

REPUBLIQUE DU BENIN



Suivi citoyen des marchés publics

Guide à l'usage des OSC



Suivi citoyen des marchés publics

Guide à l'usage des OSC

**Le présent guide est élaboré dans le cadre du projet
Transparence et Redevabilité exécuté par l'ONG
ALCRER avec l'appui technique et financier de GIZ.**



SOUS LA SUPERVISION DE
Vihoutou Martin ASSOGBA

COMITE DE REDACTION
Gervais LOKO
Luc-Omer GANDEMEY
Sabin HOUNTADA

APPUI TECHNIQUE
Emile ADANKANHOUNDE

RELECTURE
Koami GOUTON

Copyright : ALCRER/GIZ, Cotonou, avril 2023

Liste des sigles et abréviations

| | | |
|---------|---|---|
| ALCRER | : | Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme |
| ANCB | : | Association Nationale des Communes du Bénin |
| ANLC | : | Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption |
| ARMP | : | Autorité de Régulation des Marchés Publics |
| CCMP | : | Cellule de Contrôle des Marchés Publics |
| COE | : | Commission/Comité d'Ouverture et d'Evaluation |
| CONAFIL | : | Commission Nationale des Finances locales |
| CPC | : | Cellule de Participation Citoyenne |
| DAO | : | Dossier d'Appel d'Offres |
| DC | : | Demande de Cotation |
| DNCMP | : | Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics |
| DRP | : | Demande de Renseignements et de Prix |
| FONAC | : | Front National de lutte contre la Corruption |
| GIZ | : | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| ONG | : | Organisation Non Gouvernementale |
| OSC | : | Organisation de la Société Civile |
| PRMP | : | Personne Responsable des Marchés Publics |
| SD | : | Seuils de dispense |

Table des matières

| | |
|--|----|
| Liste des sigles et abréviations | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| A. GENERALITES SUR LES MARCHES PUBLICS | 8 |
| a. Définition d'un marché public | 8 |
| b. Le cadre légal et institutionnel | 8 |
| c. Les catégories de marchés publics | 10 |
| d. Les procédures de passation des marchés publics | 11 |
| e. Les procédures et les seuils de passation | 12 |
| f. Les différentes étapes de la passation des marchés publics | 15 |
| B. GENERALITES SUR LE SUIVI CITOYEN DES MARCHES PUBLICS | 17 |
| a. Les dispositions juridiques favorables au suivi citoyen | 17 |
| b. Les règles générales du suivi citoyen | 19 |
| C. ORGANISATION DU SUIVI CITOYEN DE LA PASSATION | 21 |
| a. Les interdictions prévues par la loi | 21 |
| b. Les pratiques frauduleuses courantes | 22 |
| c. Collecte et analyse de l'information liée aux marchés publics | 25 |
| D. ORGANISATION DU SUIVI DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS | 33 |
| a. La recherche d'informations | 33 |
| b. La visite de chantier | 33 |
| c. L'interpellation des acteurs compétents | 34 |
| E. ORGANISATION DE LA DENONCIATION | 35 |
| a. Au niveau communal | 35 |
| b. Au niveau national | 35 |
| CONCLUSION | 37 |

INTRODUCTION

La passation et l'exécution des marchés publics sont particulièrement exposées à la fraude et à la corruption. En raison de la forte concentration des fonds publics dans ces processus, elles ne sauraient échapper à la veille citoyenne. Or, pendant longtemps, les textes qui encadrent les marchés publics n'ont pas prévu une implication formelle de la société civile, notamment dans les processus de passation et de contrôle. Elle est seulement représentée au sein de l'instance de régulation.

Face à la situation, certains acteurs comme ALCRER et SOCIAL WATCH BENIN, dans le cadre du programme PartiCiP, ont développé des mécanismes informels de suivi de la passation et de l'exécution des marchés publics. En effet, depuis une dizaine d'années, les Cellules de participation citoyenne (CPC) assistent, en tant qu'observateurs, aux travaux des commissions d'attribution et effectuent des visites de chantiers aux fins de veiller à la transparence et à l'exécution optimale des marchés attribués par les collectivités territoriales.

En mai 2019, dans le but de développer des espaces de dialogue entre l'Etat, les collectivités territoriales et les OSC pour une bonne surveillance des processus d'attribution et d'exécution de la commande publique, la GIZ a organisé un atelier d'échanges entre plusieurs structures étatiques et non étatiques (ARMP, DNCMP, CONAFIL, DGCT, ANCB, ANLC, FONAC, ALCRER, SOCIAL WATCH BENIN, GIZ, etc.). Un groupe de travail est né de ces échanges et a travaillé sur la problématique du suivi citoyen de la commande publique. Après la réforme de la décentralisation en décembre 2021, un atelier national, tenu le 24 août 2022 à Bohicon, a permis de faire le point sur la problématique et de reconnaître à nouveau la nécessité de favoriser la participation des citoyens qui sont à la fois contributeurs des ressources publiques et bénéficiaires finaux des investissements de la commande publique.

Si la pertinence de l'implication de la société civile dans les procédures de passation et d'exécution des marchés publics a toujours fait l'unanimité, la question de l'opérationnalisation d'une démarche structurée a été âprement discutée. Notamment, le point sur la présence physique des membres ou représentants des organisations de la société civile dans le processus de la passation a suscité de profondes divergences. Mais, un consensus a pu être dégagé sur l'essentiel des espaces de contrôle citoyen à développer tout au long de la passation et de l'exécution des marchés publics.

Sur la base de ce consensus de Bohicon, le présent guide vient définir les modalités du suivi citoyen des marchés publics. Il comporte trois parties essentielles :

- les généralités sur les marchés publics pour permettre aux membres de la société civile de comprendre les fondamentaux des procédures de la passation des marchés publics ;
- les grandes lignes du suivi citoyen à travers l'encadrement juridique favorable, les manquements à surveiller et l'organisation concrète de la veille ;
- une présentation des structures susceptibles de recevoir les dénonciations des

organisations de la société civile.

Le suivi citoyen de la commande publique est un gage de transparence pour une gestion optimale des faibles ressources des communes notamment, et la qualité des travaux réalisés en vue de satisfaire les besoins des populations. Il participe même à l'amélioration du civisme fiscal, car plus les citoyens ont des informations sur l'utilisation des fonds publics, mieux ils contribuent à leur mobilisation.



A. GENERALITES SUR LES MARCHES PUBLICS

Le suivi à effectuer suppose que les membres de la société civile ont une maîtrise des fondamentaux des marchés publics.

a. Définition d'un marché public

Un marché public est un contrat écrit passé, par lequel un ou plusieurs entrepreneur(s), fournisseur(s) ou prestataire (s) de service (s) s'engagent envers une ou plusieurs autorités (s) contractante(s), soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

b. Le cadre légal et institutionnel

Les procédures des marchés publics sont encadrées par plusieurs textes et sont gérées par différents organes. Le principal texte est la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin. Elle est renforcée par un ensemble de onze (11) décrets d'application cités en annexe.

Le cadre institutionnel de gestion des marchés publics comprend trois organes fondamentaux et des autorités d'approbation. Il s'agit de :

- Les organes de passation

Ils sont chargés de gérer le processus de passation et d'exécution des marchés. Ils comprennent :

- la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) : c'est la personne qui conduit la procédure de passation, depuis l'identification des besoins, la désignation de la personne qui a gagné le marché (attributaire) jusqu'à l'approbation du marché. Elle exécute ses activités au nom de l'autorité contractante. La PRMP peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché.
- la Commission d'Ouverture et d'Evaluation (COE) : elle assiste la PRMP dans l'exécution de sa mission. Elle est chargée de l'ouverture des offres, de leur analyse et de leur évaluation suivant les critères retenus.

- Les organes de contrôle

Ils comprennent :

- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) placée auprès de chaque autorité contractante : elle donne son avis conforme sur les opérations de passation des marchés, de la planification à l'attribution, dont les montants sont dans leur limite de compétence.
- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), placée sous la tutelle du Ministre en charge des finances. Elle est l'organe central de contrôle des marchés publics. Elle effectue un contrôle a priori¹ sur la procédure de passation des marchés publics d'un montant supérieur ou égal aux seuils marquant la limite de compétence des CCMP. Elle exerce également un contrôle a posteriori² sur les procédures de passation de marchés ne relevant pas de son contrôle a priori au regard des seuils de passation des marchés publics et l'exécution de tout marché public sans préjudice de contrôle exercé par les autres organes de contrôle.

- L'organe de régulation

C'est l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP). Rattachée à la Présidence de la République et dotée de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière, elle est chargée entre autres de promouvoir un environnement transparent, offrant des voies de recours efficaces et favorables à la concurrence, au développement des compétences et de performance des acteurs et œuvrer pour l'amélioration et le renforcement de l'efficacité du système de la commande publique au Bénin.

Par ailleurs l'ARMP est chargée d'examiner les dénonciations des irrégularités constatées par les parties prenantes ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation des marchés publics au niveau des organes d'exécution des marchés publics.

¹ Le contrôle a priori s'effectue avant la passation du marché.

² Le contrôle a posteriori s'effectue après la passation du marché.

- Les autorités d'approbation

Ce sont les personnes ci-après :

- le Ministre chargé des finances qui approuve tous les marchés publics, relevant du seuil de compétence de contrôle a priori de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) à l'exception des marchés des communes et des personnes morales de droit privé assujetties ;
- le Secrétaire exécutif qui approuve les marchés publics communaux³ ;
- les Ministres concernés qui approuvent tous les marchés publics qui relèvent du seuil de compétence de contrôle a priori des cellules de contrôle mises en place au sein des Ministères ;

Les autorités approbatrices définies peuvent déléguer leur pouvoir en matière d'approbation des marchés publics dans les conditions qu'elles fixent par arrêté ou décision.



c. Les catégories de marchés publics

La réglementation des marchés publics en République du Bénin distingue quatre (4) catégories de marchés publics. Il s'agit du :

- **Marché public de fournitures** : contrat qui a pour objet l'achat, le crédit-bail, la location ou la location-vente avec ou sans option d'achat de biens de toute nature y compris des matières premières, produits, équipements et objets sous forme solide, liquide ou gazeuse, ainsi que les services accessoires à la fourniture de ces biens. On peut citer le marché d'acquisition de groupes électrogènes, le marché d'acquisition de véhicules, le marché d'acquisition de mobiliers de bureaux, etc.

³ Article 134 de la loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale.

- **Marché public de prestations intellectuelles** : contrat qui a pour objet des prestations dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable ; il inclut notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique. À titre d'exemple, on a le marché d'élaboration de schéma directeur, le marché de réalisation d'études géotechniques, d'étude de faisabilité et de contrôle, etc.
- **Marché public de services** : c'est un contrat de fournitures de service qui comprend également le marché de prestations intellectuelles. On peut citer le marché d'entretien des bâtiments, de caniveaux, le marché de gardiennage, le marché d'archivage et de numérisation des documents, etc.
- **Marché public de travaux** : contrat qui a pour objet, soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de tous travaux de bâtiment, de génie civil, de génie rural ou de réfection d'ouvrages de toute nature. Il s'agit, par exemple, du marché de construction des modules de salles de classes, du marché de construction de toilettes, de marché, de réfection de pont, etc.

Il y a une dernière catégorie qu'on appelle **marché public de type mixte**. C'est un contrat relevant d'une des catégories mentionnées ci-dessus qui peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie ; les procédures de passation et d'exécution des marchés publics devront prendre en compte la catégorie dominante. On peut citer le marché d'acquisition et de maintenance de véhicules, le marché d'acquisitions et d'entretien d'équipements informatiques, le marché d'achat de logiciel et de formation des utilisateurs, etc.

d. Les procédures de passation des marchés publics

Le code des marchés publics a retenu trois (03) types de procédures de passation des marchés publics :

- Les procédures spécifiques aux marchés de fournitures, de travaux et de services ;
 - Les procédures spécifiques de passation des marchés de prestations intellectuelles ;
 - Les procédures simplifiées de sollicitation de prix.
- **Les procédures spécifiques aux marchés de fournitures, de travaux et de services**

Elles comprennent l'appel d'offres et le gré à gré.

- L'Appel d'offres est la procédure de passation des marchés publics par laquelle l'administration choisit librement son cocontractant après une mise en concurrence préalable des candidats. Il se caractérise par la nécessité d'une mise en concurrence publique et se conclut sans négociation. Le choix du cocontractant est fait sur la base de l'offre conforme aux spécifications techniques, évaluée économiquement la plus avantageuse et dont le soumissionnaire satisfait aux critères de qualification. L'appel d'offres peut être ouvert, restreint ou avec concours. Il peut être national ou international.

- Le gré à gré ou l'entente directe est un mode de passation de marchés publics sans appel d'offres, après autorisation spéciale de l'organe compétent (Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics ou le Conseil des Ministres). La demande d'autorisation de recours à cette procédure doit exposer les motifs la justifiant.

- **Les procédures spécifiques de passation des marchés de prestations intellectuelles**

Elles s'organisent en deux phases (présélection et sélection) et incluent la possibilité de négociation entre l'autorité contractante et le candidat dont la proposition est retenue.

- **Les procédures simplifiées de sollicitation de prix**

Elles concernent les demandes de cotation et les demandes de renseignements et de prix.

e. Les procédures et les seuils de passation

Les seuils de passation sont les montants prévisionnels (hors taxes) à partir desquels tout marché public est soumis aux procédures fixées par le code des marchés publics. En dessous de ces montants, les gestionnaires des marchés publics peuvent recourir aux procédures de sollicitation de prix et du régime du seuil de dispense.

➤ **Les procédures relevant des seuils de passation**

Elles s'appliquent aux opérations d'achats dont les montants prévisionnels hors taxes sont supérieurs ou égaux aux seuils de passation des marchés. A partir de ces seuils, les collectivités territoriales doivent appliquer les dispositions du code des marchés publics.

Les seuils varient selon le statut de la commune.

**Tableau 1 : Seuils de passation des marchés publics
au niveau des communes**

| Nature du marché | Seuils de passation (FCFA HT) |
|--|----------------------------------|
| Communes à statut particulier | |
| Travaux | 100.000.000 |
| Fournitures et services | 70.000.000 |
| Prestations intellectuelles confiées à des cabinets | 50.000.000 |
| Prestations intellectuelles de consultants individuels | 20.000.000 |
| Communes à statut intermédiaire et ordinaire | |
| Travaux | 35.000.000 |
| Fournitures et services | 25.000.000 |
| Prestations intellectuelles confiées à des cabinets | 20.000.000 |
| Prestations intellectuelles de consultants individuels | 15.000.000 |

En dessous de ces montants, les gestionnaires des marchés publics peuvent mettre en place des procédures simplifiées que sont : les procédures de sollicitation de prix et les procédures relevant du seuil de dispenses.

➤ **Les procédures de sollicitation de prix**

Elles concernent les opérations d'achats dont les montants prévisionnels (hors taxes) sont compris entre le seuil de dispense et les seuils de passation des marchés. Elles comprennent : les demandes de renseignement et de prix puis les demandes de cotation.

- ❖ la demande de renseignements et de prix : c'est une procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation des marchés publics en dessous des seuils nationaux de passation des marchés. Les seuils à partir desquels il faut appliquer les procédures de demande de renseignements et de prix varient selon le statut de la commune.

**Tableau 2 : Seuils de demande de renseignements
et de prix au niveau des communes**

| Nature du marché | Seuils de passation (FCFA HT) |
|--|--------------------------------|
| Communes à statut particulier | |
| Travaux | 10.000.000 < DRP < 100.000.000 |
| Fournitures et services | 10.000.000 < DRP < 70.000.000 |
| Prestations intellectuelles confiées à des cabinets | 10.000.000 < DRP < 50.000.000 |
| Prestations intellectuelles de consultants individuels | 10.000.000 < DRP < 20.000.000 |
| Communes à statut intermédiaire et ordinaire | |
| Travaux | 10.000.000 < DRP < 35.000.000 |
| Fournitures et services | 10.000.000 < DRP < 25.000.000 |
| Prestations intellectuelles confiées à des cabinets | 10.000.000 < DRP < 20.000.000 |
| Prestations intellectuelles de consultants individuels | 10.000.000 < DRP < 15.000.000 |

Malgré le caractère simplifié, les demandes de renseignement et de prix doivent garantir le respect des principes posés par le code des marchés publics et une mise en concurrence effective en vue de rechercher les économies d'échelles.

❖ *les demandes de cotation*

Les seuils devant être respectés dans le cadre de ces procédures se présentent comme suit :

Tableau 3 : Seuils de demande de cotation au niveau des communes

| Nature du marché | Seuils de DC (FCFA HT) |
|--|------------------------------|
| Travaux | 4. 000.000 < DC ≤ 10.000.000 |
| Fournitures et services | |
| Prestations intellectuelles confiées à des cabinets | |
| Prestations intellectuelles de consultants individuels | |

➤ **Les procédures relevant du seuil de dispense**

Le seuil de dispense est le montant prévisionnel hors taxes maximum à partir duquel les achats publics peuvent s'effectuer sur simple facture après consultation de trois entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires. Il s'applique pour des dépenses qui ne sont pas prévisibles lors de la planification des marchés ou dont la réalisation répond à des urgences. Il est fixé à quatre millions (4.000.000) FCFA hors taxes⁴.

f. Les différentes étapes de la passation des marchés publics

La passation et l'exécution constituent les deux grandes phases de la gestion des marchés publics. La phase de passation comprend plusieurs étapes allant de l'identification d'un besoin à la finalisation du contrat. Quant à la phase d'exécution, elle comprend les étapes de gestion du contrat, de la réception, de paiement et prend fin à la réception définitive.



⁴ Article 5 du décret n°2020 - 599 du 23 décembre 2020 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense et de contrôle des marchés publics.

- De l'évaluation des besoins au choix de la procédure

Lors de la phase précédant le lancement de la procédure, les besoins en matière de biens et de services sont évalués et inscrits dans le plan annuel d'investissement (PAI) de la commune. Ensuite, les marchés publics sont planifiés et budgétisés. Il est nécessaire d'évaluer si les besoins sont réels avant de définir les spécifications techniques relatives à l'objet du marché et établir le choix de la procédure.

Lors du choix de la procédure, les acteurs de passation doivent mener des analyses pour savoir s'il convient de recourir à une mise en concurrence ou d'attribuer le marché sur une base non concurrentielle.

Ce dernier type de passation de marchés est plus courant lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ou que les marchés ne peuvent être confiés qu'à un seul prestataire déterminé pour des raisons techniques et artistiques ou dans les cas d'extrême urgence pour les travaux, les fournitures ou les services que la commune doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur.

En règle générale, le jeu de la concurrence permet d'atténuer des risques inhérents aux procédures non concurrentielles, tels que le népotisme ou la subornation des décideurs. Une procédure d'appel à concurrence n'est pas un obstacle absolu à la mauvaise gestion, mais elle peut optimiser l'ouverture et la transparence de la procédure et ainsi exercer une pression pour justifier les irrégularités telles que le manque d'efficacité, des résultats peu probants et des tarifs anormalement élevés.

- Du lancement de la procédure à la signature du contrat

La phase d'appel à concurrence inclut des étapes qui sont communes aux procédures concurrentielles et non concurrentielles. Dans les deux cas, les fournisseurs potentiels doivent faire l'objet d'une évaluation et une décision d'attribution doit être prise par la commission d'ouverture et d'évaluation.

- L'exécution des marchés publics

La phase suivant l'attribution d'un contrat comprend les tâches extrêmement importantes de contrôle, de gestion et d'audit de la bonne exécution du contrat. En particulier, dans les négociations portant sur de grands et complexes projets, des demandes de modification des conditions contractuelles peuvent être requises après l'attribution du contrat.

B. GENERALITES SUR LE SUIVI CITOYEN DES MARCHES PUBLICS

Le suivi citoyen s'entend comme l'implication active des citoyens et des citoyens organisés (société civile) dans les procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Cette implication est d'autant plus légitime que les citoyens sont les principaux contributeurs des ressources qui servent à payer les marchés publics et les destinataires finaux des achats et investissements publics. Les pouvoirs publics ont reconnu la légitimité de l'engagement des citoyens dans les marchés publics à travers plusieurs textes.



a. Les dispositions juridiques favorables au suivi citoyen

La loi 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics a inscrit, parmi les principes majeurs devant présider à la gestion des procédures des marchés publics, le principe de la transparence⁵ (article 7, point 4). Or, la transparence c'est la mesure dans laquelle les citoyens ont des possibilités réelles d'accéder à l'information sur les activités et les comportements des gestionnaires publics. Attaché à ce principe, le législateur a organisé les procédures des marchés publics pour permettre aux citoyens d'avoir de l'information sur lesdites procédures. Ainsi :

- l'ouverture des plis se fait en séance publique (article 70 du code des marchés publics) et la publication du procès-verbal d'ouverture ;

⁵ Les autres principes cités sont : a) économie et efficacité du processus d'acquisition ; b) liberté d'accès à la commande publique ; c) égalité de traitement des candidats et soumissionnaires.

Suivi citoyen des marchés publics

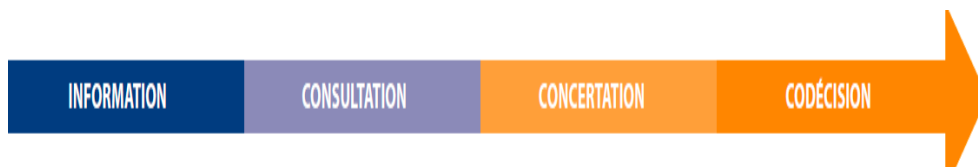
- certains documents liés aux procédures sont accessibles au public. Ce sont notamment :
 - le plan de passation des marchés publics publié par la DNCMP sur le portail web national des marchés publics (<https://www.marches-publics.bj>) (article 24 du code des marchés publics) ;
 - l'avis général de passation de marchés indiquant les caractéristiques essentielles des marchés qui seront passés (article 25 du code des marchés publics) publié dans les mêmes conditions que le plan de passation ;
 - l'avis d'appel à concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite, au minimum, dans le quotidien de service public et sur le portail web national des marchés publics ainsi que le journal des marchés publics (article 53 du code des marchés publics) ;
 - le procès-verbal d'attribution provisoire du marché qui fait l'objet d'une publication après validation par l'organe de contrôle des marchés publics compétent (article 78 du code des marchés publics)
 - l'avis d'attribution définitive publié sur le site web national des marchés publics, dans le journal des marchés publics et/ou dans le quotidien de service public (article 87 du code des marchés publics)

Par ailleurs, le Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin exige que les contrats soient rendus publics pour répondre au droit d'accès à l'information du citoyen : « *les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu* » (article 9).

Enfin, il convient de rappeler le devoir de dénonciation qui pèse sur chaque citoyen ayant eu connaissance de faits illicites dans le cadre de la gestion communale. En effet, l'article 540, alinéa 3 du code de l'administration territoriale dispose « *tout citoyen d'une commune peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés* ». De même, le législateur a admis la possibilité que des « *tiers* » c'est-à-dire des personnes, autres que les candidats et les soumissionnaires, puissent informer l'ARMP des « *irrégularités, fautes et infractions constatées* » dans les procédures des marchés publics (article 117 alinéa 7 de la loi n°2020-26 du 20 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin).

b. Les règles générales du suivi citoyen

En général, un système de veille citoyenne se construit en tenant compte des paliers de la participation tels que l'information, la consultation, la concertation et la co-décision.



En tenant compte des possibilités offertes par la loi, le dispositif de suivi citoyen proposé dans le présent guide se concentre sur le niveau « Information ». Ainsi, le suivi citoyen des marchés publics se décline notamment en quatre étapes majeures :

- **la collecte de l'information** : elle consiste en la mobilisation de la plupart des documents des procédures de passation des marchés publics jugés accessibles selon la loi. Ce sont l'avis général de passation des marchés publics, le plan de passation des marchés publics, l'avis d'appel à concurrence, le procès-verbal d'ouverture des plis, le procès-verbal d'attribution provisoire, l'avis d'attribution définitive, etc. Ces documents ne permettent pas toujours de déceler des irrégularités commises par les acteurs de la chaîne des dépenses publiques. Il faut les compléter avec un minimum d'enquête sur un certain nombre d'intuitions : par exemple, pour savoir si les personnes qui ont participé aux travaux d'ouverture et d'évaluation des offres sont en conflits d'intérêts, il faut chercher à savoir les liens d'intérêts avec les soumissionnaires. Au chapitre suivant, la liste des documents à collecter, les endroits où l'on peut s'en procurer et les éléments importants de leur contenu ont été exposés.

- **l'analyse de l'information** : elle consiste à confronter les informations dans les documents collectés et de l'enquête effectuée aux manquements habituels au code des marchés publics. Il s'agit de vérifier si telle ou telle règle des marchés publics a été violée au regard des informations disponibles. Dans le chapitre suivant un tableau exposera la liste des documents à collecter, les endroits où s'en procurer, leur contenu et les axes d'analyse que la société civile peut explorer.

- **la dénonciation des irrégularités constatées** : si, à l'issue de l'analyse, la CPC a la conviction qu'une règle a été violée, elle saisit les autorités compétentes c'est-à-dire selon les cas, les autorités de passation, de contrôle et de régulation voire l'autorité de tutelle. Etant donné qu'elle se base sur une analyse citoyenne c'est-à-dire non professionnelle, la

dénonciation est plus une déclaration de soupçons portée à la connaissance des autorités compétentes qui pourront éventuellement ouvrir une enquête. Le dernier chapitre du Guide revient sur les signalements et les autorités de saisine.

- **la demande d'audiences publiques de reddition des comptes** : depuis quelques années, les CPC ont pris l'habitude de susciter des audiences publiques de reddition des comptes sur la gestion des marchés publics par les communes. C'est une expérience à capitaliser dans le cadre du présent dispositif de suivi citoyen des marchés publics. L'organisation des audiences est une pratique très appropriée dans les communes et il suffit pour les CPC d'inscrire le sujet sur les marchés publics parmi les thèmes de demande d'audiences publiques de reddition des comptes.

Le dispositif de suivi proposé dans le cadre de ce guide n'implique pas la présence physique de la société civile au-delà de l'ouverture publique des offres. Cela n'empêche pas une collectivité de décider librement d'expérimenter la pratique des « *témoins sociaux* ». Selon l'OCDE, « *fournir des opportunités d'implication directe des parties prenantes externes pertinentes dans le système de passation des marchés publics peut accroître la transparence et l'intégrité tout en garantissant un degré de surveillance adéquat, à condition que la confidentialité, l'égalité de traitement et les autres obligations juridiques dans le processus de passation de marchés publics soient respectées* »⁶.

Encadré 1 :

Exemple d'implication directe de la société civile dans les marchés : les témoins sociaux au Mexique

Depuis 2009, des témoins sociaux sont tenus de participer à toutes les étapes des procédures d'appels d'offres supérieures à certains montants, afin de promouvoir la surveillance par les citoyens. En 2014, ces seuils étaient de 336 millions de pesos mexicains (≈ 25 millions de dollars) pour les biens et les services, et de 672 millions de pesos (≈ 50 millions de dollars) pour les travaux publics. Les témoins sociaux sont des organisations et des individus sans attache avec l'État que le ministère de l'Administration publique (MAP) sélectionne par appels d'offres publics. Le MAP tient un registre des témoins sociaux agréés et évalue leurs performances ; si elles ne sont pas satisfaisantes, les témoins peuvent être éventuellement rayés du registre. Lorsqu'une entité fédérale réclame la participation d'un témoin social, elle en informe le MAP qui désigne l'un de ceux figurant dans le registre. En janvier 2014, le MAP avait enregistré 39 témoins sociaux pour des projets de marchés publics : 5 organisations de la société civile et 34 personnes physiques⁷.

⁶ OCDE, Prévenir la corruption dans les marchés publics, 2016, p. 18.

⁷ Idem.

C. ORGANISATION DU SUIVI CITOYEN DE LA PASSATION

Un bon suivi de la passation des marchés publics suppose une bonne maîtrise des manquements prévus par la loi et des malversations habituelles notées dans la pratique.

a. Les interdictions prévues par la loi

Il s'agit d'un ensemble de faits susceptibles d'être commis à la fois par les soumissionnaires et les agents publics impliqués dans les procédures d'attribution, de contrôle et de régulation.

Tableau 4 : Violations de la réglementation en matière de marchés publics et sanction encourues

| Bases légales : article 341 du code pénal & articles 122 à 128 du code des marchés publics. | | |
|--|---|-------------------------|
| Faits constitutifs | Sanction encourue | Personnes visées |
| La pratique de collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels aux fins de priver l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte | <ul style="list-style-type: none"> - la confiscation des garanties constituées par le contrevenant ; - l'exclusion de la concurrence pour une durée déterminée en fonction de la gravité de la faute commise ; - l'exclusion définitive en cas de récidive ; - le retrait de l'agrément et/ou du certificat de qualification. | Les soumissionnaires |
| L'octroi ou la promesse d'octroyer à toute personne intervenant dans la procédure de passation du marché un avantage indu, pécuniaire ou non, directement ou par des intermédiaires en vue d'obtenir le marché | | Les soumissionnaires |
| La fourniture délibérée dans son offre des informations ou des déclarations fausses ou mensongères, susceptibles d'influer sur les résultats de la procédure de passation ou l'usage d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres | | Les soumissionnaires |
| La commission d'actes ou de manœuvres en vue d'empêcher les investigations et enquêtes menées par les agents de l'organe de régulation des marchés publics | | Les soumissionnaires |

Suivi citoyen des marchés publics

| Faits constitutifs | Sanction encourue | Personnes visées |
|--|--|--------------------|
| La sollicitation ou la réception d'un avantage indu, pécuniaire ou non, directement ou par des intermédiaires en vue d'octroyer un marché à un soumissionnaire | | Les agents publics |
| La violation des règles de contrôle a priori | | Les agents publics |
| <p>Le fait de violer les règles devant garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le fait de déclarer attributaire un soumissionnaire n'ayant pas respecté les règles ou n'ayant pas rempli les conditions exigées ; - le fait de créer une institution au nom de tiers en vue de soumissionner à un marché public ; - le fait d'informer volontairement et préalablement à la soumission, tout soumissionnaire des conditions d'attribution de marché public ; - le fait de pratiquer un fractionnement du marché ou d'influer sur le contenu du dossier d'appel à concurrence ; - le fait de tenter d'influer sur l'évaluation des offres ou sur les décisions d'attribution. | <ul style="list-style-type: none"> - 5 à 10 ans de prison et amende de 25 à 500 millions de francs CFA ; - Interdiction, à vie ou pour au moins 5 ans, de prendre part à une passation des marchés publics ; - Possibilité de sanctions disciplinaires (suspension ou radiation de leur structure et/ou de la fonction publique). | Les agents publics |

b. Les pratiques frauduleuses courantes

En plus des infractions visées par la loi, il y a des pratiques qui cachent la volonté des gestionnaires des marchés publics de frauder. Ces pratiques sont des risques de malversations. On peut citer notamment :

- le mauvais choix de la procédure de passation à adopter ;
- le fractionnement des marchés ;
- l'utilisation abusive de la procédure relevant du seuil de dispense ;
- la description de spécifications techniques adaptées spécialement à une entreprise, ou trop peu précises, ou définies sans considération des résultats voulus
- la non-utilisation du dossier type approprié ;
- l'élaboration des cahiers des clauses et des termes de référence par des candidats ;
- l'influence d'intervenants extérieurs ou de consultants pour la définition des caractéristiques du marché ;
- l'entente officieuse préalable de certains candidats à propos du marché à passer ;
- la non-publication de l'avis d'appel à concurrence ;
- la divulgation d'informations non publiques ;
- la diffusion des informations publiques par des canaux inappropriés ;
- le conflit d'intérêts au niveau de certains soumissionnaires ;
- la partialité dans l'évaluation des offres ;
- l'insuffisance de compétences des membres de la commission d'ouverture et d'évaluation
- le non-respect du chronogramme établi lors de la passation des marchés publics ;
- le rejet anormal de certaines offres ;
- le fait qu'un membre d'un organe de contrôle soit en même temps la PRMP ou membre de la commission d'ouverture et d'évaluation (COE).
- Lorsque la CPC fait le constat d'un de ces cas, elle doit rechercher suffisamment d'éléments pour vérifier s'il s'agit d'un cas avéré et en informer les autorités compétentes.

Encadré 2 :

Veille sur les principes des marchés publics

La loi a défini les principes fondamentaux de la commande publique (article 7 du code des marchés publics). La violation de ces principes expose les agents publics à des sanctions. On distingue :

- **le principe d'économie et d'efficacité du processus d'acquisition** qui vise à garantir que les achats publics soient effectués à un coût raisonnable. La mise en œuvre de ce principe exige de la CPC qu'elle s'assure que le prix du contrat défie toute concurrence.
- **le principe de l'égalité** qui consiste à traiter les candidats et soumissionnaires sans aucune discrimination. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce principe, la CPC veille à ce que :

- les soumissionnaires disposent des mêmes informations ;
- les mêmes délais sont fixés à chaque candidat ou soumissionnaire ;
- chaque offre est évaluée selon les mêmes critères.

- **le principe de liberté d'accès à la commande publique** permettant aux opérateurs économiques de pouvoir d'accéder librement dossiers d'appel à concurrence. Pour sa mise en œuvre, la CPC doit s'assurer que :

- la Mairie a mis en place des procédures de publicité et de transparence notamment la publication du plan prévisionnel de passation, de l'avis général de passation et des avis d'appel à concurrence, etc. ;
- la Mairie n'a pas défini des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques qui sont spécifiques à un opérateur particulier.

- **le principe de transparence des procédures qui implique** le respect des obligations en termes de publicité et repose sur le caractère public des procès-verbaux d'ouverture et d'évaluation des offres. Pour sa mise en œuvre, la CPC doit vérifier que :

- une large publicité afin de garantir une vraie mise en concurrence a été effective ;
- tous les documents qui ont abouti à la sélection du candidat et de son offre sont conservés ;
- le choix du titulaire du marché est justifié ;
- le rejet des autres candidatures est motivé.

Encadré 3 :

Veille citoyenne sur le gré à gré

Le marché public par gré à gré ou entente directe se définit comme tout marché passé sans appel d'offres. Il est strictement encadré par la loi (articles 34 et 35 du code des marchés publics). Pour assurer le suivi citoyen du gré à gré, la CPC doit vérifier que:

- l'une des cinq conditions ci-après énoncées est réunie :
 - lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;

- lorsque les marchés ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques et artistiques ;
- dans les cas d'extrême urgence, pour les travaux, les fournitures ou les services, que l'autorité contractante doit faire exécuter le marché en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- dans le cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de cas de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offres, nécessitant une intervention immédiate et lorsque l'autorité contractante n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de la nécessité ;
- lorsqu'il est autorisé par le conseil des ministres en dernier ressort sur requête de l'autorité contractante.
 - la Mairie a exposé les motifs justifiant le recours à cette procédure de gré à gré ;
 - le gré à gré a été autorisé par la Direction nationale de contrôle des marchés publics ;
 - le montant cumulé des marchés de gré à gré soumis à l'autorisation préalable de la DNCMP ne dépasse pas 10% du montant total des marchés publics passés par la Mairie ;
 - le marché de gré à gré est communiqué par la Mairie à l'ARMP pour information.

c. Collecte et analyse de l'information liée aux marchés publics

Le présent point expose les documents à collecter dans le cadre du suivi, les points d'attention de leur contenu et les actions citoyennes à mener :



Suivi citoyen des marchés publics

Plan de passation des marchés publics

Aux termes de l'article 24 du code des marchés publics, le plan de passation des marchés publics est accessible aux citoyens.

| | |
|-------------------------------------|---|
| Où se procurer le document ? | Aller sur le site : https://www.marches-publics.bj ou demander une copie à la Mairie |
| Intérêt du document | Le document du plan permet de : <ul style="list-style-type: none">- avoir la liste des marchés à passer au cours de l'année ; aucun marché dont le montant est supérieur à 4 000 000 FCFA HT ne peut être passé s'il ne figure sur cette liste ;- connaître les montants prévisionnels hors taxes, le chronogramme des activités de passation et les modes de passation ;- vérifier la présence de marchés fractionnés. |
| Actions citoyennes à mener | La CPC peut : rechercher le plan sur le site https://www.marches-publics.bj ; <ul style="list-style-type: none">- demander une copie à la Mairie ;- écrire aux autorités compétentes dans trois cas de figure : lorsque (i) le plan de passation n'est pas rendu public ; (ii) un marché est passé sans avoir figuré dans le plan et (iii) le constat d'un fractionnement. |

Avis général de passation des marchés public

C'est un document à réaliser et à publier par la mairie dans les mêmes conditions que le plan de passation (article 25 du code des marchés publics). Il est donc accessible aux citoyens.

Suivi citoyen des marchés publics

| | |
|-------------------------------------|---|
| Où se procurer le document ? | Aller sur le site : https://www.marches-publics.bj ou demander une copie à la Mairie |
| Intérêt du document | L'avis général permet de savoir, au-delà de la liste des marchés de l'année, leurs caractéristiques essentielles. |
| Actions citoyennes à mener | La CPC peut : rechercher le document sur le site https://www.marches-publics.bj - ou demander une copie à la Mairie - écrire aux autorités compétentes lorsque l'avis général n'est pas rendu public. |

Avis d'appel à concurrence

Aux termes de l'article 53 du code des marchés publics, l'avis d'appel à concurrence est publié à travers des supports pouvant permettre d'atteindre le plus grand nombre de personnes.

| | |
|-------------------------------------|---|
| Où se procurer le document ? | L'avis peut être consulté : ➤ Pour les DAO : - sur le site https://www.marches-publics.bj ; - dans le quotidien de service public (La Nation) ; - dans le Journal des marchés publics (édité par la DNCMP en collaboration avec l'ONIP...NB: la publication dans ces trois canaux est obligatoire. - dans tout autre journal de large diffusion ➤ Pour les DRP : - Tableau d'affichage des mairies ; - Chambres de métiers et des institutions consulaires couvrant les communes. La CPC peut demander copie à la Mairie. |
| Intérêt du document | L'avis permet de vérifier que : - le marché a été prévu dans le plan de passation ; - les délais de soumission sont respectés ; - l'avis a été publié dans les délais exigés et dans les canaux exigés ; - le contenu de l'avis correspond aux exigences du code des marchés publics. |

Suivi citoyen des marchés publics

| | |
|-----------------------------------|--|
| Actions citoyennes à mener | La CPC peut : <ul style="list-style-type: none">- consulter l'avis dans les lieux indiqués ;- demander une copie à la Mairie ;- écrire aux autorités compétentes dans l'un des cas de figure ci-après : (i) le marché n'a pas été prévu dans le plan de passation ; (ii) les délais de soumission ne sont pas respectés, (iii) l'avis n'a pas été publié dans les délais exigés et dans les canaux exigés ; (iv) le contenu de l'avis ne correspond pas aux exigences du code des marchés publics¹. |
|-----------------------------------|--|

Dossiers d'appel à concurrence & Demandes de renseignements et de prix

Selon l'article 47 du code des marchés publics, les dossiers d'appel à concurrence (DAC) sont mis à la disposition de chaque candidat qui en fait la demande à titre gratuit. Dans la pratique, certaines Mairies remettent une copie aux OSC qui en font la demande⁸ dans le cadre de leur veille citoyenne, notamment à travers les visites de chantier.

| | |
|-------------------------------------|---|
| Où se procurer le document ? | La CPC peut obtenir la copie du DAC (DAO-DRP-DC) auprès des PRMP dès la publication des avis d'appel à concurrence. |
| Intérêt du document | Le DAC permet de vérifier si : <ul style="list-style-type: none">- le dossier type approprié a été utilisé ;- le dossier contient tous les formulaires indiqués ;- les critères de conformité technique et de qualification sont objectifs ;- les critères de préférence correspondent aux dispositions du code ;- les clauses comportent des normes, agréments techniques ou spécifications discriminatoires ; Le DAC permet également de prendre connaissance de la durée du contrat et des dispositions de suivi et de gestion du contrat. |

⁸ D'ailleurs, aux termes de l'article 77 du code de l'administration territoriale, le citoyen a droit de consulter sur place les documents et actes administratifs ou d'en prendre copie à ses frais.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Actions citoyennes à mener | La CPC peut : <ul style="list-style-type: none">- consulter le DAC ou prendre la copie numérique à la Mairie ;- écrire aux autorités compétentes dans l'un des cas de figure ci-après : (i) le dossier type approprié n'a pas été utilisé ; (ii) le dossier ne contient pas tous les formulaires indiqués ; (iii) les critères de conformité technique et de qualification sont subjectifs ; (iv) les critères de préférence ne correspondent pas aux dispositions du code ; (v) les clauses comportent des éléments discriminatoires². |
|-----------------------------------|---|

Procès-verbal d'ouverture

L'ouverture des plis se déroule en séance publique. Les citoyens, seuls ou en groupe (OSC), peuvent y prendre part. Le procès-verbal sanctionnant la séance d'ouverture est publié par la PRMP dans les mêmes canaux que ceux de l'avis d'appel à la concurrence et remis sans délai à tous les soumissionnaires (article 70 du code des marchés publics).

| | |
|-------------------------------------|--|
| Où se procurer le document ? | La CPC peut disposer des copies des PV aux endroits suivants : <ul style="list-style-type: none">• Pour les DAO<ul style="list-style-type: none">- https://www.marches-publics.bj ;- Journal des marchés publics ;- Quotidien de service public ;• Pour les DRP.<ul style="list-style-type: none">- Tableau d'affichage des mairies ;- Chambres de métiers et des institutions consulaires couvrant les communes. |
|-------------------------------------|--|

Suivi citoyen des marchés publics

| | |
|-----------------------------------|--|
| Intérêt du document | <p>Le PV d'ouverture permet de connaître :</p> <ul style="list-style-type: none">- la liste des entreprises ayant soumissionné ;- les montants proposés par les soumissionnaires ;- la liste des documents non fournis ou non conformes. <p>Il permet également d'identifier les soumissionnaires en situation de conflit d'intérêts ou d'incompatibilité et offre la possibilité de constater les fausses informations fournies par les soumissionnaires³.</p> |
| Actions citoyennes à mener | <p>La CPC peut :</p> <ul style="list-style-type: none">- consulter le PV d'ouverture ou en prendre copie à la Mairie ;- écrire aux autorités compétentes dans l'un des cas de figure ci-après : (i) les noms des soumissionnaires révèlent des conflits d'intérêts ou des situations d'incompatibilité ; (ii) la fourniture de fausses informations au regard des résultats d'une enquête rondement menée par la société civile. |

Procès-verbal d'attribution provisoire

À l'issue des travaux d'évaluation des offres, un procès-verbal d'attribution provisoire est rendu public (article 78 du code des marchés publics).

| | |
|-------------------------------------|---|
| Où se procurer le document ? | <p>La CPC peut disposer des copies du PV aux endroits suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">• Pour les DAO :<ul style="list-style-type: none">- https://www.marches-publics.bj ;- Journal des marchés publics ;- Quotidien de service public.• Pour les DRP :<ul style="list-style-type: none">- Tableau d'affichage des mairies ;- Chambres de métiers et des institutions consulaires couvrant les communes. <p>Le CPC peut négocier et obtenir des copies à la mairie.</p> |
|-------------------------------------|---|

Suivi citoyen des marchés publics

| | |
|-----------------------------------|--|
| Intérêt du document | Le PV d'attribution provisoire permet de connaître : <ul style="list-style-type: none">- l'entreprise attributaire ;- le montant attribué ;- le délai d'exécution du contrat ;- les motifs de rejet des offres des autres soumissionnaires⁴. |
| Actions citoyennes à mener | La CPC peut : <ul style="list-style-type: none">- consulter le PV d'attribution provisoire ;- écrire aux autorités compétentes lorsque l'appréciation des critères de rejet des offres des soumissionnaires révèle des irrégularités ou des situations de discrimination. |

Avis d'attribution définitive

Dans les quinze jours calendaires de l'entrée en vigueur du marché, un avis d'attribution définitive est publié sur le site web national des marchés publics, dans le journal des marchés publics et/ou dans le quotidien de service public (article 87 du code des marchés publics).

| | |
|-------------------------------------|--|
| Où se procurer le document ? | La CPC peut disposer des copies du PV aux endroits suivants : <ul style="list-style-type: none">• Pour les DAO<ul style="list-style-type: none">- https://www.marches-publics.bj ;- Journal des marchés publics- Quotidien de service public• Pour les DRP<ul style="list-style-type: none">- Tableau d'affichage des mairies ;- Chambres de métiers et des institutions consulaires couvrant les communes. Le CPC peut négocier et obtenir des copies à la mairie. |
|-------------------------------------|--|

| | |
|-----------------------------------|---|
| Intérêt du document | L'avis d'attribution définitive permet de connaître : <ul style="list-style-type: none">- l'entreprise attributaire ;- le montant attribué ;- le délai d'exécution du contrat ;- le délai de signature et d'approbation des marchés ;- le délai de publication de l'avis d'attribution définitive (il doit être de 15 jours après l'entrée en vigueur du marché)⁵. |
| Actions citoyennes à mener | La CPC peut : La CPC peut disposer des copies du PV aux endroits suivants : <ul style="list-style-type: none">• Pour les DAO<ul style="list-style-type: none">- https://www.marches-publics.bj ;- Journal des marchés publics ;- Quotidien de service public.• Pour les DRP<ul style="list-style-type: none">- Tableau d'affichage des mairies ;- Chambres de métiers et des institutions consulaires couvrant les communes ;- Le CPC peut négocier et obtenir des copies à la mairie ;- écrire aux autorités compétentes lorsque la CPC a eu connaissance de toute situation d'irrégularités ou de corruption. |

D. ORGANISATION DU SUIVI DE L'EXECUTION DES MARCHES PUBLICS

Ces dix dernières années, les CPC se sont imposées dans le contrôle de matérialité des investissements publics locaux appelé communément visite de chantier. C'est un mécanisme qui consiste à veiller sur les chantiers de construction des infrastructures sociocommunitaires, chantiers engagés par la mairie ou l'Etat central sur le territoire communal. C'est un processus à trois étapes.

a. La recherche d'informations

Elle consiste à collecter des informations et données qui renseignent sur les chantiers de construction lancés, sous forme de marchés publics, par la Mairie ou l'Etat central sur le territoire communal. Notamment, à cette étape, la CPC recherche les dossiers d'appels à concurrence, passés ou en cours, auprès de la Mairie. La CPC peut invoquer l'article 9 du code de transparence pour demander à accéder aux contrats⁹. L'intérêt d'avoir ces documents réside dans le fait qu'ils regorgent d'informations essentielles sur l'exécution du chantier, notamment les stipulations techniques, fonctionnelles, financières, etc.

Dans la pratique, l'obtention de ces documents n'est pas un exercice facile et la CPC doit se montrer suffisamment persuasive en misant notamment sur son professionnalisme et son impartialité

b. La visite de chantier

Cette étape suppose que le chantier a été lancé. Elle consiste pour la CPC de se porter sur le site où se déroulent les travaux et de veiller généralement à trois choses :

- La conformité des ouvrages réalisés avec les stipulations contractuelles auxquelles l'entrepreneur s'est engagé : par exemple, est-ce qu'il a fait les quatre fenêtres prévues ? Sont-elles en baie comme indiqué dans le contrat ? etc.
- La qualité des ouvrages : par exemple, le fer est-il aux normes à l'endroit où il est utilisé ? La formation des briques a-t-elle respecté les dosages requis ? etc. Il est évident que la CPC n'a pas les compétences nécessaires pour apprécier la qualité technique des travaux réalisés. Dans ce cadre, elle doit faire un appel citoyen aux techniciens de la commune ayant les capacités techniques pour les aider à apprécier la qualité desdits travaux. L'intervention des experts ne saurait être payante (la CPC n'en aurait d'ailleurs pas les moyens) ; elle s'entend comme une contribution citoyenne.
- Un regard sur certaines préoccupations :
 - environnementales (est-ce que le chantier est engagé sur un site non identifié, vulnérable ou susceptible de causer des dommages écologiques ?). Quels seront les impacts du chantier sur le développement durable ?
 - sociales (les enfants de moins de 14 ans sont-ils utilisés sur les chantiers

⁹ Cet article 9 stipule : « les contrats entre l'administration publique et les entreprises, publiques ou privées, notamment les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les entreprises exploitant des concessions de service public, sont clairs et rendus publics. Ces principes valent tant pour la procédure d'attribution du contrat que pour son contenu ».

comme ouvriers ? La sécurité au travail est-elle une réalité (port de casque, accès à l'eau potable, etc.) ?

La visite peut être également déclenchée pour aller simplement constater un abandon des travaux (éléphant blanc).

Pour aller sur le terrain, il est souhaitable que la CPC dispose d'un appareil-photo ou demande les services d'un photographe ou d'un cameraman.

Les visites de chantier sont par essence inopinées, mais secrètement bien préparées à l'intérieur par la CPC. En pratique, dans certaines communes, les entrepreneurs ou maîtres de chantier s'opposent aux visites.

La plupart des CPC contournent cette difficulté en se faisant accompagner de représentants du maître d'ouvrage (élus communaux ou cadres de l'administration) ou en ayant de lui une autorisation. Le principe et la pratique de visite conjointe (entre CPC et Mairie) ont permis, dans certaines communes, un règlement optimal et diligent des problèmes constatés sur les chantiers.

c. L'interpellation des acteurs compétents

La visite de chantier fait l'objet d'un rapport en bonne et due forme. Ce rapport :

- a. rappelle les conditions de déclenchement de la visite (routine, rumeur, dénonciation, invitation de l'autorité communale, etc.) ;
 - b. retrace les constats faits sur le terrain ;
 - c. relève les écarts entre les constats de terrain et le cahier des charges de l'entrepreneur ;
 - d. relate les autres défauts de qualité constatés et appuyés par les expertises citoyennes engagées.
- etc.

Ce rapport est annexé à une lettre officielle qui porte les faits à la connaissance des autorités communales. Il s'agit d'une lettre d'interpellation, de dénonciation et de formulation de propositions de solutions. L'interpellation peut aussi se faire lors d'une séance de travail demandée à cet effet avec les autorités compétentes (maîtres d'ouvrage). La CPC assure le rapportage de cette séance et fait une lettre à l'intention de l'autorité compétente pour la rappeler aux engagements pris lors de la séance.

A l'égard de l'entrepreneur, la CPC peut adresser un courrier de rappel à ses engagements contractuels ou un courrier de sensibilisation (par exemple, sur les normes de sécurité au travail ou de travail des enfants, etc.). Cette activité peut également se faire lors d'une audience avec l'entrepreneur que la CPC aura pris le soin de solliciter à cet effet.

Il est important que la CPC fasse un suivi de la prise en compte de la lettre d'interpellation ou des recommandations faites à l'entrepreneur pour corriger les défauts constatés.

E. ORGANISATION DE LA DENONCIATION

Le suivi citoyen des marchés publics vise à détecter des irrégularités et des malversations et à les signaler aux autorités compétentes. La démarche de dénonciation se présente comme suit :



a. Au niveau communal

Lorsque la CPC a des éléments concordants sur la commission d'une irrégularité ou d'une malversation, elle écrit au Secrétaire exécutif pour lui faire part desdits éléments. En cas de silence, le Maire peut être saisi.

Lorsque les deux autorités ne réagissent pas, la CPC peut écrire au Préfet en vertu de l'article 540, alinéa 3 du code de l'administration territoriale dispose « *tout citoyen d'une commune peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés* ».

b. Au niveau national

Deux structures peuvent être saisies par la CPC :

- **la Direction nationale de contrôle des marchés publics** : son siège est à Cotonou. La dénonciation peut se faire également à travers le portail national des marchés publics (<https://www.marches-publics.bj/denonciation-anonymes>) ou auprès des démembrements de la DNCMP dans les départements ;

Suivi citoyen des marchés publics

- **l'Autorité de régulation des marchés publics** qui donne la possibilité aux « tiers » de pouvoir l'informer des « irrégularités, fautes et infractions constatées » dans les procédures des marchés publics (article 117 alinéa 7 du code des marchés publics). La même possibilité existe à l'article 34, point 7, du décret n°2020-595 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP. La dénonciation peut se faire au téléphone aux numéros 21 30 50 57 ou au 21 30 50 56, au numéro vert 7111 ou par mail à l'adresse contact@armp.bj. On peut faire directement une dénonciation sur le site Internet de l'Autorité nationale de régulation des marchés publics : <https://armp.bj/denonciation/>

Par ailleurs, la CPC peut utilement confier son dossier de dénonciation à l'une des OSC nationales ci-après qui pourront saisir les autorités nationales :

- **ALCRER** : 01 BP 2769 Cotonou ; www.alcrer.bj ; téléphone : 94 19 16 13 ; Email : alcrerpara@yahoo.fr

- **Social Watch Bénin** : 03 BP 2065 Cotonou ; www.socialwatch.bj; téléphone : 95 15 22 48 / 97 95 29 50 ; Email : contact@socialwatch.bj

- **FONAC** : 08 BP 0796 Cotonou ; www.fonac.bj ; téléphone : 21 31 20 02 ; Email : contact@fonac.bj

Ces structures font le travail depuis des années et sont connues comme des portes d'entrée pour saisir notamment l'ARMP.



Certifié ISO 9001 : 2015

CONCLUSION

Dans le cadre de la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés publics au niveau des collectivités locales, il est important pour les acteurs de la chaîne des dépenses publiques et les autorités locales de favoriser le suivi citoyen de la commande publique en accédant aux doléances d'accès aux informations formulées par les représentants de la société civile. La mise à disposition de ces informations leur permettra de faire le suivi des activités menées dans le cadre des marchés publics qui revêt une importance capitale dans le cadre de la lutte contre la corruption et l'établissement de la confiance entre les autorités locales et les populations.

En effet, le suivi citoyen est un gage de transparence pour une gestion optimale des faibles ressources des communes et la qualité des travaux réalisés en vue de satisfaire les besoins des populations. Il participe même à l'amélioration du civisme fiscal, car plus les citoyens ont des informations sur l'utilisation des fonds publics, mieux ils contribuent à leur mobilisation.

Le rôle des Cellules de Participation Citoyenne (CPC) n'est pas de s'ériger ni en organe de passation ni en organe de contrôle ni de régulation ; mais plutôt de veiller, d'alerter et d'appuyer la mise en œuvre efficiente des procédures de marchés publics.

Il est alors indispensable aux représentants de la société civile de s'approprier les procédures de passation des marchés publics dans le but de pouvoir accompagner les autorités locales à mieux jouer leur rôle.

Il est donc fortement recommandé aux acteurs de passation et de contrôle des marchés publics de collaborer avec la société civile et de leur fournir les informations nécessaires afin de mettre en place un mécanisme qui les aide à mieux gérer, à améliorer l'image de leur commune et à établir une confiance entre elles et leurs administrés aux fins d'avoir leur adhésion.

ANNEXE : Liste des décrets d'application du code des marchés publics

1. Le décret N° 2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
2. Le décret N° 2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) et de la Commission d'Ouverture et d'Evaluation ;
3. Le décret N° 2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) en République du Bénin ;
4. Le décret N°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
5. Le décret N°2020-599 du 23 décembre 2020 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense et de contrôle des marchés publics ;
6. Le décret N° 2020-600 du 23 décembre 2020 fixant les délais impartis aux organes de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
7. Le décret N° 2020-601 du 23 décembre 2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique ;
8. Le décret N° 2020-602 du 23 décembre 2020 portant approbation des documents-types de passation des marchés publics République du Bénin ;
9. Le décret N° 2020-603 du 23 décembre 2020 fixant les procédures et modalités de passation des marchés publics relatifs aux besoins de défenses et de sécurité nationales exigeant le secret ;
10. Le décret N° 2020-604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics ;
11. Le décret N° 2020-605 du 23 décembre 2020 portant fixant les règles et procédures de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix.

Le présent guide est édité par le Programme Participation Citoyenne aux Politiques Publiques au Bénin pour le Développement Economique Local (PartiCiP au DEL).



PartiCiP au **DEL**

Programme de participation Citoyenne
aux Politiques publiques au Bénin pour
le Développement Economique Local

ONG ALCRER
SOCIAL WATCH BENIN
VNG INTERNATIONAL



Royaume des pays-Bas