

Evaluation de l'efficacité de la passation des marchés publics dans l'exécution des projets de développement : cas du projet d'appui au développement agricole au Togo

Présenté par

M. Hodo-Abalo GNITOU

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

Département Management

Spécialité gestion des projets

le 13 mars 2019

Devant le jury composé de :

Dr. Alioune DRAME Président

Directeur du Département Management, Université
Senghor à Alexandrie

Dr. Flavien TCHAPGA Examineur

PhD Economics – Industrial Organization,
Professeur Associé

Shérif DELAWAR Examineur

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

Remerciements

La réussite de ce travail est le fruit de plusieurs efforts conjugués. Que tous ces efforts trouvent dans ce résultat, leur mérite.

Je remercie nommément :

- Docteur Alioune DRAME, Directeur du Département management pour son charisme qui nourrit la noblesse de son travail, pour l'esprit de synthèse qui impact toutes ses prises de parole. Permettez Monsieur le Directeur que j'abuse de votre humilité pour qu'à travers vous, je puisse adresser toute ma gratitude à toute l'administration de l'Université Senghor et à l'ensemble du corps professoral ;
- Docteur Flavien TCHAPGA, Professeur Associé, pour son expertise, ses conseils et ses orientations. Je suis séduit par votre méthode ; et j'avoue que votre sympathie me restera pour toujours un exemple ;
- Messieurs Romain AMAH, Alexandre PAKAYE, Esoham ALAKI, pour vos soutiens multiformes ;

J'adresse aussi mes remerciements à tous les étudiants de la 16^{ème} promotion de l'Université Senghor, et à tous ceux de près ou de loin ont, par une prière, un souhait, un encouragement contribué au présent résultat.

Dédicace

Je dédie ce merveilleux travail à :

Mon fils Alamin Tè-Iléki Marc.

Ma chérie Sadikatou Marie-Michelle AKPO.

Mes parents, mes frères et sœurs.

Résumé

Face aux défis du développement, le Togo a recentré sa politique de développement sur le secteur de l'agriculture. C'est dans ce cadre que plusieurs projets et programmes très ambitieux ont été élaborés et mis en œuvre. Après une décennie d'exécution, les constats sur le terrain laissent entrevoir des faiblesses qui compromettraient l'atteinte des objectifs de ces projets et programmes.

Le processus de passation des marchés publics étant le canal obligé par lequel les projets et programmes passent de l'idée à l'action, le présent travail a consisté en une évaluation de l'efficacité de ce processus à travers le cas du projet PADAT. Cette évaluation est menée suivant les exigences des normes internationales en la matière. Ainsi, un benchmarking entre la grille de l'OCDE et celle de l'UEMOA a permis de construire celle adaptée à notre étude. A l'issue de l'évaluation, les résultats obtenus ont concordé avec les constats du terrain. Ce qui est une preuve de l'existence de dysfonctionnements dans le processus de passation, d'où la nécessité d'y améliorer.

L'option d'amélioration continue est dès lors structurée sur une stratégie managériale de la gestion du système de passation des marchés publics au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, laquelle option a constitué l'objet de notre projet professionnel.

Mots-clefs

Développement, Projet agricole, Marché public, Dysfonctionnement, Amélioration continue.

Abstract

In the face of development challenges, Togo has refocused its development policy on the agriculture sector. It is within this framework that several very ambitious projects and programs have been developed and implemented. After a decade of implementation, observations on the ground suggest weaknesses that would compromise the achievement of the objectives of these projects and programs.

As the public procurement process is the obligatory channel through which projects and programs move from idea to action, the present work consisted of an evaluation of the effectiveness of this process through the case of the PADAT project. This evaluation is conducted according to the requirements of international standards in this area. Thus, a benchmarking between the OECD and the WAEMU grid allowed us to build the one adapted to our study. At the end of the evaluation, the results obtained were consistent with the findings from the field. Which is a proof of the existence of malfunctions in the procurement process, hence the need to improve it.

The continuous improvement option is therefore structured on a managerial strategy for the management of the public procurement system at the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, which option was the object of our professional project.

Key-words

Development, Agricultural Project, Public Market, Dysfunction, Continuous Improvement

Liste des acronymes et abréviations utilisés

- AC : Autorité Contractante
- AFNOR : Association Française de Normalisation
- ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics
- BAD : Banque Africaine de Développement
- BIDC : Banque d'Investissement et de développement de la CEDEAO
- BM : Banque Mondiale
- BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement
- CCMP : Commission de Contrôle des Marchés Publics
- CMP : Code des Marchés Publics
- CPMP : Commission de Passation des Marchés Publics
- CRD : Comité de Règlement des Différends
- DAC : Dossier d'Appel à Concurrence
- DNCMP : Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
- FIDA : Fonds International de développement Agricole
- GAFSP : Global agriculture and Food Security Program
- MAEP : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
- MAPS : Methodology for Assessment of the procurement systems
- MEF : Ministère de l'Économie et des Finances
- MIFA : Mécanisme Incitatif pour le Financement Agricole
- OCDE : Organisation de Coopération et de développement économiques
- PADAT : Projet d'Appui au Développement Agricole au Togo
- PDDAA : Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
- PNDAT : Politique Nationale de Développement Agricole au Togo
- PNIASA : Programme National d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire
- PNIASAN : Programme National d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
- PPM : Plan de Passation des Marchés
- PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics
- PTF : Partenaire Technique et Financier
- Uemoa : Union Economique et Monétaire Ouest Africain

Sommaire

Introduction.....	1
1 Cadre conceptuel et problématique	4
1.1 Projet de développement et développement des projets au Togo	4
1.2 Notion de marché public dans la gestion de projet de développement agricole.....	9
1.3 Défi de l’efficacité des marchés publics au Togo : un facteur clé de succès des projets agricoles.....	12
2 Revue de la littérature.....	17
2.1 Exposé du contexte du système de passation des marchés publics au Togo	17
2.2 Perception du système de passation des marchés publics par la littérature spécialisée.....	24
2.3 De la conception d’un modèle théorique pour la présente étude	27
3 Méthodologie de la recherche	32
3.1 Présentation du domaine d’étude et la démarche adoptée.....	32
3.2 Processus de la collecte de données	34
3.3 Méthode d’analyse.....	36
4 De l’inefficacité de la passation des marchés publics dans l’exécution des projets agricoles : Proposition d’une approche managériale comme élément de solution	39
4.1 Présentation des résultats.....	39
4.2 De la conception d’un projet professionnel pour une amélioration du processus de passation des marchés publics au MAEP	42
Conclusion	55

Introduction

Dès le début du présent millénaire, le défi du développement s'est accru. Le monde s'est fixé des objectifs dont la réalisation assurera la croissance économique des pays et l'amélioration des conditions et qualité de vie des populations. Nourris par cette noble ambition, huit (08) objectifs majeurs avaient été signés en l'an 2000 (OMD¹). Conformément à ces objectifs du millénaire, les pays en développement ont alors érigé des stratégies devant leur permettre de réaliser le développement.

C'est dans ce contexte que la plupart des pays africains dont le Togo, ont défini et axé leur politique de développement sur le secteur de l'agriculture. Depuis lors, la redynamisation de ce secteur fut lancée par de nombreux investissements économiques à travers des projets de développement agricole. En effet, le Sommet de Maputo avait recommandé aux pays en voie de développement d'accorder 10% de leur budget national au seul secteur de l'agriculture (Déclaration de Maputo, 2003). Toujours dans ce processus, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont manifesté leur disponibilité à soutenir le développement des projets agricoles, et cela s'est marqué par le financement de plusieurs projets. Dans cette dynamique, le contexte macroéconomique togolais fut une condition favorable au nouvel axe de développement. En effet, la courbe d'investissement public au Togo a connu une ascension notoire. Selon une étude menée par le FMI, « *de 1990 à 2009, les dépenses d'investissement public par rapport au produit intérieur brut (PIB) s'élevaient en moyenne annuelle à environ 2,5% du PIB contre 6% dans les pays de l'ASS. Toutefois, l'investissement public a fortement progressé, se situant à 8,2% du PIB de 2010 à 2015 soit un niveau comparable à celui des pays de l'ASS²* » (Rapport du FMI, 2016).

Nonobstant cet environnement macroéconomique favorable, relève le même rapport, des faiblesses liées aux règles budgétaires, à la sélection et l'évaluation des projets de développement, ... etc mais aussi et surtout à la passation des marchés publics paralysent le processus de gestion des investissements publics au Togo. En conséquence, l'efficacité et l'efficience de ces investissements publics sont relativement faibles. Cette faiblesse s'est illustrée dans le cadre de l'exécution du projet d'appui au développement agricole au Togo (PADAT) par les faibles taux de réalisation financière (41%) et d'exécution physique (50%) (FIDA, 2017)

¹ Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000-2015)

² Afrique subsaharienne

Sur cette base, un bon projet financé ne saurait suffire pour réaliser les Objectifs de Développement Durable (ODD³); encore faudrait-il l'exécuter et le réussir. L'exécution d'un projet de développement reposant de facto sur l'activité de la passation des marchés publics, celle-ci est devenue conséquemment un facteur distinctif de succès des projets, et par ricochet du développement. Ici se fonde exactement la raison d'être de cette étude qui vise à évaluer l'efficacité de la passation des marchés publics dans l'exécution des projets de développement agricole au Togo. Il s'agira de vérifier si les marchés publics contribuent effectivement à la réussite des projets; sinon, comment améliorer leur processus de passation dans l'exécution des projets de développement agricole au Togo?

Les écrits et la pratique renseignent que plusieurs facteurs, les uns internes, les autres externes au processus de passation concourent à l'inefficacité des marchés publics dans le cadre de la gestion des projets de développement. La présente recherche, dans l'optique de proposer une stratégie d'amélioration du processus de passation des marchés publics s'intéressera exclusivement au cheminement de la passation de « A à Z ». Tout en étant conscient des menaces externes à la procédure proprement dite, l'étude fera focus sur les seules faiblesses endogènes.

Pour atteindre son objectif, l'étude sera conduite sur la base d'un cas précis. En effet, à partir du Projet d'Appui au Développement Agricole au Togo (PADAT), un des cinq (05) projets du programme phare dénommé PNIASA⁴. Le processus de passation des marchés publics déroulé par le Projet PADAT pour la période 2014 et 2015 permettra d'évaluer et de jauger le fonctionnement du mécanisme et d'en tirer les enseignements qui s'imposent. Sur la base de ces enseignements, il sera décidé de la nécessité ou non d'une amélioration du processus.

Face aux défis de l'heure, l'examen du rôle positif ou négatif de la passation des marchés publics dans l'exécution des projets de développement agricole urge. Et pour réussir à cet examen, quatre chapitres seront nécessaires.

Le premier chapitre de l'étude consistera à définir les concepts clés et à poser la problématique du sujet.

Le deuxième chapitre sera consacré à l'exposé du contexte togolais des marchés publics et aux opinions des auteurs sur la pratique du système.

Quant au troisième chapitre, il est destiné à la méthodologie de la recherche, où la démarche entreprise pour l'étude du cas sera détaillée.

³ Objectifs de Développement Durable signé par l'ONU en septembre 2015 pour une nouvelle durée de 15 ans

⁴ Programme National d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire au Togo

En fin, les résultats seront présentés dans le quatrième chapitre. Ce sont ces résultats qui détermineront le choix de l'amélioration proposée dans le cadre du projet professionnel qui clôturera ce chapitre.

1 Cadre conceptuel et problématique

Bien qu'il soit un processus, le développement est avant tout une idée préétablie qui fera l'objet d'une mise en œuvre. Et généralement, cette mise en œuvre se conduit à travers des projets conçus à cette fin. Au cœur de l'exécution de ces projets, la passation des marchés publics se positionne comme le cheminement obligé.

1.1 Projet de développement et développement des projets au Togo

Le souci de répondre au défi de développement suscite de plus en plus la conception des projets dans la plupart des pays africains. S'agissant du Togo, les projets de développement sont prioritairement axés sur le secteur de l'agriculture.

1.1.1 Du concept de développement à celui de projet de développement

Rappelant la pertinente remarque faite par Gilbert Rist⁵, Jean Masini (1997) relève un usage abondant du concept de « développement ». Mieux que son usage abondant, ce concept est devenu presque exigent dans la mise en œuvre des politiques économiques et sociales des pays en voie de développement. Mais alors, qu'est que le développement d'un pays ? En quoi est-il un projet ?

(a) Le développement

Le concept de développement tire son origine de la situation dramatique d'après la 2^e Guerre mondiale. Depuis lors, ce concept n'est pas resté stable ; faudrait-il le préciser, il a connu une évolution au fil du temps.

Employé pour la première fois dans le pacte de la SDN⁶ sous le vocable « *degré de développement* », le concept de développement apparaissait comme la limite de référence au-delà de laquelle se positionnaient les nations développées, tandis qu'en deçà figuraient les nations sous-développées. En 1949, le Président Harry Truman⁷, à travers le point IV de son discours d'investiture, allait parachever la distinction entre nations développées et nations sous-développées. Cette distinction résultait ainsi du désir de réduire l'écart entre les pays développés et ceux à faible niveau de vie. Et la réduction de cet écart de pauvreté devra se réaliser suivant le processus de développement.

⁵ Rist G., *le développement : Histoire d'une croyance occidentale*, Tiers-Monde, tome 38, n°150, 1997, pp 467-468. Cet auteur est un farouche détracteur du concept de développement.

⁶ Société Des Nations. Ce pacte est signé à Versailles le 28 juin 1919

⁷ Homme d'Etat Américain, 33^e président des Etats Unis

En 1990, la Commission Sud regroupant 25 pays du sud donnait au concept de développement une définition assez large. Celle-ci fut reprise par Gilbert Rist cité par Fontil : « *le développement est un processus qui permet aux êtres humains de développer leur personnalité, de prendre conscience en eux-mêmes et de mener une existence digne et épanouie. C'est un processus qui libère les populations de la peur du besoin et de l'exploitation politique, économique et sociale. C'est par le développement que l'indépendance politique acquiert son sens véritable. Il se présente comme un processus de croissance, un mouvement qui trouve sa source première dans la société qui est elle-même en train d'évoluer* » (Fontil N., 2009). Pour Bernard Bret⁸, il n'est pas tolérable de confondre la croissance économique d'un pays à son développement. Il opère alors une distinction reposant sur deux approches (économique et géographique) dont la dépendance est facultative. Selon lui, « *La croissance peut contribuer au développement, mais tel n'est pas toujours le cas et on parle de croissance sans développement quand la production de la richesse ne s'accompagne pas de l'amélioration des conditions de vie. Inversement, même en l'absence de la croissance, la priorité donnée aux productions les plus utiles et une grande équité dans la production des biens et produits améliore les conditions de vie et crée du développement* » (Hypergeo, 2014).

Certes, le développement est un concept. Cependant, dans la réalité, il traduit un mouvement, c'est-à-dire un changement socioéconomique. Cela se manifeste par une amélioration des conditions et qualité de vie des populations du pays en développement ; il s'agit d'un processus concret qui permet de lutter contre la pauvreté. Perçue comme le contient le plus pauvre, l'Afrique dans sa précarité se refait de l'intérieur (Favreau L. et *al.*, 2007). Poussant plus loin leur optimisme, ces auteurs sont convaincus que « *la précarité est source d'innovation* », car, tout comme Benko (2002) qu'ils citent, en Afrique toute activité est neuve et porte les germes de l'innovation. Ceci semble être vérifié dès lors qu'elle « *a connu dans les dix dernières années un renouveau important en se centrant de plus en plus sur les dynamismes locaux* ».

Au-delà des dimensions sociale, économique et territoriale du développement, il existe une autre dimension ; celle environnementale. En effet, « *depuis la publication, en 1987, du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mieux connue comme « Commission Brundtland », du nom de sa présidente, les notions d'environnement et de développement sont devenues indissociables dans le discours politique international* » (Pallemaerts M., 2011). Ce fut d'ailleurs la consécration du concept de « développement durable ». Selon ce rapport, « *le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures* » (Martin Y., 2002). Aujourd'hui, le concept de développement durable et transversal à tous les

⁸ Il est l'auteur de cet article qui a été publié par le site www.hypergeo.eu, en 2014, consulté le 18 décembre 2018

secteurs. Des politiques environnementales mondiales, relayées au plan national et traduites dans tous les secteurs de développement s'imposent. C'est ainsi qu'on ne peut concevoir et exécuter un projet de développement sans le volet environnemental.

(b) Le projet de développement

En s'interrogeant « qu'est-ce qu'un projet ? », Gilles Garel a découvert que l'étymologie du mot « *projet* » même est incertaine. Il « ... désigne à la fois l'intention, sans présumer de sa volonté de réalisation, et l'intention en train de se concrétiser » (Garel G., 2011). Ici, la concrétisation signifie la factualisation de l'intention ou de l'idée suivant un processus déterminé. Dans le même ordre d'idée, l'Afitep et l'Afnor ont défini en 1992 le projet comme « *une démarche qui permet de structurer méthodiquement et progressivement une réalité à venir* » (AFNOR X50-105, 1992)⁹.

Dans une approche qualité, le projet est un « *processus unique, qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques telles que les contraintes de délais, de coûts et de ressources* » (ISO/DIS 10 006)¹⁰. Pour Milder C., cité par Sanga, le projet se définit comme « *une activité, visant à atteindre un but global, spécifique, ou non répétitif, qui répond à un besoin exprimé, soumis à l'incertitude, combinatoire et pluridisciplinaire, temporaire et soumise à des variables exogènes* » (Sanga P., 2016). De cette définition, on peut ressortir certaines caractéristiques particulières aux projets. C'est une activité spécifique, non répétitive, temporaire, soumise à des variables exogènes rendant sa finalité incertaine. Même si les résultats sont à priori incertains, ceux-ci doivent viser la qualité tout en respectant les coûts affectés à cette fin.

L'incertitude d'un projet résidant dans la postériorité de ses résultats n'a guère constitué un facteur de démotivation. Au contraire, le concept a pris de l'importance, au point même de voir naître et se développer de très grandes associations telles que l'« International Project Management Association » (IPMA) ; le « Project Management Institute » (PMI) dont le guide définit le projet comme « *toute activité réalisée une seule fois, dotée d'un début et d'une fin déterminée et qui vise à créer un produit ou un savoir unique. Il peut nécessiter la participation d'une seule ou de plusieurs personnes. Sa durée peut être de quelques jours ou de plusieurs années. Il peut être entrepris par une seule organisation ou par un groupe d'organismes intéressés. Il peut s'agir de quelque chose d'aussi simple que l'organisation d'un évènement*

⁹ Muller J., *100 questions pour comprendre et agir : le management de projet*, AFNOR, 2005, ISBN : 2-12-475085-2, p. 4

¹⁰ Se référer au cours sur le « *management de la qualité et de la performance* » du M. Richard RICOUARD, Usenghor Alexandrie (Egypte), 2018

d'une journée ou d'aussi complexe que la construction d'un barrage sur une rivière »¹¹(Fontil N., 2009).

Fort de ce qui précède, on comprend aisément qu'un projet vise à répondre à un besoin. Et répondre aux besoins des individus dans un contexte de développement reviendrait à élaborer et exécuter des projets de développement en vue de l'épanouissement des bénéficiaires et de l'ensemble de la population. Abordant dans le même sens, Fontil N., définit un projet de développement comme « *une action réalisée dans un objectif socioéconomique orienté vers la satisfaction d'un besoin collectif de base (alimentation, santé, éducation, travail, infrastructures de base, information, connaissance, etc.) d'une communauté d'hommes et de femmes leur permettant de s'épanouir dignement* ».

Pour prendre en compte tous les « *besoins collectifs de base* », le développement des projets embrasse tous les secteurs. Il appartiendra alors à chaque pays de définir sa propre politique selon ses priorités et d'y asseoir sa stratégie de développement.

1.1.2 *Les projets de développement agricole au Togo*

D'après Lao Tseu cité par Agbagnon, « *Rien n'est plus important que l'agriculture pour gouverner les peuples et servir le Ciel* » (Agbagnon A.,2017). Bien que cet adage date du VI^e siècle avant J.-C, l'importance n'a été reconnue au secteur agricole qu'au début du présent millénaire. Depuis lors, les politiques de développement des pays africains sont essentiellement axées sur ce secteur ; c'est le cas du Togo qui y développe de nombreux projets.

Définissant ce qu'est une politique agricole, Ribier (2008) cité aussi par Agbagnon, la caractérise par « *un ensemble de mesures règlementaires, dispositifs structurels, moyens financiers et humains interdépendants, mis en œuvre par la puissance publique pour contribuer à la progression du secteur agricole* ».

Si le concept de politique agricole désigne « *l'ensemble des interventions publiques qui visent le secteur agricole* »¹², il faut dire qu'en Afrique, le travail de la terre a été pendant longtemps moins courtisé aussi bien par les gouvernants que par les populations.

Cependant, mettant en avant les forces et les atouts que regorge le continent, les dirigeants africains ont décidé d'investir dans le secteur agricole et d'en faire un pilier de développement (Sommet de Maputo, 2003)¹³. Après des décennies de sous-investissement, Hailu M.

¹¹ Op.cit. 6

¹²Agbagnon A., *stratégies de financement de l'Agriculture en Afrique de l'Ouest : cas du Fonds Régional de Développement Agricole de l'UEMOA*, Université Senghor, 2017

¹³ Revue diagnostique des dépenses publique de base dans le secteur agricole, rapport final, janvier 2012

constatait dans le magazine SPORE, un regain d'attention visant à améliorer la productivité agricole et à augmenter les revenus des producteurs (Hailu M., 2012). Ce constat est bel et bien vérifié au Togo.

En effet, le secteur agricole joue un rôle de premier plan au Togo. Il occupe plus de 65% de la population active et contribue pour environ 38% à la formation du PIB réel, selon les données du PNDAT¹⁴. Aussi, faut-il le préciser, « *le Togo fut le premier pays d'Afrique de l'Ouest et le deuxième en Afrique subsaharienne (après le Rwanda) à signer son Compact PDDAA¹⁵ en juillet 2009* »¹⁶. Il a fait de l'agriculture le moteur de son développement. Ainsi depuis 2008, toute la politique de développement du Togo est essentiellement axée sur le secteur de l'agriculture. Plusieurs investissements (de sources nationale et internationale) sont consacrés à une multitude de projets et programmes agricoles.

Tableau 1 Liste de quelques projets et programmes agricoles du MAEP

Projet/Programme	Intitulé du projet	Sources de financement
Programme Agropoles	Programme de Développement des Agropoles au Togo (ProDAT)	Etat togolais et la BAD
Programme PNIASA (dont la phase 2 est rebaptisée PNIASAN¹⁷)	Projet d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PASA)	Etat togolais et le groupe de la BM
	Projet d'Appui au Développement Agricole au Togo (PADAT)	Etat togolais, le FIDA, la BOAD
	Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO)	Etat togolais et le groupe de la BM
	Projet National de Promotion de l'Entreprenariat Rural (PNPER)	Etat togolais et le FIDA
	Programme de développement Rural y compris l'Agriculture (ProDRA)	GIZ
Projet	Projet de Développement Rural Intégré de la plaine de Mò (PDRI-Mò)	Etat togolais, la BID, la BAD et la BOAD
Projet	Projet de Développement de la Production Rizicole dans la région de la Kara (PDPR-K)	Etat togolais et la BADEA
Projet	Projet de Développement Rural de la plaine de Djagblé (PDRD)	Etat togolais, la BID et la BADEA
Projet	Projet d'Aménagement et de réhabilitation des terres agricoles dans la zone de Missison-Tové (PARTAM)	Etat togolais, la BOAD et la BADEA
Projet	Projet de Développement Rural de la plaine de l'Oti, zone 4 (PDRO4)	Etat togolais et la BID
Projet	Projet d'aménagement hydro agricole de la Basse Vallée du fleuve Mono (PBVM)	Etat togolais et la BADEA
Projet	Mécanisme Incitatif pour le Financement Agricole (MIFA)	Etat togolais

¹⁴ Politique Nationale de Développement Agricole au Togo 2013-2022 (MAEP 2012)

¹⁵ Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine

¹⁶ Op.cit. p7

¹⁷ Programme Nationale d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

L'un des programmes phares est le PNIASA lancé en 2009 ; ce programme vise une croissance agricole annuelle d'au moins 6% à l'horizon 2015¹⁸. Pour atteindre cet objectif, le Togo entend s'appuyer sur le développement des chaînes de valeur agricoles.

La notion de chaîne de valeur est prôtée du secteur manufacturier. En effet, « *une chaîne de valeur est une succession d'étapes qui sont toutes sources de valeur ajoutée, coordonnées, à tous les niveaux de la production, de la transformation et de la distribution, et destinées à répondre à la demande du consommateur* »¹⁹. Trois aspects la caractérisent. D'abord une coordination entre les différents maillons de la chaîne, ensuite une valeur ajoutée dégagée par chaque maillon et enfin, la chaîne de valeur vise toujours la demande du consommateur.

Le choix du Togo d'asseoir son agriculture sur le développement des chaînes de valeur est justifié. Ainsi, si le développement vise à améliorer les conditions et la qualité de vie des populations, cet objectif serait atteint si et seulement si la population agricole avoisinant les trois quarts ($\frac{3}{4}$) de la population active parvenait à vivre décemment de son activité. Autrement dit, « *la croissance agricole aura autant plus d'effets en termes de réduction de la pauvreté, que les petits agriculteurs y participent en trouvant des débouchés. Or, améliorer l'accès durable des petits producteurs aux marchés et augmenter les bénéfices qu'ils peuvent en retirer constituent précisément l'objectif général du développement d'une chaîne de valeur* » (Commission Européenne, 2011).

En somme, il résulte que la dynamique de développement des projets agricoles au Togo est bien en place. Plusieurs projets sont conçus et financés, reste donc la phase d'exécution.

1.2 Notion de marché public dans la gestion de projet de développement agricole

Un projet même fiancé reste encore une simple idée. En joignant l'acte à la parole, s'ouvre la phase de la gestion du projet. Cependant, si le processus de passation des marchés publics est inéluctable pour ce qui concerne les projets d'investissements publics, tel n'est pas le cas pour les projets privés, quoique agricoles soient-ils.

1.2.1 De la nécessité des marchés publics dans la gestion de projets agricoles

La procédure de passation des marchés publics s'offre pour l'administration publique, dans la mise en œuvre de ses prérogatives de services publics comme un cadre de dépenses des deniers publics. Ainsi, c'est la nature publique de la dépense qui gouverne le recours à la procédure de passation des marchés publics.

¹⁸ Voir la revue « ESOP, un modèle de développement des filières » publiée par le projet PASA

¹⁹ Op.cit. p7

Partant de là, toute gestion de projet n'est pas systématiquement régie par le système de passation des marchés publics. C'est l'exemple de la gestion des projets privés de type entrepreneurial, ou des projets financés par des organismes privés internationaux, quand bien même ces derniers peuvent avoir des procédures propres de dépenses. Par contre, un Etat dans la mise en œuvre de sa politique de développement fait recours aux fonds d'origine interne (contrepartie de l'Etat) ou externe (les Aides Publiques au Développement). Ces fonds représentent des investissements publics de l'Etat, et ne sauraient par conséquent échapper au processus de passation des marchés (sauf exception motivée). Pour résumer, le recours aux marchés publics n'est pas lié au cadre exclusif de « projet » ; il dépend plutôt de la nature publique des fonds d'investissement. Le marché public s'applique donc, dès lors que les ressources utilisées sont d'origine publique. Cette mise au point étant faite, il importe de dire ce que signifie « gérer un projet de développement ».

Plus haut, un projet est avant tout une idée, avons-nous mentionné. Et pour réaliser le projet, il faut passer de l'idée à l'action. C'est ce passage qui résume l'essentiel de ce qu'est la gestion d'un projet.

On dit d'un projet qu'il a réussi dès lors qu'à l'issue de sa gestion, ses objectifs de départ sont atteints. C'est-à-dire qu'une activité quelconque est planifiée et exécutée de telle sorte que son résultat ait pour conséquence directe l'atteinte de l'objectif auquel elle est assignée. Ainsi, en analysant substantiellement la définition que donne Fontil N. aux projets de développement, on y aperçoit ce qu'est leur gestion. Pour cet auteur, le projet de développement est « *une action réalisée* » en vue de satisfaire les besoins collectifs d'une communauté en alimentation, en santé, en éducation, ou en infrastructures de base, etc. L'« action réalisée » s'entend par l'ensemble des activités, de travaux, de fourniture de biens et prestation de service, lesquelles suivant un sous-processus de passation des marchés publics génèrent des résultats escomptés.

En effet, s'il est justifié qu'il n'y a « *pas de développement sans projet* » (Lavagnon I., 2011), il apparaît tout aussi vraisemblable qu'il n'y a pas de gestion de projet de développement sans marché public. Dès lors, les marchés publics se positionnent comme l'épine dorsale de l'exécution des projets, et les pays en développement ne sauraient en aucun cas se passer d'eux.

1.2.2 *Concept de marché public*

En général, le choix des axes du développement d'un pays incombe prioritairement à sa classe dirigeante. Dans ce processus, il se pose une question, celle de « *Faire ou faire faire ? Telle est la première question que doit se poser une administration publique lorsqu'elle souhaite mettre à disposition une nouvelle infrastructure ou un service public. Une fois qu'elle a décidé d'externaliser la tâche (faire faire), la puissance publique se trouve confrontée à un deuxième choix : celui du mode d'externalisation – marché public, délégation de service public ou contrat*

de partenariat ... » (Saussier S. & Tirole J., 2015), (Bulletin Quotidien, 2015). Il s'agit précisément de procéder à la commande publique. Pour ces auteurs, la commande publique est « un terme générique qui regroupe les marchés publics, les délégations de service public et les contrats de partenariat », dont l'objectif « quel qu'en soit le montant, est avant tout de satisfaire un besoin identifié en parvenant à la meilleure performance en termes de coûts et de services ou fonctionnalités attendus ».

Parmi les trois procédures composant la commande publique, le marché public est le plus fréquemment utilisé, « à tel point qu'il tend à devenir le droit commun de la commande publique ». Ceci ne semble faire aucun doute si on s'en tient aux chiffres et aux taux rapportés par l'OCDE. En effet, dans sa MAPS²⁰, cette institution rapporte que « les gouvernements à travers le monde dépensent environ 9.500 milliards \$US pour les marchés publics chaque année. Cela signifie que les marchés publics représentent en moyenne 12 à 20 % du PIB d'un pays » (OCDE,2016). En détaillant, le MAPS de l'OCDE révèle que ce taux représente exactement 12% pour ce qui concerne les pays de l'OCDE et 18 à 20% dans l'Union européenne ; et s'agissant des pays en développement, ces proportions sont largement plus importantes. Au Togo, comme dans la plupart des pays africains, il s'agit d'un contrat administratif, liant généralement l'administration publique et une personne privée, dont l'objet vise la réalisation d'une mission de service public. Ainsi, si certains tentent de réduire les marchés publics en une occasion de transfert des fonds publics vers le secteur privé, l'objectif majeur est bien plus que ça, surtout dans un contexte de développement. Le marché public alors « sert de levier d'une part à la réalisation des missions de service public dévolues à l'organisation, d'autre part, au renforcement des capacités institutionnelles via la conversion des ressources financières du pays en infrastructures et équipements et/ou en potentiel humain productif et épanoui » (Mbenda & Bekono, 2012). Du point de vue juridique, le marché public est décrit comme un « contrat écrit, conclu à titre onéreux, passé conformément aux dispositions de la loi n° 2009 – 013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public, par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par ladite loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant un prix » (art.1, CMP). Dans la pratique, l'exécution des marchés publics émane d'un processus particulièrement délicat. Tout d'abord, la planification des besoins. Ici les objectifs du projet sont repartis en activités à réaliser ; ensuite, la passation et la contractualisation qui constituent les phases de désignation des exécutants des activités (entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires) ; et enfin l'exécution qui est la phase de la réalisation

²⁰ MAPS (sigle anglais) signifie « Méthodologie d'Evaluation des Système de passation des marchés » élaborée par l'OCDE en juillet 2016

proprement dite desdites activités. Ce mécanisme s'apparente à un sous-projet dont la réussite conditionne la gestion du projet de développement lui-même.

1.3 Défi de l'efficacité des marchés publics au Togo : un facteur clé de succès des projets agricoles

Quotidiennement, les marchés publics sont un cadre de dépense des ressources de l'Etat. Mais, dans un contexte de gestion de projets de développement, leur rôle devient un enjeu important. En effet, le succès d'un projet agricole repose sur la procédure de passation des marchés publics ; toutefois, cela semble être conditionné par l'efficacité de ladite procédure.

1.3.1 Enjeu des marchés publics dans le cycle de vie d'un projet de développement

Sur la base des taux de proportion qu'occupent les marchés publics dans les pays en voie de développement, la revue internationale DLU²¹ affirmait : « *les marchés publics représentent une part très importante dans les dépenses publiques des pays en voie de développement* » ; « *ils représentent une part importante du produit intérieur brut (PIB) et un facteur essentiel de développement d'un pays* » (DLU, 2007). Les investissements publics représentent donc un poids économique énorme dans ces pays. Ceci témoigne du niveau de préoccupation auquel se hisse le souci de développement dans chaque pays. Depuis l'an 2000, avec l'avènement des Objectifs du Millénaire pour le Développement, le champ de la compétence du concept de développement s'est universalisé. Elle n'est plus une préoccupation nationale, tout le monde entier s'y mobilise. C'est dire combien tout processus de développement doit être pris au sérieux. Cette noble ambition est dans la plupart des cas portée soigneusement par les projets de développement. De la réussite de leur gestion dépendra l'atteinte des objectifs de développement.

Mais alors, comment parvenir à la réalisation concrète d'une idée contenue dans les objectifs d'un projet ? Cette mission est certainement celle du processus de passation des marchés publics. En effet, tout au long du cycle de vie d'un projet de développement, la passation des marchés publics est l'étape au cours de laquelle les objectifs du projet sont matériellement mis en œuvre. Autrement dit, les résultats du projet exécuté se résument aux différents livrables réceptionnés lors de la passation des marchés publics. Ceux-ci constituent alors, la quintessence du processus qui fait passer les objectifs d'un projet (exprimés en idées) à l'action. Resté tout au long du processus dans l'ombre des résultats escomptés du projet en gestion, le développement repose presque entièrement sur la capacité des marchés publics à traduire les objectifs dans le concret, et ceci de la manière la plus optimale. A défaut, c'est

²¹ « Development Law Update » ; c'est une revue de l'Organisation Internationale de Droit du Développement.

tout le processus du développement qui est remis en cause. Mbenda et Bekono réalisent donc que le marché public est « *de fait, un projet et conséquemment un canal d'action pour le développement* »²². Dans un style de ricochet, la Revue internationale DLU résume le rôle des marchés publics en ces termes : « *En définitive, la capacité d'atteindre les objectifs de développement économique et social pour les pays dépend largement du bon fonctionnement de leurs système de passation des marchés* »²³

1.3.2 Problématique

Les constats du millénaire passé ont suffisamment renseigné sur les sources des fléaux socioéconomiques qui ne n'épargnent aucun pays, qu'il soit développé ou en voie de développement. Comme réponses de ce triste constat, le monde tout entier, dès l'an 2000, a décidé de faire front unis à travers OMD, devenus ODD. Chaque pays en développement devait alors prendre ses responsabilités pour l'atteinte de ces objectifs. Ce devoir fut rappelé à Paris en 2005 ; en effet, les pays en développement ont le rôle optimal d'élaborer et de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leur politique économique en fonction de leurs propres stratégies de développement (Déclaration de Paris, 2005)²⁴.

C'est alors que l'Afrique en général, et le Togo en particulier a diagnostiqué le secteur de l'agriculture comme étant le secteur le plus idéalement porteur de développement. En effet, avec une population agricole de 65%, le Togo le bénéficie d'un climat favorable à une agriculture diversifiée ; les statistiques chiffrent à près de 40%, la part de contribution de l'agriculture au PIB du pays (PNDAT, 2012)²⁵. Depuis 2008, tout l'espoir de développement au Togo est donc porté par l'agriculture ; les politiques de développement élaborées depuis lors en sont révélatrices (la DSRP 1²⁶, la DSRP2, le PND²⁷ en cours). Aussi, faut-il le préciser, le Togo est le 2e pays après le Rwanda à signer son compact PDDAA. Tout ceci se traduit par la multiplicité des projets et programmes de développement agricole dont certains ont été évoqués plus haut.

Les efforts sont sensibles et se poursuivent d'ailleurs ; mais, les résultats après dix (10) années de gestion de ces projets agricoles interpellent. En effet, les différents appuis au secteur agricole (intrants agricoles, matériels agricoles, aménagements agricoles, infrastructures agricoles ... etc.) ne cadrent pas avec le calendrier cultural ; les taux de décaissement des

²² Op.cit. p 10

²³ Op.cit. p 10

²⁴ Déclaration de Paris tenu du 28 février au 2 mars 2005

²⁵ Op.cit. p 6

²⁶ Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (1 et 2)

²⁷ Plan National de Développement 2018-2022

crédits sont assez faibles ; la plupart des chantiers et prestations sont demeurés non aboutis ... etc. Dans ces conditions, les conséquences se répercutent immédiatement sur les résultats des projets gérés et concomitamment sur le processus de développement lui-même. Au sujet de cette situation tel que présentée, la théorie et la pratique tiennent pour responsable, le système de passation des marchés publics.

Pour la Revue internationale DLU par exemple, « *une mauvaise gestion du système de passation des marchés a nécessairement un impact négatif sur l'économie nationale et le développement, car elle entraîne :*

- (...)
- *une mauvaise exécution des projets de développement. Leurs coûts augmentent et les délais d'exécution sont rallongés à cause des lenteurs, des annulations et des diverses contestations qui surviennent lors de la procédure d'attribution des marchés ;*

Blundo G.²⁸ pour sa part, tente de dénoncer la pratique de la corruption devenue presque légale dans la sphère des marchés publics au Sénégal. Dans la même perspective, l'opinion commune dramatise le fléau en passant du dyade « marché public-corruption »²⁹, à « marché de corruption ».

Il s'y résulte plusieurs dysfonctionnements qui affectent la capacité du système de passation à produire les résultats escomptés. Le rôle originel des marchés publics dans l'exécution des projets de développement semble faire place aux déviances qui jalonnent leur pratique. On pourrait alors aboutir à la problématique de leur inefficacité dans la gestion des projets de développement. A cette problématique d'inefficacité des marchés publics, s'oppose l'impossibilité de supprimer les ; ce qui justifierait logiquement une amélioration subséquente à une évaluation.

Pour en arriver là, la présente recherche catégorise les dysfonctionnements inhérents au cadre général du système de passation des marchés publics en deux, suivant leurs origines. Tout en ayant conscience de ceux d'origines externes, elle entend se focaliser exclusivement sur ceux internes liés aux délais prévisionnels, aux montants prévisionnels et à l'exigence de la qualité au cours du processus de la passation.

Question de recherche

Vu l'importance des marchés publics dans l'exécution des projets de développement au Togo, une question sur la nécessité d'évaluer la solidité du système togolais à l'aune des standards

²⁸ Blundo G., « *Dessus de table* », la corruption dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal, n° 83, octobre 2001, EHESS (Paris), 19 pages ;

²⁹ Gansare B., le défi de briser le lien marché public-corruption : regards critiques du système des marchés publics des collectivités décentralisées au Bénin, approches et outils pour une gestion efficace et transparente, Université Senghor, 2013

internationaux : démarche de l'OCDE, de l'UEMOA ... etc. se pose. Ainsi, « l'opérationnalisation des marchés publics est-elle adéquate à la bonne exécution des projets de développement au Togo ? »

Questions spécifiques

Une réponse à cette question principale procéderait d'une évaluation du processus de passation, laquelle permettra d'identifier clairement les différents dysfonctionnements endogènes à la pratique et de proposer un cadre amélioratif. Deux sous questions gouvernent cette démarche :

- (a) la pratique des marchés publics est-elle saine pour contribuer au succès de l'exécution des projets agricoles ?
- (b) quelle stratégie pour améliorer la passation des marchés publics dans l'exécution des projets de développement agricole ?

Objectifs et intérêt de l'étude

L'objectif général de cette recherche est d'évaluer la pratique de la passation dans l'exécution des projets agricoles et de proposer le cas échéant une démarche pour son amélioration continue. Et pour réaliser cet objectif général, l'étude se propose de le détailler en sous-objectifs beaucoup plus spécifiques qui sont :

- (a) construire une grille d'évaluation à mobiliser dans le cadre de l'évaluation de la pratique des marchés publics au MAEP.
- (b) Proposer une stratégie d'amélioration du processus de passation des marchés publics dans la gestion des projets de développement agricole au MAEP.

Le système de passation des marchés publics a toujours été un véritable enjeu dans les pays en voie de développement. Son application constitue une source de conflits entre dirigeants, opérateurs économiques et acteurs de la passation. Pour éviter ces conflits, l'accent est souvent mis sur les réformes répétées des cadres juridique et institutionnel, en ignorant les dysfonctionnements qui gangrènent le processus opérationnel du système. Ce fut le cas en France et au Sénégal (pour ne citer que ces deux pays) où les codes des marchés publics, nonobstant les réformes répétitives continuent de diviser. Sougou S. sur Dakaractu³⁰ parle de quatre réformes dans chacun de ces deux pays. Faut-il le préciser, la dernière modification du code sénégalais, déjà dans le sillage des critiques, remonte seulement à 2014.

Loin de nier la pertinence des réformes, l'ambition de la présente étude est d'envisager une nouvelle source de réponse aux dysfonctionnements de la pratique des marchés publics. A partir

³⁰ Article publié par Seybani SOUGOU sur le site : www.dakaractu.com/Senegal%20A0-Evaluation-du-Code-des-marches-2014-et-propositions-pour-optimiser-la-commande-publique_a138638.html ; consulté le 12 janvier 2019

d'une évaluation de cette pratique, une piste d'amélioration continue sera explorée, dans l'espoir de restaurer aux marchés publics, le rôle qui est le leur.

Proposition de recherche

Toute démarche scientifique part toujours d'un postulat, qui proposition ou hypothèse soit-il, permet de dérouler le raisonnement. L'hypothèse est une « *réponse présumée à la question de recherche dont on ne sait pas encore si elle est fondée ou contestable, mais au sujet de laquelle on croit que les faits pourront établir soit la vraisemblance, soit l'incertitude* » (Laramée et Vallée, 1991).

Le désir d'améliorer le processus de passation des marchés publics au Togo ne peut se soustraire à cette démarche. En effet, la proposition de la présente recherche se formule comme suit :

La pratique déviante des marchés publics handicape la performance des projets de développement agricole.

2 Revue de la littérature

Qu'il s'agisse de pays, d'organismes financiers internationaux ou même des auteurs, tous sont unanimes sur le bien-fondé d'un système de passation des marchés publics. Paradoxalement, c'est avec la même unanimité que les mêmes acteurs relèvent des insuffisances et surtout des pratiques mauvaises liées au processus de passation des marchés publics. Avant de s'y pencher, le contexte togolais concerné par notre étude mérite d'être exposé.

2.1 Exposé du contexte du système de passation des marchés publics au Togo

Quatre (04) aspects décrivant le cadre général des marchés publics au Togo seront exposés ici. Il s'agit de l'historique, de la réglementation, des institutions impliquées et le processus opératoire.

2.1.1 *Cadre historico-juridique*

La substance des marchés publics est dominée par des principes et des règles juridiques. Et l'évolution de ce contexte juridique fonde l'histoire même des marchés publics.

En effet, déjà dans l'antiquité romaine et égyptienne, les travaux se réalisaient. Certes, l'appréhension antique de ces travaux a différé de celle moderne ; mais il est irréfutablement admis que ces travaux publics ont fortement inspiré l'élaboration du droit de la commande publique. S'agissant spécifiquement des premières règles régissant l'activité de la passation, elles remonteraient du XIII^e siècle. Selon les remarquable recherches du professeur Bézançon, le texte le plus ancien serait une ordonnance de Saint Louis, datant de 1256³¹. De ce droit antique, est né la perception moderniste du droit des marchés publics. En France par exemple, on a pu constater qu'une fois intégré dans l'ordonnancement juridique interne, le droit des marchés publics a aussitôt connu une évolution spectaculaire. Avant et après la constitution d'octobre 1958, plusieurs textes juridiques ont marqué ce droit.

Notons que cet héritage historique n'a pas inspiré que des pays. Des institutions internationales à la faveur du droit international, tout comme celles sous régionales à la faveur du droit communautaire ont fait sien le système de passation des marchés publics³². On peut retenir le Tokyo Round de 1979 qui a abouti à l'adoption du premier code international des marchés publics. La signature des Accords sur les Marchés Publics dits « AMP » entrés en

³¹<https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/dissertation/histoire-marches-publics-460404.html>, consulté le 18 novembre 2018

³² Idem

vigueur le 1^{er} janvier 1996. On note aussi les directives des institutions financières internationales et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) à savoir le groupe de la Banque Mondiale, la Banque Arabe de Développement (BAD), ... en matière de passation des marchés sur leurs financements. Le droit communautaire sur la passation des marchés publics est essentiellement marqué par plusieurs directives de l'UEMOA, dont deux qui ont fortement impacté les procédures internes des pays membres. Il s'agit de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005³³, portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ; et la Directive n°05/2005/CM/UEMOA³⁴ de la même date portant contrôle et régulation des marchés publics et délégations de service public. La pratique actuelle du système togolais de passation des marchés publics tire ainsi son origine dans ce contexte.

En effet, au début des années 60, l'usage des deniers publics relevait de la discrétion des gestionnaires. Cette pratique non régulée a rapidement basculé dans le laxisme, le gaspillage et surtout le détournement. Face à ces fléaux qui prenaient de l'ampleur au fur et à mesure que les investissements publics devenaient importants, il a fallu repenser la gestion des dépenses publiques. Le domaine fut régi par une ordonnance de 1993. Mais très tôt, l'UEMOA par sa directive n°01/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant adoption du document de conception du projet de réforme des marchés publics et des délégations de service public, entama une réforme communautaire pour l'ensemble des pays membres. La réforme interviendra effectivement le 09 décembre 2005 grâce aux directives n°04 et n°05 susmentionnées. C'est alors, pour se conformer à ces deux directives, que le législateur togolais a adopté la loi n°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public. Cette loi sera suivie de différents décrets d'application dont celui portant code des marchés publics et délégations de service public, et de différents arrêtés pris courant les dix dernières années. Ces arrêtés visent non seulement le renforcement du cadre juridique, mais aussi de celui institutionnel.

Comme évoqué plus haut, l'arsenal juridique régissant le système de passation des marchés publics est essentiellement dominé par le droit communautaire, les textes législatifs et réglementaires. L'exigence de la bonne gouvernance économique qui est un indicateur privilégié d'investissement pour les PTF et les investisseurs privés, justifie les modifications des textes existants et la prise d'autres.

³³ Recueil de texte de l'ARMP-Togo, 1^{ère} édition, 2013

³⁴ idèm

Tableau 2 Liste de quelques textes juridiques régissant le sous-secteur des marchés publics au Togo

N°	Textes
01	Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA
02	Directive n°54/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA
03	Loi n° 2009-13 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public
04	Décret n° 2009 – 277/PR du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public
05	Décret n° 2009 – 295/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la direction nationale du contrôle des marchés publics
06	Décret n° 2009 – 296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics
07	Décret n° 2011 – 182/PR du 28 décembre 2011 modifiant le décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics
08	Décret n° 2009 – 297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics
09	Décret n° 2018 – 171/PR du 22 novembre 2018 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics et des procédures de sollicitation de prix
10	Arrêté n°068/MEF/CAB du 19 avril 2011 portant répartition des produits issus de la vente des dossiers d'appel d'offres, entre l'Autorité de régulation des marchés publics, les Organes de passation des marchés publics des Autorités Contractantes et les bénéficiaires

2.1.2 Cadre institutionnel et processuel

(a) Cadre institutionnel

Le processus de passation des marchés publics au Togo est une suite de procédures qui s'apparentent à une chaîne qui interconnecte plusieurs organes dont certains sont au sein même de l'AC et d'autres à l'extérieur de l'AC³⁵.

Au sein d'une AC, l'autorité en charge de la passation des marchés publics est la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP). Ainsi, sauf en cas de délégation spécifique, le Ministre ou le représentant d'une structure publique, parapublique ou privée visée par la loi de 2009 est la PRMP (article 7, CMP³⁶). Toutefois, dans la pratique, cette mission est déléguée à une personne de son choix pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois (article 2)³⁷. La PRMP est composée de la Personne Responsable elle-même, et d'un secrétariat permanent (pour ce qui concerne le MAEP³⁸).

³⁵ Autorité Contractante. Elle est encore qualifiée de « Ministère dépensier » s'il s'agit d'un Ministère

³⁶ Code des Marchés Publics

³⁷ Décret n°2009-297/PR portant attribution, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics.

³⁸ Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche

La PRMP planifie de concert avec la coordination du projet/programme des marchés, suit de bout en bout le processus de la passation desdits marchés. A l'exécution tout comme à la réception de l'ouvrage, fourniture ou service, la PRMP est omniprésente. Elle établit toutes les statistiques y relatives, et assure l'archivage des offres originales ainsi que de tous autres documents liés à la procédure. C'est le maillon central de la procédure de passation dans une AC, laquelle procédure est mise en œuvre en collaboration avec les autres organes de la chaîne.

A côté de la PRMP, figurent deux commissions ; la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) et la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP). Elles sont prévues par le décret n°2009-297/PR. Chacune composée de cinq membres permanents nommés par arrêté pour une durée de deux ans renouvelables deux fois.

La CPMP est l'organe chargé des opérations d'ouverture et d'évaluation des offres et des propositions. En cas de besoin, la PRMP peut mettre sur pied une sous-commission d'analyse, laquelle sera bien entendu dirigée par un membre de la CPMP. Il est fixé un délai légal maximum de 30 jours calendaires suivant la date de l'ouverture des plis pour évaluer les offres ou propositions et élaborer le rapport y relatif. A la suite du rapport, la CPMP dresse et signe un procès-verbal d'attribution provisoire.

S'agissant de la CCMP, « ... elle est chargée du contrôle à priori de la régularité de la procédure de passation des marchés publics et de délégations de service public, depuis la phase de la planification jusqu'à l'attribution du marché ou de la délégation, et ce pour les marchés publics d'un montant supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire » (article 9). Elle est habilitée à donner des avis sur les Plans de Passation des Marchés (PPM), les Dossiers d'Appel à Concurrence (DAC), les rapports d'évaluation et les projets de lettres de commande. Même dans le cadre des financements extérieurs, l'avis de la CCMP est requis.

Généralement, tout projet ou programme est géré par une équipe. Aussi, les projets/programmes du MAEP sont mis en œuvre par une équipe au sein de laquelle figure une cellule de passation. Celle-ci se charge fondamentalement de la procédure de passation qu'elle exécute avec la PRMP et l'ensemble de l'équipe du projet.

En application de la loi de 2009, le décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009, modifié par celui n°2011-182/PR du 28 décembre 2011 fixe les missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP. Elle est dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion administrative et financière.

Comme son nom l'indique, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a pour mission de réguler tout le système de passation des marchés publics et délégations de service public. L'article 5 du décret d'application y relatif fixe ses différentes attributions. Celles-ci concernent le domaine administratif et consultatif, le domaine d'audit et d'enquête, le domaine contentieux et disciplinaire (cas du Comité de Règlement des Différends qui reçoit

les recours³⁹, statue et prononce des sanctions si nécessaire). L'ARMP assure également la fonction de mis à niveau des acteurs de la chaîne de passation dans chaque AC.

Tout comme le précédent organe, la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) est créée par la loi de 2009. Par contre, c'est le décret n°2009-295/PR du 30 décembre 2009 qui a fixé ses missions, ses attributions, son organisation et son fonctionnement. Elle est placée sous la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et a une compétence nationale.

La DNCMP est chargée du contrôle à priori et à posteriori de toute la procédure de passation à partir d'un seuil fixé par voie réglementaire. Elle donne des avis sur les PPM, les DAC, les rapports d'évaluation et les projets de contrat, accorde des autorisations et dérogations sur demande des AC (entente directe et avenant). La durée légale qu'elle dispose pour se prononcer sur un dossier est de quinze jours calendaires. Pour les projets de développement financés par un PTF, les avis de la DNCMP précèdent ceux du partenaire technique.

Le MEF est en réalité une AC. Toutefois, en sa qualité de gestionnaire des finances de l'Etat, il est devenu un organe transversal dans l'organisation du processus de la chaîne de passation des marchés publics.

En effet, le Ministre de l'Economie et des Finances est l'autorité d'approbation des marchés publics (article 68, CMP). Selon le même article, l'approbation des marchés en dessous d'un certain seuil réglementaire sont du ressort du Directeur National du Contrôle Financier.

Tableau 3 Tableau récapitulatif des délais réglementaires de la passation des marchés publics

ETAPE DE LA PROCEDURE DE PASSATION	DIFFERENTS TYPES DE PROCEDURE DE PASSATION			
	AMI	AON	AOI	DRP
ELABORATION DU DAC	-	-	-	-
ANO	8	15	15	7
ANO/BAILLEUR	15	15	15	-
LANCEMENT	7	5	5	2
OUVERTURE	15	30	45	15
EVALUATION	15	30	30	7
ANO (02)	15	15	15	7
ANO/BAILLEUR (02)	15	15	15	-
DELAJ POUR RECOURS	21	21	21	21
ANO/DP (03)	15	-	-	-
ANO BAILLEUR/DP (03)	15	-	-	-
LANCEMENT/DP	3	-	-	-
OUVERTURE	45	-	-	-
EVALUATION	30	-	-	-

³⁹ Le recours est : soit gracieux, sous forme d'une demande de motivation ou d'éclaircissement adressée à une AC concernant une procédure, soit contentieux, par reconversion du recours gracieux pour cause d'insatisfaction du demandeur ou sous forme d'une plainte directe devant le Comité de Règlement des Différends.

ETAPE DE LA PROCEDURE DE PASSATION	DIFFERENTS TYPES DE PROCEDURE DE PASSATION			
	AMI	AON	AOI	DRP
ANO (04)	15	-	-	-
ANO BAILLEUR (04)	15	-	-	-
DELAJ DE RECOURS	21	-	-	-
EVALUATION OFFRES FINANCIERES	5	-	-	-
ANO (05)	15	-	-	-
ANO BAILLEUR (05)	15	-	-	-
NEGOCIATION DU MARCHE	10	-	-	-
MARCHE PUBLIC	-	2	2	2
ANO (06)	15	15	15	5
ANO BAILLEUR (06)	10	10	10	-
APPROBATION	30	30	30	15
TOTAUX	370 avec PTF 285 sans PTF	203 avec PTF 163 sans PTF	218 avec PTF 178 sans PTF	81 sans PTF

Nota Bene :

- AMI signifie : Avis à Manifestation d'Intérêt
- AON signifie : Appel d'Offres National
- AOI signifie : Appel d'Offres International
- DRP signifie : Demande de Renseignement de Prix

(b) Cadre processuel

Au Togo, la procédure de passation des marchés publics est décrite par le Code togolais des marchés publics. Ce code décrit les étapes à suivre pour conduire conformément aux règles et principes de passation, tout marché de travaux, de fournitures, de prestations intellectuelles ou de services.

Au niveau procédural en effet, la passation est structurée en quatre (04) phases, à savoir : la planification, la passation, l'attribution et l'exécution. L'ensemble de ces phases se déroule comme une chaîne ininterrompue, d'où le terme « chaîne de passation des marchés publics ». Selon la procédure donc, l'équipe de la passation au niveau de l'AC procède à la collecte des besoins auprès des bénéficiaires. Cette équipe traite les besoins ainsi recueillis et les planifie dans un document annuel unique appelé PPM (art. 14, CMP). Le PPM est successivement transmis à la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP), à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et le Partenaire Technique et Financier (PTF) pour avis de non-objection. Dès l'obtention de l'avis, la publication du PPM validé au Journal Officiel est requise. A la suite de la validation des PPM, l'équipe de la passation élabore le DAC, conformément aux seuils de passation (tel que détaillé dans le tableau relatif au seuil ci-dessous) y compris les spécifications techniques ou les Termes de Références (TdR), et le remet à la PRMP. Ce dernier fait finaliser le DAC par la CPMP avant de transmettre à l'organe national de contrôle requis conformément aux seuils de contrôle (voir les figures ci-dessous) pour avis de non-objection. L'avis du PTF est aussi requis. A la suite de la validation du DAC,

un avis d'appel d'offres⁴⁰ ou d'appel à manifestation d'intérêt invitant les candidats intéressés à soumettre ou à manifester leurs intérêts est publié (art. 43, CMP). A l'expiration du délai de publication, les plis sont reçus et ouverts immédiatement et publiquement ; cette d'ouverture est sanctionnée d'un procès-verbal de constatation avec en annexe une liste de présence des participants à la séance d'ouverture (art. 54, CMP). La PRMP scelle les originaux des offres (ou les manifestations d'intérêt) et transmet les copies à la CPMP pour analyse et évaluation. Celle-ci peut être aidée par une sous-commission mise en place à cet effet (art. 56, CMP). Le processus d'évaluation s'achève par l'établissement d'un rapport assorti d'un procès-verbal d'attribution de la CPMP. A cette étape de la procédure, la PRMP élaborera un dossier complet composé d'une copie originale du rapport d'évaluation, des offres originales et les avis sur le DAC, qu'il transmet à l'organe de contrôle compétent. Ici également, l'avis du PTF n'est pas à négliger. Si les avis de l'organe de contrôle et du bailleur sont favorables, la PRMP publie les résultats tout en observant une période de recours avant toute confirmation de ces résultats (art. 61, CMP). Si aucun recours n'est fait, la contractualisation peut démarrer pour ce qui concerne les appels d'offres, par l'élaboration d'un projet de contrat qui sera soumis au contrôle, puis à la signature des cocontractants et à l'approbation par l'autorité compétente. Pour ce qui est des prestations intellectuelles, la demande de propositions assortie d'un délai sera adressée à tous les candidats retenus sur la liste restreinte, puis vient successivement les étapes d'ouverture d'abord des propositions techniques ensuite des propositions financières toujours dans les mêmes conditions telles que relatées plus haut. Enfin viendra la contractualisation, précédée d'une négociation cette fois-ci (art. 65, CMP).

Après l'approbation du marché (art. 68, CMP), l'attributaire est notifié et autorisé à fournir les biens ou services, ou à entamer la réalisation des travaux suivant la nature du marché (art. 70, CMP). Ceci dans le respect des exigences de délai et de qualité.

⁴⁰ Il peut être ouvert, restreint ou même international selon les montants prévisionnels et les zones de restrictions y relatives

Tableau 4 Tableau récapitulatif des seuils de passation, de contrôle et d’approbation

Autorités Contractantes	Demande de Cotation (en FCFA/TTC)	Demande de Renseignement de Prix (en FCFA/TTC)	Appel d’Offres (en FCFA/TTC)
Seuil de passation suivant le mode de passation			
Administrations centrales et déconcentrées de l’Etat, établissements publics, collectivités locales décentralisées et leurs établissements publics, organismes, agences ou offices	≤10.000.000	>10.000.000 et inférieur à 85.000.000	≥85.000.000
Agences, Offices, Entreprises publiques	≤25.000.000	>25.000.000 et inférieur à 120.000.000	≥120.000.000
Seuil de compétence à priori des organes de contrôle à priori			
Administrations centrales et déconcentrées de l’Etat, établissements publics, collectivités locales décentralisées et leurs établissements publics, organismes, agences ou offices	≥85.000.000	→	DNCMP
	≤85.000.000	→	CCMP
Agences, Offices, Entreprises publiques	≥120.000.000	→	DNCMP
	≤120.000.000	→	CCMP
Seuil de compétence de l’autorité d’approbation			
Administrations centrales et déconcentrées de l’Etat, établissements publics, collectivités locales décentralisées et leurs établissements publics, organismes, agences ou offices	≥350.000.000	→	MEF
	≤350.000.000	→	AC
Agences, Offices, Entreprises publiques	≤15.000.000	→	DNCF
	≥15.000.000	→	MEF

2.2 Perception du système de passation des marchés publics par la littérature spécialisée

L’exploration du système de passation des marchés publics sera perçue sous deux angles. D’une part, le processus fonctionnel, tel que prévu au Togo, et d’autre part, la perception des auteurs sur le sujet seront examinés.

2.2.1 L’esprit sous-tendant le principe des marchés publics

L’Etat, responsable de l’utilisation fonds publics en se dotant du système de passation des marchés publics, lui a assigné plusieurs rôles.

C’est un outil qui garantit l’efficacité de l’activité publique. A cette fin, les marchés publics ont pour finalité « *de sécuriser l’utilisation des deniers publics et de garantir l’efficacité ou la pertinence des finances publiques* » (Songue N., 2014). L’Etat étant responsable des investissements publics, les marchés publics se situent au cœur de l’action publique ; ils y apparaissent comme un indicateur de mesure de la « *performance de l’administration et de sauvegarde de l’intérêt général* » (Songue N., 2014).

Le marché public est un instrument qui vise la qualité et l’économie. Le principe de prix qui s’y applique au Togo, et dans la majorité des pays en développement est : « offre conforme et moins-disant » (CMP, 2009). Ainsi, en mettant plusieurs candidats (fournisseurs et entrepreneurs) en concurrence sur la base de ce principe à double tranchant, l’AC entend

éviter des offres aux coûts anormalement bas et celles exagérément hausses ; mais aussi les exigences de l'art de la prestation à fournir ou réaliser.

Le marché public joue aussi une fonction commerciale. Grâce au système des marchés publics, l'Etat externalise les services publics. Le « prince » hypothèque son privilège et même associe le secteur privé aux opérations économiques d'ordre public.

De nos jours, les marchés publics sont devenus un indicateur de mesure de la gouvernance économique (Meisel N. et Aoudia J., 2008). A ce sujet, les PTF sont unanimes et très exigeants. Jean Cartier-Bresson rapporte que la Banque Mondiale, qui s'était longtemps interdite toute immixtion dans les affaires internes des Etats qu'elle finance, a fini par briser le Rubicon⁴¹.

S'agissant de la mise en œuvre du processus de développement, les marchés publics y jouent le plus grand rôle (DLU, 2007)⁴². Ils constituent la « locomotive » du processus de gestion des projets de développement. Toutes les fonctions ci-dessus s'appliquent au niveau de la gestion des projets, avec pour objectif majeur de maximiser l'utilisation des crédits, rechercher la meilleure qualité des prestations ... etc.

2.2.2 La pratique déviante des marchés publics

L'efficacité de l'action de l'Etat réside dans la bonne gestion, ou mieux dans la bonne gouvernance de la chose commune. Dans le cadre des investissements publics, le système de passation des marchés publics constitue un instrument puissant de la bonne gouvernance économique. Ce système repose sur un ensemble de principes et de règles de sources internationales et nationales définissant la procédure à suivre dans le cadre des dépenses liées aux ressources de l'Etat.

Dans une approche théorique, le système de passation des marchés publics semble n'avoir aucun reproche. Cependant, le terrain pratique n'est pas exempté des critiques. En effet, « le dire » n'est pas « le faire », pourrait-on affirmer. Cette affirmation se vérifie dans le cadre opérationnel des marchés publics dans la mesure où de nombreux dysfonctionnements emmaillent tout le processus de la passation des marchés. C'est dans ce cadre que Morin et Doni rapportaient leur expérience. Selon ces deux auteurs cités par Ndolo, : « *le processus d'acquisition est exposé à une mauvaise manipulation et à des différents types d'inefficacités* » (Ndolo E., 2014). La quasi-totalité des acteurs de la passation est impliquée dans les pratiques déviantes, ce qui paralyse fortement l'ensemble de cycle de passation. Ces pratiques résultent essentiellement de la recherche de l'intérêt privé à travers des activités d'intérêts publics. Leur récurrence est justifiée par l'absence de sanctions fortes à l'égard des agents publics, les

⁴¹ Cartier-Bresson J., La Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance, Revue tiers-monde, 2008, 41(161), 165-192

⁴² Op.cit. p 10

interprétations opportunistes, l'incompétence des acteurs ... etc. Tout ceci creuse un grand écart entre la bonne théorie et la mauvaise pratique des marchés publics. Illustrant cette situation par le cas sénégalais, Sougou⁴³ évoque « *l'extraordinaire décalage entre les textes et leur application, entre les proclamations d'intention et les actes. C'est ce qu'il convient d'appeler le grand écart* ». Selon lui, les vertus du système de passation des marchés publics s'estompent dans la rhétorique ; « *toutes les lois, tous les dispositifs, tous les textes, aussi élaborés et pertinents soient-ils ne pourront produire des effets si ceux qui sont en charge de les appliquer ne sont pas mus par souci constant de défendre l'Intérêt général* ». Dans cette ambiance, le souci d'amoindrir les mauvaises pratiques et d'accroître l'efficacité des marchés publics ne résulterait probablement pas des multiples réformes des textes juridiques.

Mbenda et Bekono⁴⁴ se servant du cas du système des marchés publics au Cameroun, relevaient qu'« *au cours de la phase de passation des marchés publics, les écarts sont constatés par rapport aux normes fixant des étapes, les modalités de passation, les délais, le fonctionnement des organes et les acteurs dans leurs différents rôles. Cette phase concentre le plus grand nombre d'écarts impliquant à la fois les maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués, les présidents et les membres des commissions des marchés, les membres de sous commissions d'analyse et les maîtres d'œuvre* ».

Tel que mentionné plus loin, le développement est devenu une préoccupation d'envergure internationale. Autant le développement mobilise financièrement toutes les institutions internationales, autant l'intégrité des marchés publics, compte tenu de leur rôle prépondérant dans le processus, préoccupe. Suite à un inventaire des risques recensés dans différents pays, l'OCDE a dressé un tableau peu reluisant sur l'intégrité des marchés publics. Dans son rapport, l'OCDE indiquait qu'« *il ressort de cet inventaire que l'intégrité est exposée à des risques majeurs à toutes les étapes de la procédure de passation, de l'évaluation des besoins à la gestion du contrat et au paiement en passant par la soumission* » (OCDE,2007). Sur la base des réponses aux questionnaires des Etats membres, cet inventaire élaboré lors du Colloque de novembre 2006 organisé par l'OCDE mentionnait comme risques majeurs « *la mauvaise qualité de l'évaluation des besoins, de la planification et de la budgétisation ; l'absence de définition précise et objective des exigences requises ; l'inadaptation ou l'irrégularité du choix de la procédure ; et le fait que le calendrier de l'offre laisse à désirer ou n'est pas appliqué de la même manière à tous les soumissionnaires* ».

⁴³ Dans dakaractu, précédemment cité

⁴⁴ Op.Cit. p. 9

2.3 De la conception d'un modèle théorique pour la présente étude

L'importance des Aides Publiques au Développement, leur efficacité et leur efficience face aux défis de l'heure motivent clairement l'immixtion des organismes internationaux dans la gestion financière des Etats. Aujourd'hui, ces organismes offrent, à la limite imposent, des cadres d'évaluation universels des marchés publics.

2.3.1 Recours aux cadres d'évaluation de l'OCDE et de l'UEMOA

Selon l'OCDE, « *la passation des marchés a été identifiée comme l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque ...* » (OCDE, 2007). Selon cette institution, les risques de dysfonctionnement couvrent l'intégralité du système des marchés publics certes, mais elle présente le cadre endogène comme étant à la « zone grise » du système qui constitue « *la partie émergée de l'iceberg* ». Cette situation a induit la nécessité d'élaborer un cadre d'amélioration devant permettre de réduire les risques. Pour se faire, une évaluation préalable du système afin d'explorer les risques et de diagnostiquer les causes est souhaitée.

Dans ce souci d'amélioration continue du processus, l'OCDE a, à la suite de la première élaborée entre 2003/2004, élaboré une nouvelle MAPS. La nouvelle MAPS « *est un outil universel qui vise à promouvoir et accélérer la mise en place de systèmes de passation des marchés publics modernes, efficaces, durables et plus inclusifs dans tous les pays* » (OCDE,2016). Les critères d'évaluation fournis par le MAPS s'articulent autour de quatre piliers à savoir : pilier 1- le cadre juridique et politique existant qui régit la passation des marchés dans le pays ; pilier 2- le cadre institutionnel et les capacités de gestion ; pilier 3- le fonctionnement du système et la compétitivité du marché national ; et pilier 4- l'obligation de rendre compte, l'intégrité, et la transparence du système de passation des marchés (OCDE, 2016). Toutefois, seul le pilier 3 est concerné par le processus opérationnel de la passation. Ainsi, il permet sur la base de l'indicateur n°9 du MAPS de savoir si « les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis ».

Tableau 5 Critères d'évaluation de l'OCDE (indicateur 9 du MAPS)

Indicateur subsidiaire 9(a) : Critères d'évaluation
(a) Une analyse des besoins et une étude de marché orientent l'identification proactive de stratégies de passation des marchés optimales. (b) Les exigences et les résultats escomptés des contrats sont clairement définis. (c) Les critères de durabilité éventuels sont utilisés de manière équilibrée et conformément aux priorités nationales.
Indicateur subsidiaire 9(b) : Critères d'évaluation
(a) Les procédures de présélection sont utilisées dans les passations de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles fassent partie du processus concurrentiel. (b) Des dossiers d'appel d'offres clairs et intégrés, uniformisés autant que possible et proportionnés au besoin, sont utilisés afin d'encourager une large participation des concurrents potentiels.

<p>(c) Les méthodes de passation des marchés sont choisies, documentées, et justifiées conformément au but et conformément au cadre juridique.</p> <p>(d) Les procédures de soumission, réception et ouverture des offres sont clairement décrites dans les dossiers d'appel d'offres et respectées ; ce qui signifie que les soumissionnaires ou leur représentant sont autorisés à assister à l'ouverture des offres, et que la société civile est autorisée à contrôler, comme prescrit.</p> <p>(e) Durant le processus d'évaluation des offres et d'adjudication, la confidentialité est assurée et les techniques appropriées sont appliquées afin de déterminer le meilleur rapport qualité/prix sur la base des critères énoncés dans les dossiers d'appel d'offres, et d'attribuer le contrat.</p> <p>(f) Les adjudications de contrats sont annoncées comme prescrit.</p> <p>(g) Les clauses relatives au rendement des contrats comprennent des considérations de durabilité, le cas échéant, et prévoient des mesures incitant à dépasser les niveaux de rendement définis et des mesures dissuasives pour les rendements insatisfaisants.</p> <p>(h) Le processus de sélection et d'adjudication est mené de manière efficace, efficiente et transparente*.</p>
<p>Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(b) critère d'évaluation (h) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - temps moyen pour l'acquisition de biens, travaux, et services : nombre de jours entre l'annonce / la demande de soumission et la signature du contrat (pour chaque méthode d'acquisition utilisée) - nombre moyen (et %) d'offres qui sont recevables (pour chaque méthode d'acquisition utilisée) - proportion de processus qui ont été menés en parfaite conformité avec les exigences de la publication (en %) - nombre (et %) de processus couronnés de succès (adjudications réussies ; ayant échoué ; annulés ; adjudications dans les délais prévus) <p>Source unique : échantillon de marchés.</p>
<p>Indicateur subsidiaire 9(c) : Critères d'évaluation</p>
<p>(a) Les contrats sont mis en œuvre en temps utile*.</p> <p>(b) L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive des produits sont effectués*.</p> <p>(c) Les factures sont vérifiées et les paiements sont effectués ainsi qu'il est stipulé dans le contrat.</p> <p>(d) Les avenants aux contrats sont examinés, émis et publiés en temps utile*.</p> <p>(e) Les statistiques sur la passation des marchés sont disponibles et il existe un système pour mesurer et améliorer les pratiques en matière de passation des marchés.</p> <p>(f) Les occasions de participation directe des parties prenantes extérieures pertinentes dans les passations de marchés sont utilisées*.</p> <p>(g) Les archives sont exhaustives et exactes et facilement accessibles dans un dossier unique*.</p>
<p>* Indicateurs quantitatifs pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) critère d'évaluation (g) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - proportion de contrats avec des archives et des bases de données exhaustives et exactes (en %)23 <p>Source : échantillon de marchés</p> <p>* Indicateurs quantitatifs recommandés pour étayer l'évaluation de l'indicateur subsidiaire 9(c) en lien avec les critères d'évaluation ci-dessus :</p> <ul style="list-style-type: none"> - (a) : retards (en % ; et retard moyen en nombre de jours) - (b) : mesures de contrôle de la qualité et réception définitive effectuées ainsi qu'il est stipulé dans le contrat (en %) - (d) : avenants aux contrats (en % du nombre total de contrats ; augmentation moyenne de la valeur du contrat en %) - (f) : pourcentage de contrats avec participation directe de la société civile : phase de planification ; ouverture des offres / propositions ; évaluation et adjudication du contrat, comme autorisé ; mise en œuvre du contrat) <p>Source unique : échantillon de marchés.</p>

Source : rapport de l'OCDE,2016

Au niveau communautaire, l'UEMOA définit annuellement des critères de performance du système de passation des marchés publics. Ceux-ci s'appliquent aux pays membres de l'union. Précisons au passage que cette organisation est composée de huit (08) pays dont le Togo.

C'est à ce titre que le Togo a intégré dans son ordonnancement juridique les directives 4 et 5 de cette organisation.

Tableau 6 Les critères de performance des marchés publics de l'UEMOA, 2018

Indicateur	Signification	Seuil (en jours, nombre ou taux)
Elaboration du DAO		
Délai de rédaction du DAO (DAO et DP)	Mesurer le délai entre la date d'initiation du dossier et la date de son acceptation par la structure chargée du contrôle des marchés	21
Respect du PPM	Mesurer l'écart entre la date prévisionnelle et la date effective de mise en œuvre de l'activité	14
Qualité des DAO (DAO et DP)	Taux des rejets des DAO par la structure chargée du contrôle des marchés	5
Délai de publicité des AO		
Recours aux procédures normales	Taux de recours aux appels d'offres dont le délai de publicité est inférieur aux délais normaux	5
Participation des soumissionnaires	Mesurer le nombre moyen d'offres soumises pendant chacun des processus	5
Délai d'attribution des marchés	Mesurer le temps entre la date d'ouverture des offres et la date de non-objection de la structure chargée du contrôle des marchés - entre la date d'ouverture des offres et la notification aux entreprises pour les marchés en dessous du seuil de contrôle	
Qualité des travaux des Commissions	Rejet des procès-verbaux à leur première transmission	5
Délai moyen de traitement des dossiers par la structure chargée du contrôle des marchés	Mesurer le délai entre la transmission des dossiers (DAO, DP) et des rapports et leur acceptation ou rejet par la structure chargée du contrôle des marchés	
Entrée en vigueur des contrats		
Délai de signature	Temps entre la signature de l'attributaire pour acceptation et l'approbation	15
Respect du délai de validité des offres	Mesurer le temps entre l'ouverture des offres et la notification de l'ordre de service.	
Exécution des contrats		
Transparence du système de passation des marchés (en nombre)	Recours aux procédures réglementaires par rapport au nombre de marchés passés	< 5% des recours introduits sont transmis au tribunal
Transparence du système de passation des marchés (en valeur)	Recours aux procédures réglementaires par rapport au montant des marchés passés	
Participation communautaire (UEMOA)	Mesurer les marchés obtenus sur le territoire d'un Etat par les entreprises communautaires (UEMOA) non nationales	
Participation internationale (hors UEMOA)	Mesurer les marchés obtenus sur le territoire d'un Etat par les entreprises internationales (hors UEMOA)	
Qualité des contrats	Mesurer les recours aux avenants	5

Indicateur	Signification	Seuil (en jours, nombre ou taux)
Délai de signature	Délai moyen entre les demandes de paiement et le règlement effectif	60
Retards de paiement	Pourcentage en nombre des paiements effectués en retard (dans un délai >= 60 jours)	
Respect du PPM dans le cadre de l'exécution	Contrats passés par comparaison aux contrats initialement inscrits dans le PPM (dans sa première version)	90
Qualité de l'exécution des marchés	Taux des contrats exécutés	90
Performance des entreprises	Analyse des pénalités de retard infligées aux entreprises	5
Règlement des contentieux		
Qualité des travaux des Commissions	Taux des procédures ayant fait l'objet d'une procédure devant le CRD	5
Résultats des recours dans la passation des marchés	Analyser les recours fondés et non fondés	5
Maîtrise des dispositions réglementaires par le secteur privé	Analyser les recours jugés non recevables	5
Qualité des décisions du CRD	Analyser l'acceptation des décisions du CRD en prenant en compte les recours introduits auprès du tribunal de 1 ^{ère} instance	5
Recours dans l'exécution	Analyser le nombre de marchés ayant donné lieu à un recours non juridictionnel	5
Confiance au CRD	Analyser les taux de conciliation et de non-conciliation	80
Célérité dans le règlement des plaintes	Analyse le délai entre la date du dépôt de la plainte (saisine) et la date de la décision du CRD	9
Renforcement des capacités		
Formation du bassin des formateurs	Sessions organisées à l'intention des formateurs (nombre)	1
Formation des acteurs	Nombre de formations organisées, durée de la formation et nombre de personnes formées	
Audit		
Audit des marchés publics	Nombre d'audits réalisés, nombre d'autorités contractantes (AC) auditées, pourcentage d'AC audités	

Source : (à partir de la grille de l'UEMOA) www.marchespublics.uemoa.net/index.php?option=com_indicateurperformance&task=list&Itemid=107&lang=fr ; consulté le 10 novembre 2018

En résumé, les Indicateurs de Base de l'OCDE sont regroupés en quatre (04) piliers, dont seul le pilier trois (03) concerné par l'activité d'acquisition et pratique du marché cadre avec l'étude. S'agissant des critères de l'UEMOA, ils concernent exclusivement le processus pratique de la passation.

En ce qui concerne les acteurs togolais de la passation, ils sont constitués de quatre (04) structures (ARMP, DNCMP, AC et MEF). Toutefois, l'analyse sera focalisée seulement sur l'AC, c'est-à-dire le MAEP à travers son projet PADAT. Quant au processus de passation lui-même,

l'ARMP le structure en quatre (04) phases ; néanmoins, l'étude s'étendra sur l'ensemble des phases.

2.3.2 Cadre opératoire de la recherche

A travers la théorie telle que présentée jusqu'ici, le rôle de la passation des marchés publics dans la gestion des projets de développement est perceptible. Allant dans le même sens que l'hypothèse posée ci-haut, il s'en résulte que la performance d'un projet agricole dépend fondamentalement de l'efficacité de la passation de ses marchés publics. Ainsi, en retenant pour la présente recherche l'efficacité des marchés publics comme variable indépendante, et la performance des projets agricoles comme variable dépendante, l'étude de cas postérieure permettra de tirer les conséquences qui s'imposent à la politique de développement agricole menée au Togo.

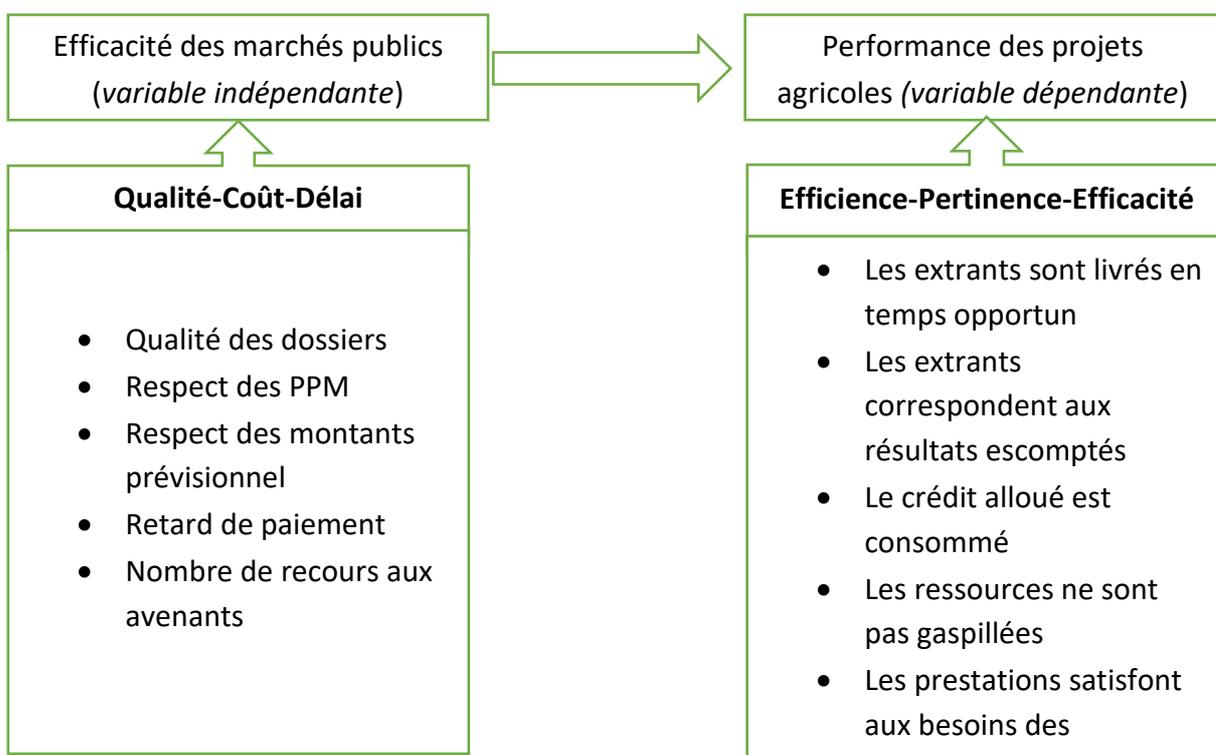


Figure 1 Schéma du cadre opératoire

3 Méthodologie de la recherche

Pour atteindre les objectifs de développement, la majorité des pays pauvres ont choisi d'investir dans des secteurs porteurs à travers des projets conçus et élaborés à cette fin. Le projet en tant qu'instrument de développement, pour relever ce défi, ne saurait se passer de la passation des marchés publics. En effet, « *sans passation de marché, il n'y a pas de mise en œuvre de projet, donc il n'y a pas d'investissement, ni développement du pays* » (Sanga P., 2014). C'est dire que la passation des marchés publics et le niveau de leur efficacité sont la condition sine qua non pour un pays de réussir son processus de développement. Autrement dit, l'espoir pour un pays de réussir son processus de développement repose sur l'efficacité de son système de passation des marchés publics. Au regard de ce rôle que jouent les marchés publics, une attention soutenue mérite de leur être réservée afin d'y apporter au besoin, des améliorations nécessaires, étant donné que leur application telle que le prévoit la théorie, n'échappe pas aux éventuelles déviations.

La décision d'améliorer ou de ne pas améliorer un processus de passation des marchés résulterait de son évaluation. Ainsi, la présente étude s'appuiera sur un cas concret, celui du Projet d'Appui au Développement Agricole du Togo (PADAT). L'évaluation du processus de passation des marchés publics du PADAT permettra à coup sûr d'identifier, s'il en existe, les différentes défaillances intrinsèques audit processus et de proposer à l'issue, des améliorations.

3.1 Présentation du domaine d'étude et la démarche adoptée

Il s'agira dans cette section d'exposer très brièvement la démarche adoptée dans le cadre de notre étude ; mais avant, un aperçu liminaire sera fait sur le cas concerné par l'étude.

3.1.1 Cadre de l'étude : Projet PADAT

Au Togo, l'ARMP est l'organe chargé de la régulation des marchés publics. Le cadre de la passation des marchés est national et s'applique à toutes structures dont les activités sont financées par les ressources publiques (qu'elles soient d'origines internes ou externes). Cependant, son application par les différentes AC ne connaît pas le même succès.

Le MAEP étant l'AC en charge du secteur des projets agricoles, la présente recherche s'est intéressée au processus de passation telle qu'il y est pratiqué. L'étude s'est portée sur le cas du projet PADAT. Ce projet est l'un des cinq (05) que compose le PNIASA.

Le programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) a été lancé en 2011 par l'Etat togolais. Ce vaste programme regroupait cinq (05) projets à savoir : le projet d'Appui au Développement Agricole au Togo (PADAT), le Projet d'Appui au Secteur Agricole (PASA), le Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest au Togo (PPAAO-

Togo), le projet National de Promotion de l'Entrepreneuriat Rural (PNPER) et le projet de Développement Rural, y compris l'Agriculture (ProDRA). Financé à hauteur de six cents milliards de francs CFA, il est le fruit de multiples PTF, notamment le groupe de la BM, le FIDA, la BOAD, avec la contribution de l'Etat togolais. Ce programme vise à porter la croissance agricole du pays à 6% l'an. Aussi, à travers le développement des chaînes de valeur agricoles, le PNIASA ambitionne d'assurer la sécurité alimentaire, d'accroître le revenu des agriculteurs et d'améliorer les conditions et la qualité de vie des populations togolaises.

Pour ce qui est spécifiquement du projet PADAT, il est financé par le FIDA, la BOAD, la BIDC, et les fonds GAFSP. Ce projet est structuré en trois composantes, à savoir : composante 1 porte sur l'appui à la production et la productivité ; la composante 2 sur la valorisation des produits agricoles et la composante 3 prend en compte les volets relevant de la coordination et gestion. Démarré en 2011, il était prévu pour finir en 2015 ; toutefois, force est de constater que la durée de ce projet est prorogée jusqu'en 2019 pour ce qui concerne les fonds BOAD et BIDC. Le cadre temporel de notre étude couvre vingt et quatre (24) mois soit deux exercices budgétaires successifs (2014-2015).

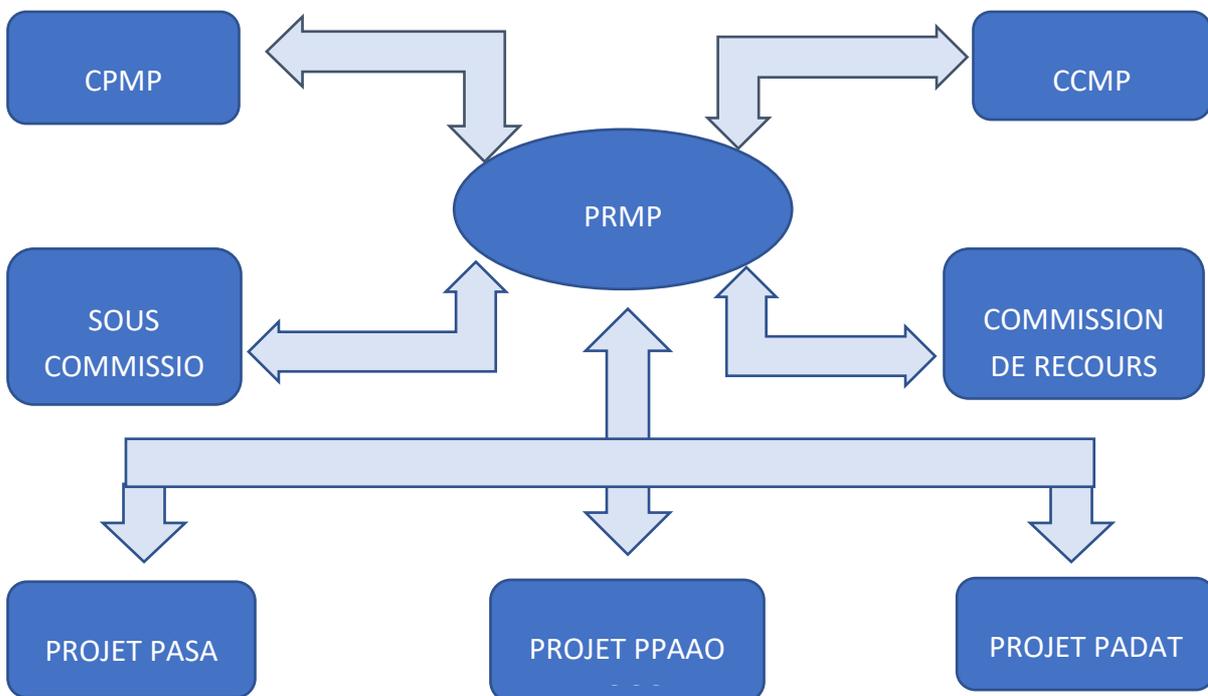


Figure 2 Organigramme de la passation des marchés publics du MAEP

A titre de rappel :

- PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics
- CCMP : Commission de Contrôle des Marchés Publics
- CPMP : Commission de Passation des Marchés Publics

Source : MAEP (2015)

3.1.2 *Démarche adoptée par l'étude*

La présente étude ne saurait atteindre l'optimum de son objectif que si et seulement si les résultats de l'évaluation sont exhaustifs. En dehors de la grille mobilisée à cet effet., reste à procéder à l'analyse proprement dite. Elle sera basée sur une étude de cas précis comme annoncé ci-dessus. Cette analyse sera conduite suivant une démarche mixte, c'est-à-dire à la fois qualitative et quantitative.

La méthode qualitative apparaîtra plus nettement ; et cela peut s'expliquer par l'objet du sujet. En effet, la mise en évidence de l'efficacité des marchés publics dans l'exécution du projet de développement requiert fondamentalement une appréciation qualitative des différentes étapes du processus y relatif. Toutefois, la particularité de certains indicateurs d'analyse nécessitera de les étayer par des données quantifiées, d'où la sollicitation de la méthode quantitative. Sur la base d'un échantillon, des données quantifiables permettront de détailler davantage l'analyse qualitative qui y aura été faite.

Dans cette démarche, trois sources de données ont été explorées. En l'absence des données primaires, le privilège est fait aux données documentaires assez fournies, à un entretien non structuré concerné par un échantillon de niveau élevé par rapport à la question traitée, à l'expérience pratique acquise directement sur le terrain de l'étude.

3.2 Processus de la collecte de données

La cueillette des données dans le cadre de la présente étude se résume en trois étapes qui sont exposées sous deux vocables. D'abord, la revue documentaire, et ensuite la pratique.

3.2.1 *La revue des données issues de la pratique*

Mener une étude sur le processus de passation des marchés publics d'une structure étatique n'est pas une démarche facile. L'expérience a démontré que la cible est particulièrement réticente, et collabore difficilement avec leurs interlocuteurs.

Toutefois, il faut préciser que notre mission de volontariat au MAEP aura été un atout pour la présente étude. Notre expérience fut très enrichissante et assez déterminante. En effet, depuis le 12 janvier 2016 jusqu'à notre départ pour la rentrée universitaire à Senghor en septembre 2018, nous étions chargés des dossiers de passation et de contrôle des marchés publics du MAEP. Durant deux années et plus, nous avons pris activement part à l'activité de la passation.

Nous avons participé à l'élaboration des dossiers et documents liés à la passation (DAC, rapports d'évaluation, contrats, les publications des DAC et des résultats d'attribution, les

conclusions lors des recours ...). Nous avons pris part aux séances de réception des livrables à travers tout le pays, à plusieurs séances de formations de l'ARMP dans le cadre de renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de passation du MAEP. Nous avons également participé aux réunions de la passation des marchés et à certaines présentations y relatives ; ... etc.

Dans le cadre de l'exercice de nos missions, nous avons collaboré aussi bien avec les Directions du ministère que les projets agricoles en cours de gestions. La pratique nous a permis de comprendre comment fonctionne le processus de passation des marchés publics. Cette expérience entrera en ligne de compte dans la présente étude.

Par ailleurs, nous avons obtenu des entretiens non structurés avec un personnel clé du projet d'appui au développement agricole au Togo et certains cadres du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche très actifs dans le processus de la gestion marchés publics. Ces entretiens se sont déroulés sous forme d'échange avec notre hiérarchie. Il y a eu échange avec un (01) Coordonnateur de projet, deux (02) Spécialistes en passation de marchés, deux (02) chargés de la passation sur le projet PADAT et la Personne Responsable des Marchés Publics qui était notre tuteur direct ; soit en tout six (06) acteurs clés du système de passation du MAEP qui constituent un échantillon probabiliste. Globalement, les sujets de discussion ont porté sur les questions suivantes :

- (a) Comment conçoit-on la priorité accordée au secteur de l'agriculture dans la stratégie de développement du Togo ?
- (b) Les marchés publics dans l'exécution des projets agricoles au Togo, un atout ou un obstacle pour leur succès ?
- (c) Quelles solutions pour améliorer le rendement des marchés publics au Togo ?

Il y a lieu de préciser que les résultats de ces échanges avec le personnel clé, dont l'anonymat est souhaité ont été une cueillette fructueuse pour notre étude.

3.2.2 *La revue des données théoriques*

Il s'agit ici des données documentaires ; leur collecte a débuté au MAEP et s'est poursuivie jusqu'à l'Université Senghor.

Au MAEP en effet, beaucoup de ressources documentaires assez pertinentes ont été recueillies, notamment les rapports d'activités de la chaîne de passation, les procès-verbaux des réunions de la chaîne de passation, le rapport PEMFAR-2015⁴⁵, ... etc.

⁴⁵ Public Expenditure Management and Financial Accountability Review, 2015, élaboré dans le cadre de l'évaluation de la gestion des finances publiques et de la responsabilité financière.

Aussi, un échantillon de marchés a été constitué pour des besoins de données quantitatives. Comme mentionné dans la section précédente, cet échantillon couvre deux (02) années sur cinq (05) d'activités de la passation du projet PADAT. Les résultats de l'interprétation préliminaire de cet échantillon permettront de détailler l'analyse qualitative de certains critères conformément aux recommandations des grilles de l'OCDE et de l'UEMOA.

Tableau 7 Echantillon de marchés analysés

Projet	Inscrit au PPM		Nouveaux marchés		Rapports d'évaluation		Projets de contrat		Nombre de marchés exécutés	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
PADAT	51	50	09	15	06	23	06	17	10	13

Source : auteur à partir des données de PADAT/MAEP (2014-2015)

Les résultats sont exprimés soit en « taux », soit en « nombre » des documents suivants : marchés lancés, rejet des dossiers, marchés exécutés, les recours, les retards ... etc.

D'autres données (recours, retards, avenants ...etc.) déjà disponibles au MAEP sont mentionnées en complément dans le tableau ci-après.

Tableau 8 Résultat des données quantitatives

Eléments appréciés	Année 2014	Année 2015
Rejets DAC (%)	33	26
Rejets rapports (%)	33	21
Rejets projets de contrat (%)	05	03
Retard/lancement des DAC (%)	78	72
Retard/évaluation (%)	100 et plus	100 et plus
Recours fondés (Nbre)	6	4
Avenants (Nbre)	03	17
Contrats exécutés (%)	20	26

A Alexandrie (Egypte), la bibliothèque universitaire a richement contribué à la cueillette des données. Les anciens mémoires et l'essentiel de la documentation sur les marchés publics ont pu être consulté avec intérêt.

3.3 Méthode d'analyse

3.3.1 Analyse contributive des grilles de l'OCDE et de l'UEMOA

En général, les critères permettent de mesurer ou d'apprécier les variables auxquelles dépendent ou non la situation étudiée. S'agissant de la pratique des marchés publics, Caillaud relevait que « *les variables qui interviennent sont souvent complexes et imparfaitement qualifiables* » (Caillaud B., 2001). Toutefois au Togo, l'efficacité d'un marché passé (variable

indépendante de la recherche) dépend de sa conformité avec les prévisions initialement faites en termes de délais, de qualité, de coûts. Ces trois indicateurs se recoupent parfaitement avec les sous indicateurs fournis par aussi bien par l'OCDE que par l'UEMOA. De même, l'efficacité, l'efficience et la pertinence des résultats des projets agricoles (la variable dépendante de la recherche) permettront de mettre en évidence leur performance.

3.3.2 Présentation de la grille d'analyse retenue pour l'étude

La présente recherche couvre le processus de la passation de marchés publics tel que pratiqué au MAEP de « A à Z ». Au Togo, le processus commence par la phase de la planification et se clôture par celle de l'exécution en passant par la phase de passation et la phase d'attribution. En confrontant la grille de l'UEMOA à ce processus, il résulte que celle-ci ne semble pas être exhaustive. Elle ne dégage pas des indicateurs nécessaires à l'analyse des besoins lors de la planification des marchés ; elle débute directement par l'élaboration de DAC. Par contre, d'autres indicateurs moins intéressants pour notre recherche devront être passés outre.

Sans s'appesantir sur la seule grille de l'OCDE, les indicateurs redondants devront être retirés. Ainsi, la prise en compte de tous ces aspects nous conduit à procéder à un benchmarking des grilles OCDE-UEMOA, et de proposer une grille plus appropriée à notre contexte d'étude.

Tableau 9 La grille de l'étude

Indicateurs	Signification
Expression des besoins	(a) Une analyse des besoins et une étude de marché orientent l'identification proactive de stratégies de passation des marchés optimales. (b) Les exigences et les résultats escomptés des contrats sont clairement définis.
Planification des marchés	Planifier la passation en tenant compte des liens de dépendance des extrants
Délai de rédaction du DAC	Mesurer le délai entre la date d'initiation du dossier et la date de son acceptation par la structure chargée du contrôle des marchés
Respect du PPM	Mesurer l'écart entre la date prévisionnelle et la date effective de mise en œuvre de l'activité
Qualité des DAC	Taux des rejets des DAO par la structure chargée du contrôle des marchés (dossiers d'appel d'offres clairs et intégrés)
Participation des soumissionnaires	Mesurer le nombre moyen d'offres soumises pendant chacun des processus
Délai d'attribution des marchés	Mesurer le temps entre la date d'ouverture des offres et la date de non-objection de la structure chargée du contrôle des marchés - entre la date d'ouverture des offres et la notification aux entreprises pour les marchés en dessous du seuil de contrôle
Archivage des dossiers	Salle d'archivage/système de classement

Indicateurs	Signification
Qualité des travaux des Commissions	Le processus de sélection et d'adjudication est mené de manière efficace, efficiente et transparente
Délai moyen de traitement des dossiers par la structure chargée du contrôle interne des marchés	Mesurer le délai entre la transmission des dossiers (CR) et des rapports et leur acceptation ou rejet par la structure chargée du contrôle des marchés
Respect du délai de validité des offres	Vérifier s'il y a une demande de prorogation de la validité des offres
Qualité des contrats	Mesurer les recours aux avenants
Retards de paiement des décomptes	Les factures sont vérifiées et les paiements sont effectués ainsi qu'il est stipulé dans le contrat Vérifier si les fonds prévus sont disponibles et sont décaissés en temps opportuns
Respect du PPM dans le cadre de l'exécution	Contrats passés par comparaison aux contrats initialement inscrits dans le PPM (dans sa première version)
Qualité de l'exécution des marchés	L'inspection, le contrôle de qualité, la supervision des travaux et la réception définitive des produits sont effectués
Résultats des recours dans la passation des marchés	Analyser les recours fondés et non fondés et mesurer le nombre
Processus d'amélioration de la pratique de la passation au niveau de l'AC	Les statistiques sur la passation des marchés sont disponibles et il existe un système pour mesurer et améliorer les pratiques en matière de passation des marchés

4 De l'inefficacité de la passation des marchés publics dans l'exécution des projets agricoles : Proposition d'une approche managériale comme élément de solution

Suite à l'analyse du cas PADAT ci-haut, des résultats ont été obtenus. Ces résultats qui déterminent la nécessité ou non, d'une solution améliorative devront être préalablement exposés. Suivra ensuite, la teneur de notre projet professionnel.

4.1 Présentation des résultats

La présentation des résultats de l'analyse se résumera en deux points essentiels. Les résultats proprement dits de la recherche, et les limites qui s'y dégagent.

4.1.1 Exposé des résultats obtenus

Sur la base des données collectées, l'analyse de la pratique des marchés a permis d'obtenir des résultats dont la synthèse est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 10 Synthèse d'analyse et résultats obtenus

Indicateurs	Appréciation	Conséquences tirées		
		Qualité	Coût	Délais
Expression des besoins	Les intrants (besoins) ne sont pas traités pour y dégager les spécifications techniques adéquates. Par conséquent, les résultats obtenus ne correspondent pas aux attentes ; Les coûts sont prévus à titre indicatif sans aucun rapport avec le marché	X	X	
Programmation des marchés	Les différents maillons d'une chaîne de valeur sont dépendants ; or, les marchés sont planifiés sans la prise en compte de ces liens de dépendance.			X
Respect de PPM dans cadre de la passation	Le délai de rédaction des DAC est l'écart entre la date prévisionnelle du PPM et celle du lancement du DAC. Plus de 70% des marchés sont lancés avec retard.			X
Qualité des DAC	Environ 30% des dossiers sont rejetés. Ceci entraîne un ping pong ⁴⁶	X		X
Participation des soumissionnaires	En moyenne 12 soumissionnaires pour les marchés à financement externe ; à peine 4 sur financement interne. Par conséquent, la fréquence des reports est élevée	X		X
Délai et coût d'attribution des marchés	Les dépassements sont en général de plus de 100% ; les montants d'attribution supérieurs aux montants prévisionnels créant des gaps financiers		X	X
Archivages des dossiers	Système d'archivage très défectueux, absence de salle d'archivage	X		X

⁴⁶ Un va-et-vient entre l'AC et la structure de contrôle

Indicateurs	Appréciation	Conséquences tirées		
		Qualité	Coût	Délais
Qualité des travaux des Commissions	En moyenne 27% des rapports sont rejetés. Ceci témoigne qu'ils sont d'une qualité insatisfaisante	X	X	X
Délai de traitement des dossiers par la structure chargée du contrôle interne des marchés	Le délai est de cinq jours. Toutefois, les observations ne sont pas substantielles	X		
Qualité des contrats	On dénombre en moyenne 5 avenants par an	X	X	X
Retards de paiement	La quasi-totalité des ressources internes n'est pas décaissée à temps	X	X	X
Respect du PPM dans le cadre de l'exécution	25% et moins des marchés annuels sont exécutés	X	X	X
Qualité de l'exécution	90% et plus des PV de réception sont précédés de PV de levé de réserves	X		X
Résultats des recours dans la passation des marchés	Les recours sont rares et à peine 30% sont fondés			X
Stratégie d'amélioration de la pratique de la passation au niveau de l'AC	Absence de manuel de procédures, absence de plan de renforcement des capacités des acteurs	X	X	X
Poids des dysfonctionnements sur le processus		11/15	7/15	13/15

Nota Bene : Chaque croix « X » marqué illustre le type de dysfonctionnement (absence de qualité, non-respect de coûts, non-respect des délais) relevé.

D'après la théorie et la pratique (ci-dessus exposées), les marchés publics, dans le cadre de l'exécution de projets équivalent aux activités de ces derniers. Pour cela, les résultats de la passation devront concourir à l'atteinte des objectifs des projets (à l'image de la matrice du cadre logique des projets de développement). Aussi faudrait-il le rappeler, l'hypothèse de départ est formulée comme suit : « la pratique déviante des marchés publics handicape la performance des projets de développement agricole ». Pour confirmer ou infirmer cette hypothèse, il conviendrait de la transcrire dans le champ des résultats obtenus.

En effet, premièrement, l'analyse révèle des niveaux où, soit la qualité, soit le coût prévisionnel, soit le délai légalement requis ne sont pas respectés.

Deuxièmement, il s'y dégage également des situations où les trois dysfonctionnements sont cumulés. Troisièmement, on aperçoit que les poids sur le processus de passation ne sont pas équilibrés d'un dysfonctionnement à l'autre.

Toutefois, il importe de relever que ces dysfonctionnements (cumulés ou distincts) constituent des facteurs déterminants les mauvais résultats de la passation des marchés publics au MAEP. Au demeurant, notre hypothèse de départ est confirmée ; c'est-à-dire, l'absence de bonne pratique dans la passation des marchés publics explique la non-performance des projets de développement agricole.

Sur le terrain, l'hypothèse est également justifiée. Ainsi, soit les processus de passation n'aboutissent pas et les extrants ne sont pas livrés, soit les livrables sont réceptionnés, mais en temps inopportuns. Or, la réussite des activités agricoles répond à des impératifs. Notamment, le respect du calendrier cultural par rapport aux exigences climatiques et pluviométriques, la dépendance des maillons d'une chaîne de valeur impose une rigueur et une concordance des activités y relatives. Soit, le marché est conduit jusqu'à terme, seulement, prestations fournies ou réalisées sont en discordance avec les attentes des bénéficiaires (il existe sur le terrain, plusieurs ouvrages et matériels neufs, mais non utilisés). A tout ceci, s'ajoutent les attachements faits aux réalisations inachevées qui ne sont rien d'autre qu'un gaspillage de fonds, le faible taux de décaissement.

4.1.2 *Limites de recherches*

Le non-respect des délais règlementaires, le non-respect des montants prévisionnels, la non-qualité de la passation constituent des sources d'inefficacité de l'activité des marchés publics à l'occasion de l'exécution des projets de développement agricole.

Nonobstant les résultats enregistrés, la démarche adoptée a révélé quelque limite. En effet, l'approche méthodologique adoptée a concerné exclusivement la revue documentaire et l'expérience pratique du système de passation des marchés publics au niveau de la zone d'étude. Etant donné que l'activité de la passation est conduite par des individus ou acteurs, il aurait été judicieux de recourir également aux données de première génération. La cible étant substantiellement à l'origine des dysfonctionnements identifiée, son opinion contribuerait à rafraîchir les données collectées.

Tablant sur les résultats de la recherche, ils ne sauront décourager surtout au regard des défis de l'heure, liés au développement des pays. Au contraire, des pistes de solutions méritent d'être explorées.

Jusqu'à ce jour, l'option principale de solution proposée s'inscrit dans les plans de renforcement des capacités des acteurs du processus de passation des marchés publics. C'est aussi l'option des PTF. Par exemple le PNUD, dans son article « les bonnes pratiques 3 » incitait que « *le programme de renforcement des capacités soit planifié et que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi attentif et d'une gestion souple* » (PNUD, 2011). Pour ce qui concerne la présente recherche, elle propose une stratégie d'amélioration innovante.

4.2 De la conception d'un projet professionnel pour une amélioration du processus de passation des marchés publics au MAEP

L'amélioration des conditions et la qualité de vie des populations dans les pays en voie de développement ont de tous les temps été la préoccupation majeure des gouvernants. Malgré le degré de préoccupation assez marquant, les résultats sont mitigés. Toutefois, le monde entier semble être résolu à relever ce défi. En tout cas, c'est ce que laisse percevoir d'une part, les engagements mondiaux pris au début du présent millénaire, et d'autre part, l'augmentation des aides publiques au développement à travers le financement des projets prioritaires.

Certes, les moyens techniques et financiers sont nécessaires pour la mise en œuvre des projets de développement, mais le défi de l'efficacité des marchés publics reste un facteur clé pour leur succès.

De nos jours, l'exercice vertical du pouvoir a révélé ses limites. La nouvelle tendance voudrait faire reposer toute l'activité humaine sur un modèle de la cocréation de valeur. Dans cette condition, « *des objectifs précis tels que l'amélioration de la qualité, de la sécurité, et de l'environnement du travail* » (Toshihiko H. & Karandagoda W.,2013) résulteraient d'une confrontation des opinions de tous, sans distinction hiérarchique des acteurs. L'exécution des projets de développement ayant buté sur l'inefficacité de la passation des marchés publics, le nouveau paradigme de la cocréation de valeur basée sur des outils de management apparait comme une solution. Celle-ci sera expérimentée dans le cadre de notre projet professionnel.

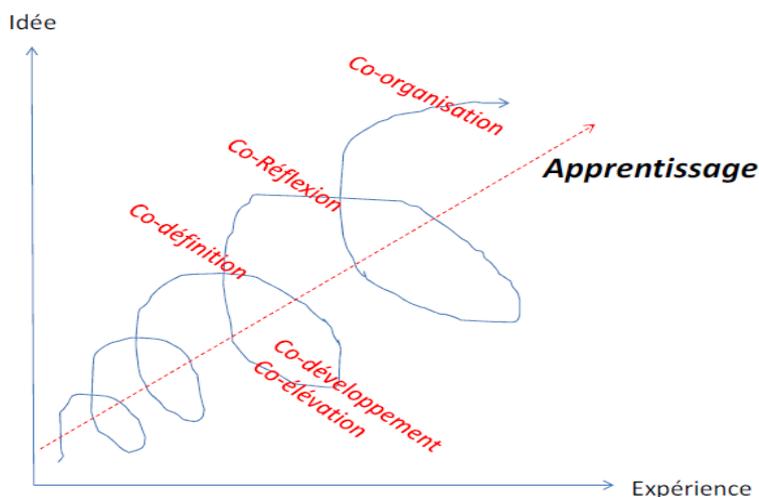


Figure 3 Illustration de la cocréation de la valeur

Source : Hasegawa T. et Karandagoda W. (2013)

4.2.1 Constat et justification du projet

En général, la passation des marchés publics est perçue comme « *une fonction commerciale qui s'inscrit dans un contexte de bonne gouvernance* ». ⁴⁷ Mais dans la pratique, c'est un processus par lequel les pouvoirs publics mettent en exécution leurs politiques de développement. Bien que le système de passation des marchés publics soit régi par des règles et principes juridiques, sa pratique est toujours affectée par de nombreux dysfonctionnements. D'après une enquête les pratiques de la corruption dans les marchés publics de 117 pays de monde, l'Afrique subsaharienne se classe parmi dans la zone où la fréquence de la corruption dépasse la barre des 60% (Kaufmann,2006). ⁴⁸ Et pourtant, elles ne sont que la « partie émergée de l'iceberg » ⁴⁹. C'est dire qu'il existe d'autres mauvaises pratiques imperceptibles par le commun des mortels, qui gangrènent de « A à Z » la passation des marchés publics. C'est le cas en Espagne et en Turquie avec une mauvaise planification des besoins ; au Royaume-Uni avec des budgets irréalistes ; on relève l'absence de définition claire et objective de critères de sélection en Pologne et en Slovénie, ... etc. (Inventaire de bonnes pratiques pour l'intégrité et la résistance à la corruption dans marchés publics, 2006) ⁵⁰. Ceux sont à priori, ces mauvaises pratiques qui concourent à l'inefficacité des marchés publics. Cette inefficacité n'est pas sans impact sur l'exécution des projets de développement.

En effet, pour mettre en œuvre son plan de développement, le Togo, avec l'aide de ses PTF a investi dans le secteur de l'agriculture à travers des projets et programmes agricoles.

Après bientôt dix années de gestion de ces projets agricoles, les résultats semblent ne pas combler les attentes, et ce, malgré les efforts financiers des gouvernants et des PTF pour répondre aux besoins réels des populations à la base. Pour mieux cerner cette problématique, il importe d'opérer un diagnostic duquel se dégageront des solutions adéquates.

⁴⁷ L'intégrité dans les marchés publics, rapport de l'OCDE, 2007

⁴⁸ Cité par le même rapport de l'OCDE

⁴⁹ Source : idem

⁵⁰ Source : idem

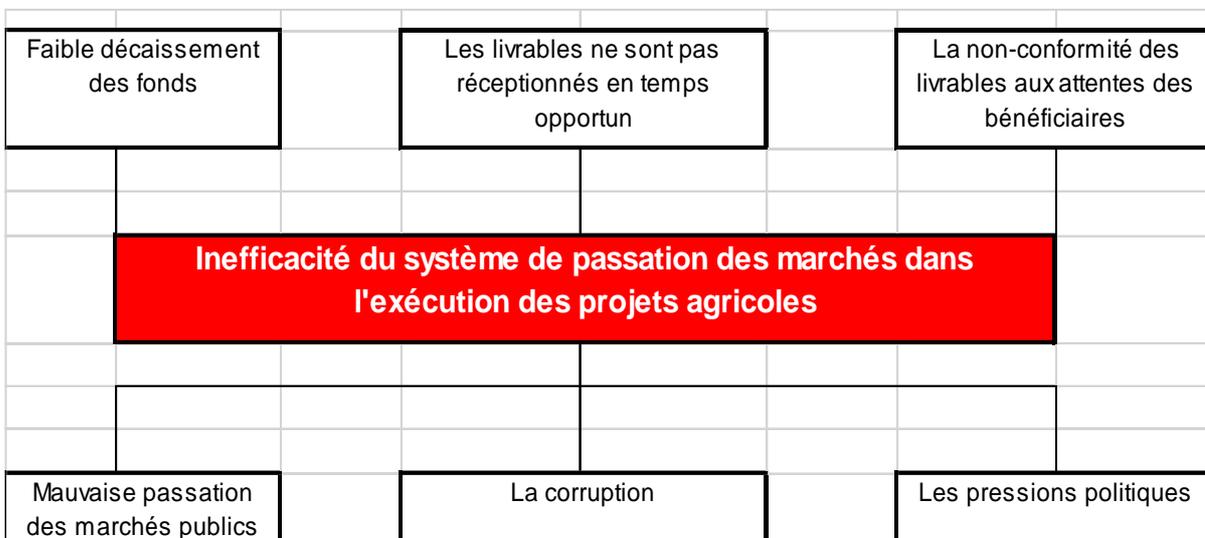


Figure 4 Présentation de l'arbre à problème

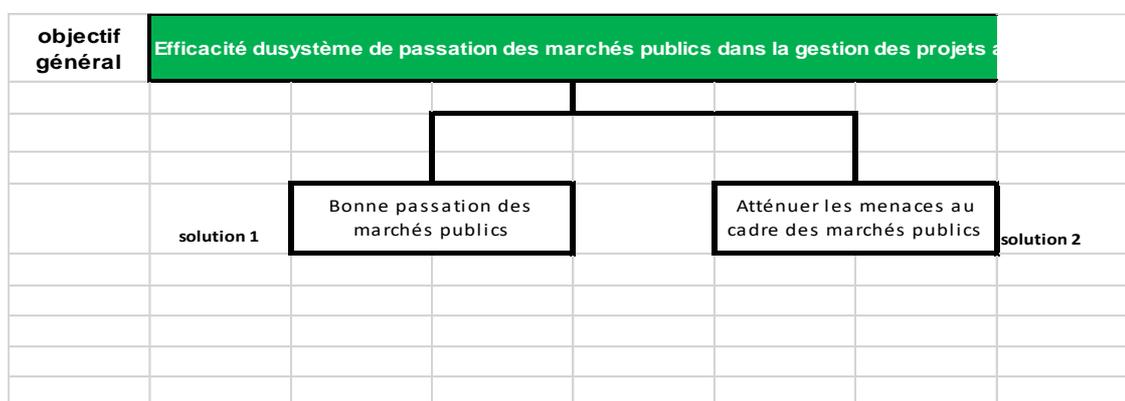


Figure 5 Présentation de l'arbre à solution

Sur la base du diagnostic effectué ci-haut, nous envisageons élaborer un projet visant une amélioration continue du processus de passation au MAEP. Ce projet dénommé « projet de Gestion Axée sur le Management (GAM) » vise à proposer une réponse à l'inefficacité du processus de passation des marchés publics dans le cadre de l'exécution des projets de développement agricole au MAEP.

(a) Objectif général

Contribuer à l'efficacité du processus opérationnel de la passation des marchés publics au MAEP

(b) Objectifs spécifiques

Comme objectifs spécifiques, une gestion des marchés publics axée sur le management envisage de proposer des mesures idoines devant conduire au respect des délais réglementaires de la passation, au respect des montants prévisionnels des marchés et à la satisfaction par les bénéficiaires, de la qualité des livrables issus du processus de passation.

4.2.2 Description du projet GAM

Pour réaliser les ODD, chaque pays définit son secteur prioritaire d'investissement. Le Togo en ce qui le concerne, a axé son plan de développement sur le secteur de l'agriculture, et entend le réaliser à travers des projets agricoles. Ainsi, le projet GAM s'inscrit dans le même canevas de développement surtout quand on sait que les objectifs 12 et 16 des ODD appellent successivement « à promouvoir des pratiques durables en matière de passation des marchés conformes aux priorités et politiques nationales (...) et à préconiser des institutions efficaces et responsables »⁵¹.

(a) Analyse des parties prenantes

Le présent projet intervient dans le sous-secteur des marchés publics. Il implique donc un certain nombre d'acteurs dont le rôle et le comportement méritent d'être envisagés.

Tableau 11 Tableau de l'analyse des parties prenantes

Nom de l'acteur	Participation envisageable dans le cadre du projet	Compétences pour participer au projet	Attentes et intérêts pour le projet	Risques pour le projet
ARMP/DNCMP	Accompagnement et assistance technique dans la mise en œuvre du projet	Responsable de mise à niveau des acteurs de la passation	Appui technique et organisationnel	Conflit de compétence
ACTEURS DE LA PASSATION/PRODUCTEURS	Equipe à former	Bénéficiaires directs ou indirects	Former des acteurs performants, Susciter la collaboration entre acteurs et bénéficiaires des marchés	Ceux sont des hommes et c'est difficile de « changer l'homme »
PTF/MEF	Financement des projets agricoles	Acteurs de la passation des marchés	Utilisation optimale des fonds investis dans les projets agricoles	-

(b) Définition des activités, la matrice du cadre logique et le budget prévisionnel du projet

Cette partie résume les activités par lesquelles s'obtiendront les résultats sus mentionnés ; mais avant, il faudra définir la stratégie y relative. A première vue, on croirait que le « cost kill »⁵² améliorerait le processus de passation des marchés publics ; mais en réalité, il n'en est

⁵¹ OCDE, 2016

⁵² Réduction mécanique des coûts et des délais

pas ainsi. L'obtention des résultats résultera plutôt de la qualité du service fourni quotidiennement par l'ensemble des acteurs (sans aucune distinction) de la passation. Ici, les acteurs forment une équipe inclusivement le chef, et le meilleur rendement du processus résidera dans la qualité du management de cette équipe.

Un nouvel esprit d'équipe où la gouvernance verticale fait place à la gouvernance horizontale qui s'installe. Cet esprit participatif et inclusif cadre parfaitement avec le diagramme d'Ishikawa⁵³ qui servira d'outil de diagnostic des causes profondes du dysfonctionnement du système de passation au MAEP. Ce diagramme se présente sous forme d'une « arête de poisson ». Cette phase de diagnostic sera suivie par une réorganisation de du cadre spatial du travail. En effet, en matière de passation des marchés publics, le système d'archivage est un volet très important. La mise en œuvre de la « théorie des 5S »⁵⁴ et la GED⁵⁵ permettrait de relever ce défi. On aboutira à terme à un environnement du travail beaucoup plus adéquat avec une disposition en forme d'« U »⁵⁶. Abordant la pratique proprement dite, l'équipe, dans un élan participatif, animée par la volonté de la cocréation cogérera les ressources (le temps, les coûts) et les activités, anticipera sur les erreurs. Mais surtout, les stratégies d'amélioration des éventuelles imperfections constituent opportunément de nouveaux acquis pour tous les acteurs. Ces mêmes imperfections recueillies lors de l'exécution d'un marché « X » permettront de mieux améliorer la passation du marché « Y » ; celles rencontrées au cours de la passation du marché « Y » serviront de cadre d'amélioration de la passation suivante ; (...). Ce cumul de petites améliorations (KAIZEN⁵⁷) conduira inéluctablement à la « TQM »⁵⁸. Cette phase fera l'objet d'une formation avec une application immédiate.

⁵³ C'est un outil qui permet d'identifier les causes d'un problème et de fournir les éléments pour l'étude des solutions

⁵⁴ Représente en japonais « Seiri, Seiton, Seiso, Seiketsu, Shitsuke » pour signifier respectivement en français « Débarras, Rangement, Nettoyage, Ordre, Rigueur »

⁵⁵ Gestion Electronique des Données

⁵⁶ Une organisation en terme de positionnement des agents l'un prêt de l'autre, prenant la forme d'« U »

⁵⁷ En Japonais pour signifier « changer pour le meilleur » ou « amélioration ». Il se met en œuvre autour du cycle PDCA (to Plan, to Do, to Check et to Act), du POKAYOKE (zéro faute), du CNQ (Coûts Non Qualité).

⁵⁸ Total Quality Management (en anglais) ; Gestion Total de la Qualité (en français)

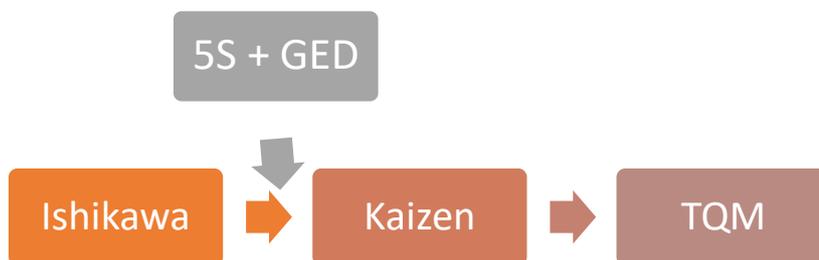


Figure 6 Schéma de la stratégie d'intervention

En grosso modo, le projet GAM s'attèlera sur quatre activités principales desquelles les résultats suivants pourront être réalisés :

- (a) Identifier et maîtriser les causes de l'inefficacité de la passation des marchés publics ;
- (b) Réorganiser l'environnement de travail pour le rendre plus pratique ;
- (c) Mettre en place un processus d'amélioration continue du système de passation, devant aboutir à terme à la gestion totale de la qualité ;

Les quatre activités qui s'en résultent sont :

- (a) Procéder au diagnostic des causes profondes de l'inefficacité de la passation des marchés publics ;
- (b) Définir les nouveaux objectifs liés à l'amélioration continue du processus de la passation et rédiger les termes de références y relatifs ;
- (c) Recruter un Cabinet formateur spécialisé en management de la qualité ;
- (d) Veiller à la mise en œuvre théorique et pratique de la formation et à la consolidation des résultats ;

Généralement, l'amélioration du processus de passation des marchés s'inscrit dans des plans de renforcement des capacités des acteurs. Ce fut l'exigence du PNUD lorsqu'il rappelait dans son article « les bonnes pratiques 3 »⁵⁹ que « *le processus ou plan de renforcement des capacités ne doit pas être traité comme un modèle à reproduire fidèlement, mais plutôt comme un processus itératif visant à créer un cadre institutionnel viable. Pour que ce processus fonctionne, il faut que chaque pays se l'approprie. Il faut aussi que les parties prenantes y adhèrent, que les besoins soient évalués de manière réaliste, que le programme de renforcement des capacités soit planifié et que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi attentif et d'une gestion souple* » (PNUD, 2011)

⁵⁹ Cité par SANGA Pema, 2016

Cependant, le projet « GAM » entend véritablement opérer un changement de paradigme. Ainsi, l'efficacité du processus s'opèrera sur la base des « améliorations qui concernent tous – des patrons aux ouvriers – et qui entraînent relativement un moindre coût » (Imai 1997)⁶⁰. C'est une approche innovante axée sur le management de la qualité. Dans le contexte du projet « GAM » plus les coûts et les délais de passation diminuent, plus la qualité des extrants et la satisfaction des bénéficiaires augmentent.

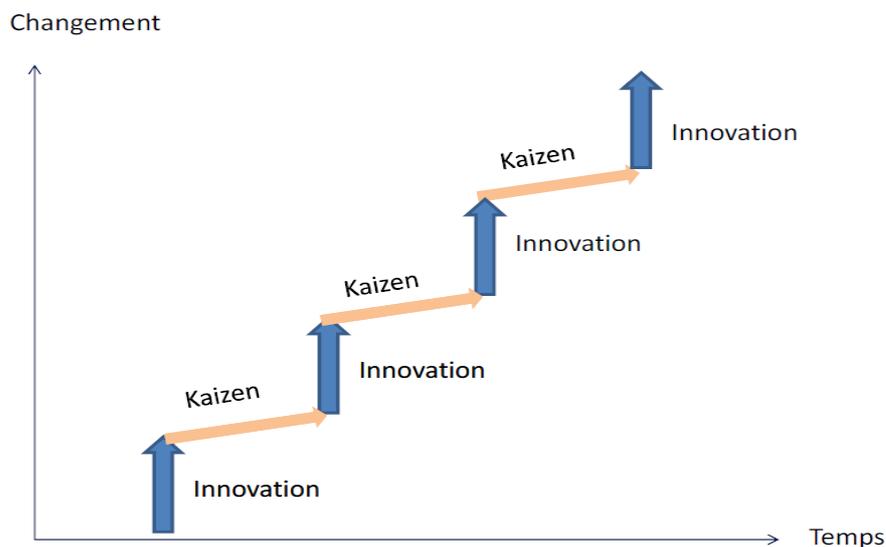


Figure 7 Illustration de Kaizen et innovation

Source : Karandagoda, Sri Lanka (2011)

⁶⁰ Cité par Toshihiko H et Karandagoda en mars 2013

Tableau 12 Matrice de cadre logique

Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyens de vérification	Hypothèses critiques (Risques)
Objectif général Contribuer à l'efficacité du processus de passation des marchés publics au MAEP	La satisfaction des bénéficiaires	Enquête auprès des bénéficiaires et les statistiques des rendements agricoles (DSID) ⁶¹	Les facteurs de dysfonctionnements extrinsèques au processus de passation persistent ; Les financements sont improbables ;
Objectifs spécifiques Réduire le taux de dépassement des délais ; Réduire l'écart entre les coûts prévisionnels et d'attribution ; Optimiser la qualité de rendement des marchés publics	Le taux de dépassement des délais (10%) L'écart inférieur ou supérieur des coûts d'attribution (10%) Le taux de marchés réceptionnés sans réserves (95%)	Rapport de l'ARMP	
Résultats attendus Identifier et maîtriser les causes profondes de l'inefficacité des marchés publics ; Améliorer l'environnement du travail ; Instituer un système de management de qualité au niveau de la passation des marchés du MAEP ;	Les sources de dysfonctionnement de tout le processus de passation sont connues et maîtrisées par les acteurs ; Changer le cadre spatio-temporel et relationnel au niveau des services concernés De petits changements amélioratifs dans les prestations de services	Comparaison du cadre d'avant et d'après le projet Analyse de la motivation et l'esprit d'équipe des acteurs de la passation (pas de chef, pas de subalterne)	
Activité 1 Atelier de diagnostic des causes profondes de l'inefficacité du système de passation au MAEP Démarches et rencontre avec les autorités publiques, Réunions préparatoires ; 1.2 : apprêter le matériel et équipement nécessaire pour l'atelier ; 1.3 : identifier et lancer les invitations aux acteurs impliqués ; 1.4 : Recrutement de deux spécialistes et invitations à tous les acteurs impliqués ;	01 rencontre avec les autorités ; 02 réunions préparatoires ; Identifier le nombre exact des acteurs impliqués	Les PV de réunions ; Comparer le nombre d'acteurs invités avec ceux sur le terrain ; Un rapport brut cataloguant les causes d'inefficacité et des besoins en formation	La collaboration du pouvoir public n'est pas garantie ;

⁶¹ Direction de la statistique, de l'information et de la documentation (c'est une direction du MAEP qui s'occupe des statistiques agricoles au niveau national)

1.5 : Lancer les activités de l'atelier			Faire changer l'Homme n'est pas évident
<p>Activité 2</p> <p>Réunion de spécialistes pour l'élaboration des objectifs et rédaction des TdR (fiches techniques de la formation)</p> <p>2.1 : Elaborer et valider les objectifs (général et spécifiques)</p> <p>2.2 : Rédiger les TdR</p> <p>2.3 : Elaborer un budget prévisionnel</p>	<p>Les fiches techniques de la formation et le cahier de charges sont élaborés ;</p> <p>Le budget prévisionnel est élaboré</p>		
<p>Activité 3</p> <p>Recrutement d'un Cabinet formateur</p> <p>3.1 : Recruter un Cabinet spécialisé ;</p> <p>3.2 : préparer les kits de formation, la restauration et le déplacement des bénéficiaires ;</p> <p>3.3 : lancer la formation et veiller à l'évaluation quotidienne et à la rédaction du rapport partiel</p>	<p>Les formateurs sont recrutés ;</p> <p>Le rapport final de la formation est élaboré</p>	<p>Les contrats signés des formateurs</p> <p>Validation du rapport définitif</p>	
<p>Activité 4</p> <p>Suivi de l'exécution théorique et pratique du système de management au MAEP</p> <p>4.1 : appui stratégique aux phases théorique et pratique de la formation</p> <p>4.2 : Veiller au respect des TdR et à la consolidation des résultats</p> <p>4.3 préparations de l'atelier de validation du rapport final</p>			

Conformément au cadre logique, chaque activité du projet est détaillée en sous-activités qu’il convient de nommer « tâches ». Ainsi, c’est à l’issue de l’exécution de ces différentes tâches qu’advieront les résultats escomptés. Pour y parvenir, des ressources matérielles, humaines et financières y sont affectées.

La planification de toutes ces ressources dans le diagramme de GANTT⁶² a permis d’obtenir le coût global des activités. Par ailleurs, d’autres activités n’y figurant pas et qui logiquement devront occasionner des frais, ont également fait l’objet d’estimation. Aussi, un taux de 8% sur le coût global des activités a été appliqué au titre des imprévues. Toutefois, les frais de montage du présent projet et ceux relatifs aux démarches administratives sont supportés par le porteur du projet.

Sur la base de toutes ces estimations, le budget prévisionnel de projet « GAM » se chiffre à : cent cinquante-quatre million sept cent dix-neuf mille neuf cent quatre-vingt et neuf (154.719.989) francs CFA HT.

		des coûts						
1	Projet GAM	125 440 000 CFA	Proportion	154 719 989 CFA	0 CFA	154 719 989 CFA	0 CFA	154 719 989 CFA
2	- Diagnostic des causes	10 800 000 CFA	Proportion	11 728 000 CFA	0 CFA	11 728 000 CFA	0 CFA	11 728 000 CFA
3	Réunion début	0 CFA	Proportion	0 CFA	0 CFA	0 CFA	0 CFA	0 CFA
4	Démarches administratives	0 CFA	Proportion	400 000 CFA	0 CFA	400 000 CFA	0 CFA	400 000 CFA
5	Recensement et invitation des acteurs impliqués	0 CFA	Proportion	96 000 CFA	0 CFA	96 000 CFA	0 CFA	96 000 CFA
6	Identification des besoins	0 CFA	Proportion	48 000 CFA	0 CFA	48 000 CFA	0 CFA	48 000 CFA
7	Recrutement de deux spécialistes	0 CFA	Proportion	320 000 CFA	0 CFA	320 000 CFA	0 CFA	320 000 CFA
8	Lancement de l’atelier	0 CFA	Proportion	64 000 CFA	0 CFA	64 000 CFA	0 CFA	64 000 CFA
9	Réunion fin	0 CFA	Proportion	0 CFA	0 CFA	0 CFA	0 CFA	0 CFA
10	- Préparation des fiches techniques	800 000 CFA	Proportion	1 096 000 CFA	0 CFA	1 096 000 CFA	0 CFA	1 096 000 CFA
11	Réunion début	0 CFA	Proportion	0 CFA	0 CFA	0 CFA	0 CFA	0 CFA
12	Elaborer et	0 CFA	Proportion	200 000 CFA	0 CFA	200 000 CFA	0 CFA	200 000 CFA

Figure 8 Budget du projet « GAM »

⁶² C’est un outil inventé en 1917 par H. GANTT. Il permet de modéliser la planification des tâches nécessaires à la réalisation d’un projet.

4.2.3 *Le processus de mise en œuvre du projet « GAM »*

Il faut tout d'abord relever que l'amélioration du processus de passation à partir du 5S+KAZEN+TQM est un processus continu. L'innovation ne sera complète qu'au bout de l'accumulation de plusieurs « petites améliorations » obtenues progressivement. Pour répondre à cette exigence, l'exécution du projet « GAM » se perpétuera sur trois (03) années. Toutefois, dans le cadre de notre recherche, le présent projet se limite à la première année de sa mise en œuvre.

S'agissant de l'exécution proprement dite, elle nécessite fondamentalement la mise en place de l'équipe du projet et l'affectation des tâches. L'essentiel ayant été pris en compte lors de la planification du projet, reste seulement à présenter le calendrier d'exécution qui s'en résulte et en fin statuer sur le mécanisme de la pérennisation du projet.

Le calendrier d'exécution est obtenu à partir du GANTT. Ainsi, la date estimative de démarrage est fixée pour le 1^{er} avril 2019. Pour compter de cette date, le projet prendra fin au plus tard le 12 août 2019, soit une durée maximale de quatre-vingt et quatre (84) jours exclusivement les jours fériés et les jours non ouvrables.

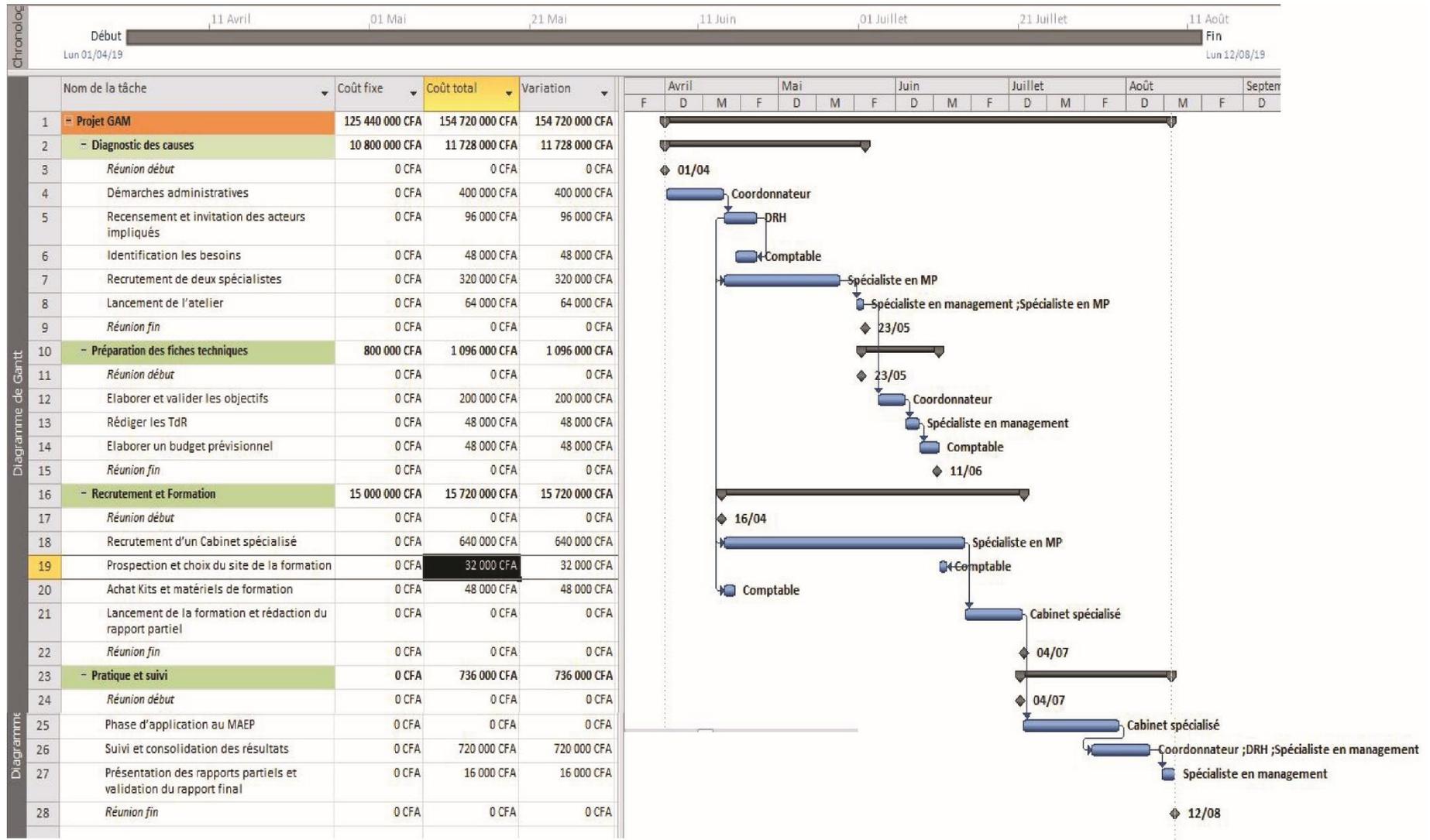


Figure 9 Le calendrier d'exécution du projet « GAM »

Au niveau de la stratégie de pérennisation du projet « GAM », il faut rappeler que la durée totale de son exécution est de quatre-vingt et quatre (84) jours ouvrables. Ce qui équivaut à plus ou moins trois (03) mois. Tel que mentionné plus haut, l'amélioration du processus de passation à partir du 5S+KAZEN+TQM est un processus continue. Par conséquent, les trois mois d'exécution du projet feront l'objet d'un cycle perpétuel couvrant une période de trois années consécutives. A l'issue,

- (a) Le projet « GAM » exécuté au niveau du MAEP va équivaloir à un projet pilote. Ainsi, une autre phase s'ouvrira. Celle de faire des proposition et recommandation en vue de la répliquabilité le projet « GAM » en prenant en compte tous les AC du pays.
- (b) Dans le mem temps, les résultats probants du projet seront présentés à l'ARMP, qui en sa qualité de structure régulateur des marchés publics les adoptera et les intégrera dans le système national de passation des marchés publics.

Conclusion

A la genèse de la présente étude s'illustre le contraste entre le poids financier considérable des investissements au développement avec les plaintes et les tristes réalités de terrain. Au départ, tout semblait être fait prêt pour engager le processus d'améliorations des conditions et qualité de vie des populations ; de grands projets et programmes de développement agricole élaborés sur la base de la politique de développement adoptée par le Togo, des financements à coût de milliards disponibles, la technicité et les bonnes stratégies nécessaires pour la conduite des projets ... et. Après plus de dix (10) années de gestion de ces multiples projets et programmes, les résultats paraissent plutôt mitigés, tandis que le poids de la dette flambe.

Face aux défis de développement et aux efforts soutenus des autorités, nous nous sommes positionnés de l'intérieur du cadre de l'exécution des projets de développement agricole au Togo, pour analyser le rôle contributeur ou handicapant du système de passation des marchés publics. L'étude avait donc pour objectif d'évaluer le système et d'y identifier les éventuels dysfonctionnements qui jalonne sa pratique, et au besoin, proposer un cadre amélioratif.

Au passage, il importe de mentionner que la théorie et la pratique se sont invitée dans cette démarche. Mais, l'analyse a porté essentiellement sur une étude de cas, notamment le PADAT qui est un projet phare géré par le MAEP. Une grille adéquatement élaborée à partir des indicateurs de l'OCDE et de ceux de l'UEMOA a permis d'analyser le cas d'étude. A l'issue de l'analyse, l'hypothèse de départ (la bonne pratique des marchés publics est un facteur distinctif de la performance des projets de développement agricole) a été confirmé. En effet, s'il est indéniable que les marchés publics sont l'instrument par lequel l'idée de projet passe à l'action, il résulte cependant que leur pratique est émaillée de dysfonctionnements liés à la « trilogie qualité-coût-délai » ; que ceux-ci affectent fortement la performance des projets agricole au Togo.

Fort de ce résultat, l'étude à explorer une approche de solution. Il s'agit d'une stratégie managériale devant conduire à une amélioration continue de la pratique des marchés publics au MAEP. Cette approche innovante nourri de nobles ambitions d'inverser dans un avenir relativement proche, la courbe des résultats actuels.

Toutefois, nous gardons à l'esprit certaine limite inhérente à la présente recherche. Elle est liée à carence d'enquête ; les acteurs étant très actifs dans le processus, l'opinion de de cette cible aurait été d'un atout non moins important.

Signalons par ailleurs que la présente recherche a porté exclusivement sur le cadre pratique du système de la passation. Or, selon l'OCDE (2016), le cadre général des marchés publics s'étend à d'autres paramètres comme le cadre juridique et politique existant, le cadre institutionnel et les capacités de gestion, les aspects liés à l'obligation de rendre compte, à

l'intégrité, et à la transparence du système de passation des marchés. Tous ces autres paramètres pourront faire l'objet d'autres recherches postérieures.

Références bibliographiques

Ouvrages généraux et spécialisés

1. Favreau L, Fall A., Doucet C., *L'Afrique qui se refait*, PUQ 2007, page 09-14 ;
2. FIDA, *Rapport de supervision PADAT*, 2017, page 2 ;
3. FMI, *Evaluation de la gestion des investissements publics* (PIMA TOGO), 2016, page 9 ;
4. Garel G., *Le management de projet, la découverte*, Paris, 2013,2011, ISBN : 978-7071-6989-1, 128 pages ;
5. Kapou R., KOKOROKO K., *Contentieux des marchés publics, commentaires des décisions du Comité de Règlement des Différends de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics 2012-2013-2014*, ARMP/CDP de l'Université de Lomé, 1^{ère} édition ;
6. Laramée A. et Vallée B., *La recherche en communication, éléments de méthodologie*, Téluq, 1991, ISBN : 2-7605-0685-1, 378 pages ;
7. Muller J., *100 questions pour comprendre et agir : le management de projet*, AFNOR, 2005, ISBN : 2-12-475085-2, p. 4 ;
8. OCDE, *L'intégrité dans marchés publics, les bonnes pratiques de A à Z*, OCDE 2007, ISBN 978-92-64-02752-7, pages 192 ;
9. OCDE, *Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics*, OCDE 2016, p. 83 ;
10. Toshihiko H. et Karandagoda W., *Changement de management pour l'hospital*, 2e ed. (français), JICA 2013 ;

Articles

1. Berkay A. et Yilmaz Ü., *La gouvernance dans les marchés publics : La réforme du système turc de marchés publics*, *Revue internationale des sciences administratives*, 81(3), p 679-699 ;
2. Blundo G., « *Dessus de table* », *la corruption dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal*, n° 83, octobre 2001, EHESS (Paris), 19 pages ;
3. Brière S., Proulx D., « *La réussite d'un projet de développement international : leçons d'expérience d'un cas Maroc-Canada* », *Revue internationale des sciences administratives*, 2013/1 (vol. 79), p. 171-191 ;
4. Caillaud B., *Ententes et capture dans l'attribution de marchés publics*, CERAS-ENPC, Paris et CEPR, Londres, 2001, p15 ;
5. Cartier-Bresson J., *La Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance*, *Revue tiers-monde*, 2008, 41(161), 165-192 ;
6. Diarra G. et Plane P., *La Banque Mondiale et la genèse de la notion de la bonne gouvernance*, *Mondes en développement*, Vol.40-2012/2-n°158, p 51-56 ;
7. Edwards J., *Project procurement management in practice*, *The AMA handbook of project management*, 2006, ISBN : 9780470533017 ;

8. Joanis M., Chassin Y., Yakonowsky L., *Marchés publics et développement économique au Québec*, Lecons des expériences européennes et nord-américaines, Cirano, 2009 ;
9. Martin J.Y., *Environnement et développement-quelques réflexions autour du concept de « développement durable »*, Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations, IRD Editions, 2002, pp 51-71 ;
10. Mbenda S., Bekono E., *La déviance comme mauvaise pratique : cas du système des marchés publics au Cameroun*, Revue de management international, 16(3), 2012, p153-164 ;
11. Meisel N., Aoudia J., *L'insaisissable relation entre la « bonne gouvernance » et le développement*, Revue économiques, 2008, ISBN : 9782724631098 ;
12. Mougeot M., *Marchés publics : Règles rigides ou procédures flexibles ?* In : Politiques et management public, vol.4, n°3, 1986, p. 1-25 ;
13. Nell P., *Transparence dans les marchés publics : Options après la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancun*, Revue internationale de droit économique, 2004/3 (t.XVIII,3), p. 355-379 ;
14. Pallemarts M., *La constitution économique européenne et le « développement durable de l'Europe » (et de la planète) : balises juridiques pour une économie de marchés verte et sociale ?* « Revue internationale de droit économique », 2011/4 t.XXV, pages 511 à 541, ISSN 1010-8831
15. Saussier S. & Tirole J., *Renforcer l'efficacité de la commande publique*, Notes du conseil d'analyse économique, 2015/3 p.1-12 ;

Thèses et mémoires

1. Agbagnon A., *Stratégies de financement de l'Agriculture en Afrique de l'Ouest : cas du Fonds Régional de Développement Agricole de l'UEMOA*, Université Senghor 2017 ;
2. Fontil N., *Projet de développement communautaire en Haïti : Méthodologie d'analyse des besoins locaux*, Université Senghor 2009 ;
3. Gansare B., *le défi de briser le lien marché public-corruption : regards critiques du système des marchés publics des collectivités décentralisées au Bénin, approches et outils pour une gestion efficace et transparente*, Université Senghor, 2013 ;
4. Lavagnon I., *Les facteurs clés de succès des projets d'aide au développement*, Université du Québec, 2011 ;
5. Ndolo E., *Etude exploratoire de l'impact des déterminants de la passation des marchés publics sur la qualité des projets d'infrastructures routières au Cameroun*, Université du Québec, 2014 ;
6. Sanga P., *l'amélioration du système de passation des marchés publics à la contribution de la performance de la gestion des projets au Bénin*, avril 2016 ;

Webographie et autres sources

1. ARMP, *Rapport d'activités 2014*, ARMP-Togo, novembre 2015, 134 pages ;

2. ARMP, *Rapport sur la revue indépendante de la conformité des procédures de passation des marchés publics passés par le ministère de l’agriculture, de l’élevage et de l’hydraulique, Gestion 2016, Cabinet A&C Réunis*, version provisoire, mars 2018, 66 pages ;
3. ARMP, *Recueil de textes sur les marchés publics, Directives UEMOA-Lois-Décrets*, ed.2013
4. *Bulletin Quotidien, Dix moyens de renforcer l’efficacité de la commande publique*, 24 avril 2015 ;
5. Commission Européenne, *analyse et développement des chaînes de valeur inclusives pour appuyer les petits producteurs à accéder aux marchés agricoles*, EuropeAid, 2011 ;
6. Cours : le « *management de la qualité et de la performance* » du M. Richard RICOUARD, Usenghor Alexandrie (Egypte), 2018
7. Development Law Update, *International development law organization*, N°1, 200
8. Document de la PNDAT 2013-2022, MAEP Août 2012
9. Hailu M., *Spore, magazine du développement agricole et rural des pays ACP*, 2012, p.01 ;
10. https://www.dakaractu.com/Senegal%C2%A0-Evaluation-du-Code-des-marches-2014-et-propositions-pour-optimiser-la-commande-publique_a138638.html; consulté le 11 janvier 2018 ;
11. <https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-administratif/dissertation/histoire-marches-publics-460404.html> ; consulté le 18 novembre 2018
12. Hypergeo, *développement définition*, www.hypergeo.eu, consulté le 2 février 2019
13. *Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole, rapport final 2012* ;

Liste des illustrations

Figure 1	Schéma du cadre opératoire.....	31
Figure 2	Organigramme de la passation des marchés publics du MAEP	33
Figure 3	Illustration de la cocréation de la valeur.....	42
Figure 4	Présentation de l’arbre à problème	44
Figure 5	Présentation de l’arbre à solution	44
Figure 6	Schéma de la stratégie d’intervention	47
Figure 7	Illustration de Kaizen et innovation	48

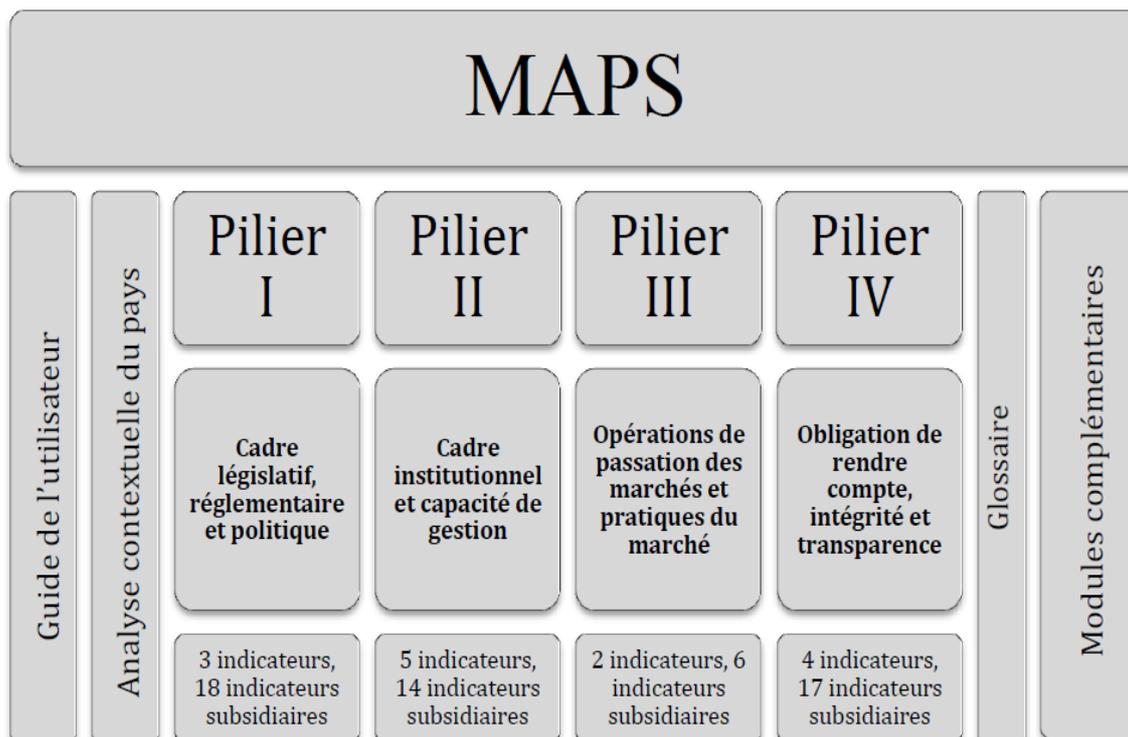
Figure 8	Budget du projet « GAM »	51
Figure 9	Le calendrier d’exécution du projet « GAM »	53

Liste des tableaux

Tableau 1	Liste de quelques projets et programmes agricoles du MAEP	8
Tableau 2	Liste de quelques textes juridiques régissant le sous-secteur des marchés publics au Togo	19
Tableau 3	Tableau récapitulatif des délais réglementaires de la passation des marchés publics	21
Tableau 4	Tableau récapitulatif des seuils de passation, de contrôle et d’approbation	24
Tableau 5	Critères d’évaluation de l’OCDE (indicateur 9 du MAPS)	27
Tableau 6	Les critères de performance des marchés publics de l’UEMOA, 2018.....	29
Tableau 7	Echantillon de marchés analysés	36
Tableau 8	Résultat des données quantitatives	36
Tableau 9	La grille de l’étude	37
Tableau 10	Synthèse d’analyse et résultats obtenus.....	39
Tableau 11	Tableau de l’analyse des parties prenantes	45
Tableau 12	Matrice de cadre logique	49

Annexes

Annexe 1 : Aperçu du MAPS



Source : OCDE, 2016

Annexe 2 : Outils d'élaboration du GANTT du projet « GAM »

1. Structure et fractionnement des tâches (la SDP)

Niveau 1 : **GAM**

Niveau 2 : **DIAGNOSTIC DES CAUSES**

- 1 Démarches administratives
- 2 Recensement et invitation des acteurs impliqués
- 3 Identification des besoins
- 4 Achat Kits et matériels de formation
- 5 Recrutement de deux spécialistes
- 6 Lancement de l'atelier

Niveau 3 : **PREPARATION DES FICHES TECHNIQUES**

- 7 Elaborer et valider les objectifs
- 8 Rédiger les TdR
- 9 Elaborer un budget prévisionnel

Niveau 4 : RECRUTEMENT ET FORMATION

10 Recrutement d'un Cabinet spécialisé

11 Prospection et choix du site de la formation

12 Achat Kits et matériels de formation

13 Lancement de la formation et rédaction du rapport partiel

Niveau 5 : PRATIQUE ET SUIVI

14 Phase d'application au MAEP

15 Suivi et consolidation des résultats

16 Présentation des rapports partiels et validation du rapport final

2. Le mode opératoire

N°	Description	Durée	Dépendance	Contraintes
	DIAGNOSTIC DES CAUSES			
	Réunion	0		
1	Démarches administratives	10		
2	Recensement et invitation des acteurs impliqués	6	1	
3	Identification les besoins	3	2	FF
4	Achat Kits et matériels de formation	1	3	FD-1
5	Recrutement de deux spécialistes	20	2	DD
6	Lancement de l'atelier	2	5	FD+2
	Réunion	0		
	PREPARATION DES FICHES TECHNIQUES			
	Réunion	0		
7	Elaborer et valider les objectifs	5	6	FD+1
8	Rédiger les TdR	3	7	
9	Elaborer un budget prévisionnel	3	8	
	Réunion fin	0		
	RECRUTEMENT ET FORMATION			
	Réunion	0		
10	Recrutement d'un Cabinet spécialisé	40	5	DD
11	Prospection et choix du site de la formation	2	10	FF-2j
12	Achat Kits et matériels de formation	3	10	FD-5
13	Lancement de la formation et rédaction du rapport partiel	10	10	FD+2
	Réunion	0		
	PRATIQUE ET SUIVI			
	Réunion Début	0		
14	Phase d'application au MAEP	15	13	
15	Suivi et consolidation des résultats	10	14	FF-5
16	Présentation des rapports partiels et validation du rapport final	1	15	FD+3
	Réunion fin	0		

a) Affectation des ressources

N° activité	Description	Ressources
1	Démarches administratives	Coordonnateur
2	Identification des besoins	Comptable
3	Recensement et invitation des acteurs impliqués	DRH
4	Recrutement de deux spécialistes	Spécialiste en MP
5	Lancement de l'atelier	Spécialiste en MP ; spécialiste en management ;
6	Elaborer et valider les objectifs	Coordonnateur
7	Rédiger les TdR	Spécialiste en management
8	Elaborer un budget prévisionnel	Coordonnateur ; DRH ; Spécialiste en management comptable
9	Recrutement d'un Cabinet spécialisé	Spécialiste en MP
10	Prospection et choix du site de la formation	Comptable
11	Achat Kits et matériels de formation	Comptable
12	Lancement de la formation et rédaction du rapport partiel	Cabinet spécialisé
13	Phase d'application au MAEP	Cabinet spécialisé
14	Suivi et consolidation des résultats	Spécialiste en management
15	Présentation des rapports partiels et validation du rapport final	Spécialiste en management

Ressources humaines	Disponibilité (capacité)	Taux heure Standard (XOF)	Taux heure supplémentaire (XOF)
Coordonnateur	100	5000	5500
Spécialiste en MP	100	2000	2500
Spécialiste en management	100	2000	2500
Comptable	100	2000	2500
DRH	100	2000	2500

b) Supports (cabinet spécialisé)

Cabinet en charge de la formation

c) Affectation de ressources matérielles et maintenance

Activités	Ressources	Nombre	Coût estimé (XOF)
DIAGNOSTIC DES CAUSES	Ordinateur N1	1	800.000
	Essentiels pour réunion, restauration et pauses café	Budget	10.000.000
PREPARATION DES FICHES TECHNIQUE	Ordinateur N2	1	800.000
RECRUTEMENT ET FORMATION	Essentiels pour réunion, restauration et pauses café	Budget	15.000.000

PRATIQUE ET SUIVI	-	Budget cabinet spécialisé	PM
Projet GAM	Ordinateur N3	1	800.000
	Ordinateur N°4	1	1.600.000
	Matériel de bureau et autre fournitures consommables	1	1.000.000
	Véhicule	1	12.000.000
	Motos	2	1.600.000

(d) Tableau des couts fixes :

N° activité	Taches	Cout réels théoriques (en FCFA)	Couts fixes réels (en FCFA)	% achevé
1	Démarches administratives	80.000	120.000	100,00
2	Identification les besoins	35.000	15.000	100,00
3	Recensement et invitation des acteurs impliqués	35.000	25.000	100,00
4	Recrutement de deux spécialistes	75.000	110.800	100,00
5	Lancement de l'atelier	250.000	278.000	100,00
6	Elaborer et valider les objectifs	35.000	103.000	100,00
7	Rédiger les TdR	35.000	83.000	100,00
8	Elaborer un budget prévisionnel	-		100,00
9	Recrutement d'un Cabinet spécialisé	150.000	200.000	100,00
10	Prospection et choix du site de la formation	50.000	-	-
11	Achat Kits et matériels de formation	50.000.000	-	-
12	Lancement de la formation et rédaction du rapport partiel	350.000	-	-
13	Phase d'application au MAEP	-	-	-
14	Suivi et consolidation des résultats	-	-	-
15	Présentation des rapports partiels et validation du rapport final	-	-	-

Remarques :

- Frais du bail et charges liées = 1.000.000/mois
- Frais de fonctionnement = 20% du budget
- Imprévus = 8%
- Ligne réservée au cabinet spécialisé = 80.000.000

Table des matières

Remerciements	i
Dédicace	ii
Résumé.....	iii
Mots-clefs.....	iii
Abstract	iv
Key-words.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Sommaire	vi
Introduction.....	1
1 Cadre conceptuel et problématique	4
1.1 Projet de développement et développement des projets au Togo.....	4
1.1.1 Du concept de développement à celui de projet de développement.....	4
1.1.2 Les projets de développement agricole au Togo	7
1.2 Notion de marché public dans la gestion de projet de développement agricole.....	9
1.2.1 De la nécessité des marchés publics dans la gestion de projets agricoles	9
1.2.2 Concept de marché public	10
1.3 Défi de l’efficacité des marchés publics au Togo : un facteur clé de succès des projets agricoles	12
1.3.1 Enjeu des marchés publics dans le cycle de vie d’un projet de développement	12
1.3.2 Problématique.....	13
2 Revue de la littérature.....	17
2.1 Exposé du contexte du système de passation des marchés publics au Togo.....	17
2.1.1 Cadre historico-juridique	17
2.1.2 Cadre institutionnel et processuel	19
2.2 Perception du système de passation des marchés publics par la littérature spécialisée	24
2.2.1 L’esprit sous-tendant le principe des marchés publics	24
2.2.2 La pratique déviante des marchés publics.....	25
2.3 De la conception d’un modèle théorique pour la présente étude	27
2.3.1 Recours aux cadres d’évaluation de l’OCDE et de l’UEMOA.....	27
2.3.2 Cadre opératoire de la recherche	31
3 Méthodologie de la recherche	32

3.1	Présentation du domaine d'étude et la démarche adoptée	32
3.1.1	Cadre de l'étude : Projet PADAT	32
3.1.2	Démarche adoptée par l'étude	34
3.2	Processus de la collecte de données.....	34
3.2.1	La revue des données issues de la pratique.....	34
3.2.2	La revue des données théoriques	35
3.3	Méthode d'analyse.....	36
3.3.1	Analyse contributive des grilles de l'OCDE et de l'UEMOA.....	36
3.3.2	Présentation de la grille d'analyse retenue pour l'étude	37
4	De l'inefficacité de la passation des marchés publics dans l'exécution des projets agricoles : Proposition d'une approche managériale comme élément de solution	39
4.1	Présentation des résultats	39
4.1.1	Exposé des résultats obtenus.....	39
4.1.2	Limites de recherches	41
4.2	De la conception d'un projet professionnel pour une amélioration du processus de passation des marchés publics au MAEP	42
4.2.1	Constat et justification du projet	43
4.2.2	Description du projet GAM	45
4.2.3	Le processus de mise en œuvre du projet « GAM »	52
	Conclusion	55
	Références bibliographiques.....	i
	Liste des illustrations.....	iii
	Liste des tableaux.....	iv
	Annexes	v