCaR ainsi qu'à son Siège des dossiers lancés. Demander aux communes de transmettre dès leur signature les avis de publication de DC et	PRMP Communes	

		ou DRP au ProCaR tout au moins par voie électronique.		
7	Délai accordé pour le dépôt des offres	Respecter les délais réglementaires	PRMP Communes	
8	Réception des offres (Nombres, Registres)	Prendre les dispositions pour renseigner systématiquement le registre de dépôt des offres.	PRMP et S/PRMP Communes	
9	Procédure d'ouverture des plis (Même jour et Publique)	Respecter rigoureusement le principe de transparence des marchés publics en procédant à l'ouverture des offres dans les trente minutes suivant l'heure de dépôt des offres en présence des représentants des soumissionnaires et éventuellement des personnes ressources du ProCaR.	PRMP Communes CPMP RPM ProCaR Observateurs ProCaR	
10	Procédure d'Evaluation des offres (sous commissions et délai)	Procéder à l'évaluation des offres au plus dans les 72 heures suivant la date d'ouverture des offres.	CPMP et sa Sous-commission Observateurs ProCaR	
11	Vérification et Validation des rapports (PV d'ouverture, d'analyse et d'attribution, note de l'observateur)	Transmettre les dossiers pour validation à la CCMP avant l'ANO du ProCaR. Prendre les dispositions au niveau du ProCaR pour améliorer le délai de délivrance des ANO.	PRMP Communes CCMP Communes RPM ProCaR	

		Prévoir dans les DC et ou DRP des dispositions pour limiter le nombre de marchés pouvant être attribuer à un même soumissionnaire.		
12	Notification d'attribution et de non attribution	Notifier systématiquement dès l'obtention de l'ANO du ProCaR les attributions et non attributions et veiller à ce que cela se fasse dans le délai de validité des offres.	PRMP des Communes	
13	Elaboration et signature du marché (ou du bon de commande)	Mentionner clairement dans les marchés les pièces justificatives permettant de s'assurer de la probité des dépenses. En cas de marchés de petits travaux, préciser dans les contrats les dispositions pour le paiement partiel suivant l'avancement des travaux et indiquer la personne habilité à certifier leur degré d'avancement.	PRMP des Communes Coordination ProCaR	
14	Notification du marché ou de la commande	Notifier le marché dans le délai convenu par le projet en conformité avec le délai réglementaire.	PRMP des Communes	
15	Exécution du marché (Physique et financière)			

<i>Approbation des échantillons ou du dossier d'exécution d'ouvrage</i>	Veiller à l'établissement de PV détaillé avec une mention claire des articles acceptés et rejetés pour la validation des échantillons pour lever tout équivoque ; Prévoir dans les dossiers et dans marchés les dispositions pour la production et l'approbation par les personnes habilités des dossiers techniques d'exécution avant leur démarrage pour les marchés de type travaux ;	PRMP Communes RPM TSM PADMAR Personnes Ressources Bénéficiaires	
<i>Réceptions provisoires et définitives</i>	Veiller à l'établissement de PV détaillé et claire pour sanctionner les réceptions provisoires et définitives avec l'appui de la RPM du ProCaR.	PRMP Communes RPM TSM PADMAR Personnes Ressources Bénéficiaires	
<i>Paiements des factures</i>	Préciser dans le marché le délai de paiement des factures et des décomptes ; Mettre en place un mécanisme notification de la situation des paiements des entreprises à l'endroit des PRMP des communes.	Coordination ProCaR RAF RPM	

16	Suivi et Contrôle de l'exécution	Prendre les dispositions pour le suivi de l'exécution des travaux ou acquisitions au niveau de la commune (PRMP et CCMP) et au niveau du PProCaR (RAI et RPM).	PRMP Communes PADMAR & TSM RPM Personnes Ressources	
17	Gestion des recours, litiges et autres conflits sur le marché	Définir clairement dans le nouvel manuel de procédures et les marchés à venir les responsabilités en matière de gestion des recours, de litiges et des conflit.	PRMP Communes RPM TSM/PADMAR	

ANNEXES

- 1. Nouvel Accord de partenariat d'exécution de la passation des marchés avec les communes ;**
- 2. Version actualisée du manuel des procédures de passation des marchés avec les communes ;**
- 3. Chronogramme indicatif de mise en œuvre des procédures ;**
- 4. Rapport type d'analyse des offres actualisé ;**
- 5. PV d'ouverture des offres actualisé ;**
- 6. PV d'attribution provisoire des offres actualisé.**