



Université de Strasbourg  
**Ecole nationale d'administration**

Master « Administration publique »  
**Parcours « Administration publique générale »**

**MARCHES PUBLICS AU CAMEROUN : ENTRE RECHERCHE  
D'EFFICACITE ET PESANTEURS SYSTEMIQUES**

Sous la direction de  
**Gabriel ECKERT**  
Professeur agrégé de droit public

soutenu par  
**Félix NKOUSONGUE**  
CIL Promotion Jean de La Fontaine (2013-2014)

Jury composé de :  
Fabrice LARAT, président  
Gabriel ECKERT, directeur de mémoire  
Salim Ziani, membre du jury

**Mai 2014**

## DEDICACES

*A mes petits héros,  
Murielle, Loïc et Alexandra, pour leur formidable courage.*

*A Marlyse.*

*A mes parents.*

## REMERCIEMENTS

Ce travail n'a pu être mené à bien qu'avec le soutien et l'implication de plusieurs personnes que je voudrais, à travers ces quelques lignes, remercier du fond du cœur.

D'abord l'ENA et ses équipes d'enseignants et intervenants, pour leur professionnalisme et leur chaleur humaine, qui ont été si précieux tout au long de nos 18 mois de scolarité.

Ensuite le Professeur Gabriel ECKERT, pour avoir payé de sa personne pour que ce travail balaie le champ le plus large possible tout en restant dans le sujet, à défaut de l'épuiser. Ses précieux conseils et recommandations me seront utiles, au-delà de ce travail.

Enfin, mes camarades de la promotion Jean de la FONTAINE 2012-2014, avec qui j'ai passé une scolarité exceptionnelle, riche d'enseignements et de rencontres.

A toutes les personnes qui ont contribué au succès de cette formation et dont je n'ai pas évoqué les noms ici, je veux dire ma sincère gratitude.

## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUCTION .....  | 1         |
| <b>Première partie L'évolution du cadre juridique du système camerounais<br/>des marchés publics .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b><u>Chapitre</u> I Les marchés publics au Cameroun avant 2011 .....</b>                                   | <b>10</b> |
| Section I Le dispositif en vigueur avant 2004 .....   | 10        |
| Section II La réforme de 2004 et l'entrée en vigueur du Code des marchés publics ...                        | 20        |
| <b><u>Chapitre</u> II L'année 2011 et la consécration du ministère chargé des marchés publics<br/>.....</b> | <b>27</b> |
| Section I Les pouvoirs du ministère des marchés publics .....   | 27        |
| Section II Une administration au service des marchés publics .....  | 30        |
| Section III Une réorganisation des Commissions de passation des marchés .....                               | 33        |
| <b>Deuxième partie Une pratique des marchés publics peu tournée vers la<br/>performance .....</b>           | <b>37</b> |
| <b><u>Chapitre</u> I Les principaux caractères et travers du système .....</b>                              | <b>38</b> |
| Section I Les pesanteurs .....  | 38        |
| Section II Un bilan des premiers mois de la réforme de 2011 qui confirme les<br>constances observées .....  | 41        |
| <b><u>Chapitre</u> II Les axes d'optimisation de l'efficacité du système .....</b>                          | <b>46</b> |
| Section I Les solutions endogènes ou le renforcement des bonnes pratiques existantes<br>.....               | 46        |
| Section II Les solutions inspirées du droit comparé .....   | 50        |
| Section III Les solutions visant l'assainissement de l'environnement des marchés<br>publics .....           | 56        |
| Conclusion .....  | 61        |
| Bibliographie.....  | 64        |
| Table des matières .....  | 67        |

## SIGLES ET ACRONYMES

ARMP : Agence de régulation des marchés publics

BIP : Budget d'investissement public

CENAME : Centrale nationale d'approvisionnement en médicaments et consommables médicaux essentiels

CAPP : Centres d'approvisionnement principaux

CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

CPM : Commission de passation des marchés

CSCM : Commissions spécialisées de contrôle des marchés

CSPM : Commissions spéciales de passation de marchés

CTD : Collectivités territoriales décentralisées

DAO : Dossier d'appel d'offres

DSCE : Document de stratégie pour la croissance et l'emploi

DSP : Délégation de service public

F CFA : Franc de la communauté financière d'Afrique

GAR : Gestion axée sur les résultats

MATGENIE : Parc national de matériel de génie civil

MINMAP : Ministère des marchés publics

MIRAP : Mission de régulation des approvisionnements des produits de grande consommation

PME : Petite et moyenne entreprise

PPP : Contrats de partenariat public-privé

PSE : Prestations supplémentaires éventuelles

SAD : Système d'acquisition dynamique

SYNAME : Système national d'approvisionnement en médicaments essentiels

UGAP : Union des groupements d'achats publics

## RESUME

Depuis l'indépendance du Cameroun en 1960, les marchés publics n'ont eu de cesse d'évoluer. Pas moins de sept réformes sont intervenues depuis lors, notamment en 1959, 1970, 1979, 1986, 1995, 2004 et 2011.

Cette évolution, du reste inscrite dans une mutation institutionnelle plus globale, marque la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la qualité de la dépense publique et d'accroître la contribution des marchés public au développement.

Elle s'est traduite notamment par l'unification des règles applicables aux marchés passés par les différentes personnes publiques, la création d'une agence de régulation, la codification des marchés publics et la création d'un ministère en charge des marchés publics. Avec ce renforcement institutionnel et réglementaire, on a assisté à une montée en puissance du contrôle dans les marchés publics.

Toutefois, cette dynamique a également donné lieu à plus de rigidité et de complexité. De même, les réformes successives ne sont pas encore venues à bout des pesanteurs systémiques observées depuis plusieurs décennies.

Souvent détournée de sa vocation première qui est d'induire parmi les acheteurs publics un comportement concurrentiel rationnel et vertueux, la commande publique n'a apporté qu'une contribution modeste à l'économie du pays.

Cette situation est d'autant plus décevante que les enjeux financiers et économiques du secteur sont importants : le volume annuel global des marches publics est d'environ 550 milliards F CFA donnant lieu à environ 4000 contrats par an, dans un contexte de développement de grands projets infrastructurels.

Aussi, poser le problème de la performance du système actuel des marchés publics vise à comprendre cette contradiction, afin de formuler des propositions aptes à la surmonter. Cette démarche consiste à examiner les points de rupture entre la réglementation et la pratique des marchés publics et de rendre compte des interactions entre ce système et son environnement.

Elle postule que les marchés publics camerounais, qui recèlent de nombreux éléments de modernité, sont encore largement perfectibles et par conséquent, doivent résolument s'inscrire dans une logique de performance.

## ABSTRACT

Since Cameroon's independence in 1960, activities in the domain of public contracts have been evolving. Since then, reform has been carried out not less than seven times, particularly in 1959, 1970, 1979, 1986, 1995, 2004 and 2011.

This evolution, which is part of a larger institutional change, is a sign of the willingness by the authorities to ameliorate the quality of public expenditure and to increase the role played by public contracts to development.

This has been concretized notably by unifying the rules applicable to public contracts entered into by different public entities, the creation of an agency charged with regulating the sector, the codification of public contracts rules and the creation of a ministry of public contracts.

Such institutional and regulatory re-enforcement has brought stronger control to bear on public contracts.

Yet, these changes have brought about more rigidity and complexities. Indeed, these successive reforms have not yet been able to deal with the systemic red-tape observed in the past decades.

Because it happens that public contracts as an activity often derails from its primary objective, which is to instill among bidders a rationally competitive and virtuous attitude, its contribution to the country's economy has been meager.

This situation is as disappointing as the financial and economic stakes in the sector are important: the total annual volume of public contracts is about 550 billion CFA francs, resulting in roughly 4000 contracts per year, this within the context of an increase in infrastructural projects.

To cast a look into the performance of public contracts within the actual framework aims at understanding this contradiction, in order to proffer relevant propositions to overcome it.

Such an approach will consist in examining what makes the regulations and the practice relating to public contracts to be at variance and to set out the interactions between this system and its environment.

It posits that public contracts in Cameroon, while underpinned by modern techniques, are still largely perfectible and consequently, must resolutely operate within the logic of performance.

## INTRODUCTION

Pour une large part, la modernité d'une administration, bras séculier de l'Etat, réside dans sa capacité à offrir aux usagers, nationaux ou étrangers, des services publics de qualité, qui répondent à leurs besoins du moment.

L'administration est de plus en plus jugée à l'aune de ses performances. Sous ce rapport, elle se rapproche progressivement des organisations privées (entreprises, organisations non gouvernementales...) dont elle s'inspire des méthodes de fonctionnement.

Quelle que soit la culture administrative du pays concerné, qu'il s'agisse d'un Etat interventionniste ou simplement gendarme, ce rôle central de l'administration dans la définition, la construction, la satisfaction et la sauvegarde de l'intérêt général reste immuable.

Les pouvoirs publics se doivent donc de mobiliser toutes les ressources et tous les instruments à sa disposition, afin d'optimiser son rendement et amplifier l'effet de ses interventions auprès des populations. D'autant que l'action administrative s'inscrit presque toujours dans un contexte de raréfaction des ressources, alors même que les besoins des populations augmentent, se diversifient et se complexifient sans cesse.

Pour jouer pleinement ce rôle en direction des populations, l'Etat et ses différents démembrements (collectivités locales, établissements publics et entreprises publiques) s'appuient sur leurs ressources budgétaires et leur capacité d'emprunt.

Ainsi, les personnes publiques utilisent les ressources publiques non seulement pour assurer leur fonctionnement interne (budget de fonctionnement), mais aussi pour financer leurs interventions (budget d'investissement). Les besoins des personnes publiques sont donc aussi bien liés à leur fonctionnement propre qu'à leurs activités d'intérêt général, qui conduisent à fournir des prestations à des tiers.

La vocation première de la commande publique est d'induire parmi les acheteurs publics un comportement concurrentiel rationnel et vertueux. Accessoirement, elle est un outil d'intervention des personnes publiques (soutien aux PME ; à l'utilisation des matériaux locaux, etc.). Dans un cas comme dans l'autre, la finalité est de sécuriser l'utilisation des deniers publics et de garantir l'efficacité ou la pertinence de la dépense publique.



## ***La commande publique***

La commande publique est un terme générique qui renvoie à l'ensemble des contrats passés par les personnes publiques pour satisfaire leurs besoins. Ces contrats peuvent ou non être soumis au code des marchés publics.

Selon le ministère français de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, la commande publique représente environ 9% du PIB<sup>1</sup>. De même, toutes les estimations s'accordent à dire que le secteur de la commande publique dépasse les 10% du PIB<sup>2</sup>, soit le dixième de l'activité économique.

Au Cameroun aussi, la commande publique constitue un puissant levier de développement économique qui draine des flux financiers importants qui représentent, en 2012, environ 650 milliards F CFA (environ 990 853 658 euros<sup>3</sup>), soit plus du quart du budget général<sup>4</sup>. Selon les rapports d'activités 2010-2011 de l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP), les marchés publics représentent au Cameroun un volume annuel d'environ 550 milliards F FCFA tous financements confondus et environ 4000 contrats par an.

Au regard de la réalité et de l'enjeu économique auxquelles elle renvoie, la commande publique justifie l'attention des pouvoirs publics car l'actualité récente enseigne que les budgets publics ne sont pas extensibles et que leur emploi n'est pas neutre<sup>5</sup>.

En tout état de cause, la qualité de la commande publique irradie sur la qualité de l'action publique, tant son impact économique est considérable ; toute chose qui atteste du rôle économique majeur de cet instrument et du lien qui existe entre la bonne exécution des marchés publics et celle du budget de l'Etat.

Le vocable de commande publique recouvre ainsi plusieurs outils tels que les marchés publics, les marchés passés par des personnes non soumises au code des marchés publics<sup>6</sup>, les délégations de service public, les contrats de partenariat public-privé, la concession d'aménagement, le bail emphytéotique administratif, la

---

<sup>1</sup> Site marchés-pulics.fr.

<sup>2</sup> Le droit des marchés publics, Linditch F., Collection Dalloz, 5ème Ed, 2009, p. 1.

<sup>3</sup> Au 2 mai 2014, le taux de change est de 1 euro pour 656 F CFA.

<sup>4</sup> La gouvernance de marchés publics au Cameroun, B. Messengue Avom, les Editions du Kilimandjaro, p.15.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics

vente en l'état futur d'achèvement, etc. Les pouvoirs publics recourent à ces outils, de manière isolée ou combinée, pour satisfaire ses besoins et ceux de la population.

Mais le plus mobilisé de ces outils reste le marché public, à tel point qu'il tend à devenir le droit commun de la commande publique, tant il se confond avec celle-ci et occulte la variété des réalités que cette dernière recouvre.

### ***L'essor du marché public***

Parmi les instruments de mise en œuvre de la commande publique, le marché public jouit d'une très grande notoriété. Trois raisons essentielles expliquent cette forte appétence des pouvoirs publics pour les marchés publics<sup>7</sup>.

D'abord, les pressions internationales et européennes visant à ouvrir à la concurrence des activités jusque-là exploitées dans le giron du secteur public (transports, télécommunications et à terme l'ensemble des services, sans excepter la sécurité sociale<sup>8</sup>).

Ensuite, l'insuffisance des moyens matériels et humains de l'administration et ce, au moment même où l'attente sociale n'a jamais été aussi forte.

Enfin, l'adhésion croissante de l'administration au mouvement général d'externalisation et de spécialisation des tâches, sur le modèle déjà largement appliqué par les entreprises.

### ***Le marché public au Cameroun***

Au Cameroun comme partout ailleurs, le marché public est la forme privilégiée de mise en œuvre de la commande publique.

Au sens du droit camerounais<sup>9</sup>, le marché public est un contrat écrit, passé conformément aux dispositions réglementaires, par lequel un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de services s'engage envers l'Etat, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou une entreprise du secteur public ou parapublic, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services, dans un délai déterminé, moyennant le versement d'un prix<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Le droit des marchés publics, Opcit, p 1-2.

<sup>8</sup> Accord général sur les services en négociation dans le cadre de l'OMC

<sup>9</sup> Article 2 (a) du décret n°2012/074 du 08 mars 2011 portant création organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics;

<sup>10</sup> Le (b) de cette disposition définit la lettre-Commande comme un Marché Public dont le montant est égal à cinq (5) millions et inférieur à cinquante (50) millions de FCFA.

C'est un contrat administratif, soumis au régime de droit public et comme tel, soumis au contrôle du juge administratif, contrairement aux contrats privés de l'administration qui relèvent de la compétence du juge judiciaire. Au Cameroun, le marché public est un contrat administratif par détermination de la loi<sup>11</sup>.

Pour mémoire, en France, le marché public est défini comme un contrat conclu à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services<sup>12</sup>.

### ***Etat des lieux et évolution récente***

Depuis l'indépendance du pays proclamée le 1<sup>er</sup> janvier 1960, le système des marchés publics n'a eu de cesse de s'améliorer et de se renforcer.

Après son accession à l'autonomie interne en 1957<sup>13</sup>, le Cameroun est entré dans un processus d'indépendance véritable avec l'autonomie interne élargie, la levée de la tutelle différée le 13 mars 1959<sup>14</sup> et l'arrêté n°52-2 du 18 février 1959 fixant le fonctionnement des pouvoirs publics. Le secteur des marchés publics est alors marqué par la dualité de son régime juridique, matérialisé par deux textes, inspirés de la pratique coloniale :

- le décret n°59-144 du 14 août 1959 fixant les règles applicables aux marchés passés au nom de l'Etat et des établissements publics nationaux non soumis aux lois et usages du commerce ;
- et le décret n°59-161 du 19 septembre 1959 régissant les marchés passés par les communes, les syndicats de communes et établissements publics communaux de bienfaisance ou d'assistance dans l'Etat du Cameroun.

Entrés en vigueur le 1er janvier 1960, ces textes mettent en place des dispositifs juridiques particuliers destinés à encadrer les marchés publics passés par les acteurs qu'ils identifient.

C'est le décret n°70/DF/530 du 29 octobre 1970 portant réglementation des marchés publics<sup>15</sup> qui viendra non seulement unifier les textes relatifs aux marchés

---

<sup>11</sup> Article 9 de l'ordonnance n° 72/6 du 26 Aout 1972 fixant l'organisation de la cour suprême

<sup>12</sup> Article 1er du Code des marchés publics

<sup>13</sup> Décret n°57-501 du 16 avril 1957 portant statut du Cameroun

<sup>14</sup> Suite à la résolution n°1349 (XIII)

<sup>15</sup> Modifié et complété en 1975 par le décret n°75-513 du 5 juillet 1975.

publics, mais aussi soumettre les collectivités publiques aux mêmes règles concernant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics.

Cette unification se poursuivra en 1979 avec le décret n°79/035 du 02 février 1979 portant réglementation des marchés publics, modifié successivement par les décrets n°80/272 du 18 juillet 1980, n°83/440 du 26 septembre 1983 et n°84-1488 du 21 novembre 1984.

Suivra alors le décret n°86/903 du 18 juillet 1986 portant réglementation des marchés publics<sup>16</sup> qui abroge dans ses dispositions contraires le décret n°79/035 du 02 février 1979 et ses modificatifs subséquents. A l'instar de ses devanciers, ce texte brille par l'absence de principes de base. Cependant, il s'en démarque par l'introduction de l'exercice de la concurrence, d'un titre relatif aux atteintes à la réglementation des marchés publics, de la décentralisation des commissions des marchés (existence des commissions nationales, provinciales et spéciales), etc.

Le décret n°95/101 du 09 juin 1995 modifié et complété par le décret n°2000/155 du 30 juin 2000 portant réglementation des marchés publics apportera plus de clarté et de compréhension aux concepts et acteurs clés du système des marchés publics. Pour la première fois, sont définis les concepts de maître d'ouvrage, maître d'œuvre, autorité signataire, autorité chargée des marchés publics, co-contractant de l'administration, ouvrage, prestation, marché, montant du marché et commission de marchés. Ce texte assimile les violations de ses dispositions aux atteintes à la fortune publique et renforce les sanctions aux atteintes à la réglementation des marchés publics.

Puis, par décret n°2004/275 du 24 septembre 2004, intervient le Code des marchés publics qui abroge tous les textes antérieurs. Avec ce Code, le Cameroun en était en gros à la 6<sup>ème</sup> réforme de son système des marchés publics.

Depuis le 9 décembre 2011 et la création d'un ministère des marchés publics (MINMAP), suivie par les actes du 8 mars et du 19 juin 2012<sup>17</sup>, le pays a franchi un nouveau cap, traduisant ainsi la volonté de ses autorités de mettre le système des marchés au cœur de la modernisation de l'Etat. Le rattachement du MINMAP à la présidence de la République témoigne d'ailleurs de l'importance qui est accordée à cette matière.

---

<sup>16</sup> Modifié par décret n°87/395 du 18 mars 1987

<sup>17</sup> Sur les commissions des marchés publics

## ***Un système qui peine à trouver ses marques : la problématique des marchés publics au Cameroun***

Si cette nouvelle évolution traduit clairement une ambition, elle est aussi et surtout le signe que le système camerounais des marchés publics n'a pas encore trouvé sa voie.

En effet, les pouvoirs publics camerounais ont pleinement conscience des entraves qui obèrent le bon fonctionnement du système des marchés publics. C'est une préoccupation qui revient régulièrement depuis plus d'une décennie dans le discours officiel.

Le 31 décembre 2013 encore, le président de la République, dans son adresse à la nation, a relevé qu'en 2013, aucune région du pays n'a affiché un taux d'exécution du budget d'investissement public supérieur à 50%. Or en 2013, deuxième année du budget programme, le BIP s'élevait à 1 000 milliards F CFA, sur une enveloppe budgétaire globale de 3 312 milliards. C'est dire si l'enjeu financier est grand.

Le constat est simple : nonobstant le renforcement constant du dispositif juridique et institutionnel régissant les marchés publics, de nombreux dysfonctionnements persistent, empêchant le système d'apporter la contribution attendue à l'économie du pays.

Ceci se traduit concrètement par une grande déperdition des ressources publiques ; la sous consommation des crédits ; la qualité approximative des projets ; les recours abusifs aux procédures dérogatoires ; la prolifération des chantiers abandonnés ; la corruption dans l'attribution des marchés ; la faible captation par les entreprises nationales des financements liés aux marchés publics, notamment pour des projets miniers et d'infrastructure ; la faiblesse de l'expertise nationale en matière de projets, etc.

L'ultime réforme du système, initiée en 2011, viserait donc à débarrasser les marchés publics de ces entraves qui les empêchent encore de jouer pleinement leur rôle économique.

Aussi, le problème de l'efficacité du dispositif actuel méritait-il d'être posé, en comparaison des systèmes précédents et au regard des évolutions récentes intervenues dans cette matière.

Résumée dans la formule: «Marchés publics au Cameroun : entre recherche d'efficacité et pesanteurs systémiques», cette problématique permet en effet de s'interroger sur les véritables points de rupture entre le système actuel et ses devanciers immédiats et partant, sur ses réelles chances de succès, là où ces derniers n'ont rencontré qu'une fortune relative.

### ***Parti pris scientifique***

Par nature, la question des marchés est au carrefour de questions de performance de l'administration et de sauvegarde de l'intérêt général (bonne utilisation des deniers publics, satisfaction des besoins des services et, à travers eux, des administrés). En cela, elle est au cœur de l'action publique.

Pour cette raison, une approche de science administrative nous semble plus pertinente pour aborder cette question, en ceci qu'elle est mieux à même de rendre compte de la pratique administrative camerounaise et de ses interactions avec son environnement social et politique, au-delà de la seule question des marchés publics.

Cette démarche vise à sortir la question des marchés publics du champ traditionnel du droit public stricto sensu, afin de s'intéresser autant à la pratique courante de cette matière par les acteurs qu'à l'organisation et au fonctionnement du système.

L'intérêt et les enjeux sous-tendus par cette matière et par cette étude sont de trois ordres:

- plus deux ans après la création du MINMAP, il est intéressant d'analyser les premiers résultats de la réforme de 2011 et de tirer les premières conclusions et leçons, dans un souci d'amélioration continue du système ;

- rendus à la deuxième année de mise en œuvre du budget programme, il est intéressant de voir comment le système des marchés publics s'est arrimé à cette nouvelle philosophie de programmation et d'exécution du budget de l'Etat et partant, des investissements publics ;

- le Cameroun est engagé depuis quelques années dans un vaste chantier de construction d'infrastructures et équipements structurants<sup>18</sup> pour lesquelles le recours à une programmation pluriannuelle est essentiel. Ceci nécessite une flexibilité du système des marchés publics, l'ambition affichée par les pouvoirs

---

<sup>18</sup> Connue sous le vocable de «politique de grandes réalisations»

publics, dans le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DCSE) présenté en 2010, étant de faire du Cameroun un pays émergent à l'horizon 2035.

Pour toutes ces raisons, non exhaustives, la question de l'efficacité du système actuel des marchés publics mérite d'être posée, aussi bien du point de vue de l'encadrement juridique que du point de vue processuel, non seulement au regard des enjeux économiques et financiers en présence, mais également des attermolements observés par le passé dans ce domaine.

### ***Axes d'analyse de la thématique***

Cette étude vise donc à cerner l'organisation et le fonctionnement actuels du système des marchés publics camerounais, ainsi que son impact sur l'économie et sur la qualité de l'action publique.

La première partie sera consacrée à l'examen des mutations intervenues ces dernières années dans l'encadrement juridique de l'achat public au Cameroun, ainsi que les effets observés à ce jour sur l'efficacité du système.

La deuxième partie, quant à elle, étudiera la pratique de l'achat public au Cameroun, aussi bien sous l'angle de la mise en œuvre des procédures que de celui du jeu des acteurs. Elle traitera également des pistes d'amélioration du système.

## **PREMIERE PARTIE**

### EVOLUTION RECENTE DU CADRE JURIDIQUE REGISSANT LES MARCHÉS PUBLICS AU CAMEROUN

Le système des marchés publics camerounais (comme celui français pendant très longtemps<sup>19</sup>) est d'essence réglementaire.

Il est assis sur un dispositif juridique qui a considérablement évolué ces dernières années, au point de mettre la commande publique au cœur de la problématique de performance de l'action publique.

En effet, le cadre juridique et institutionnel régissant les marchés publics au Cameroun n'a cessé de se renforcer ces dernières années. Cette montée en puissance est la conséquence d'une volonté politique, dictée par le constat des échecs des systèmes successifs, de se doter d'un système moderne, attractif et performant, à la hauteur de ses ambitions<sup>20</sup>.

Outre la loi de finances votée chaque année, ainsi que le texte réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de l'Etat, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rattachant<sup>21</sup>, deux principaux temps sont à distinguer dans l'histoire récente des marchés publics au Cameroun: la période avant 2011 (Chapitre I) et celle après 2011 (Chapitre II).

---

<sup>19</sup> Cela devrait changer en France avec la transposition de la Directive 2014/24/UE qui devrait être réalisée par voie législative

<sup>20</sup> DSCE, Pays émergent à l'horizon 2035

<sup>21</sup> Ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962



## CHAPITRE I LES MARCHES PUBLICS AU CAMEROUN AVANT 2011

Avant 2011, la dernière évolution majeure ayant marqué le secteur des marchés publics au Cameroun est celle qui a conduit à l'entrée en vigueur, le 24 septembre 2004 du code des marchés publics.

Depuis lors, les marchés publics sont régis essentiellement par ce code qui, à ce jour, reste le texte de base des marchés publics au Cameroun. Cette réforme a profondément modifié le paradigme des marchés publics au Cameroun.

Pour comprendre cette évolution, il convient de revenir succinctement sur la réglementation que ce code a abrogée, en vigueur avant 2004 (Section I) et de présenter les grandes lignes de la réforme portée par ce code (Section II).

### Section I Le dispositif en vigueur au Cameroun avant 2004

Avant l'entrée en vigueur du code des marchés publics, le secteur est essentiellement régi par deux décrets du 09 juin 1995 (A). Le dispositif ainsi constitué est animé par un régulateur : l'Agence de régulation des marchés publics (B).

#### A - Les principaux textes régissant les marchés publics

Cette période se caractérise par la coexistence de plusieurs textes qui encadrent des aspects spécifiques des marchés publics, la réglementation en la matière n'étant pas encore codifiée.

Les principaux textes qui constituent la charpente de ce dispositif sont :

- le décret n°95/101 du 09 juin 1995 portant réglementation des marchés publics et son modificatif n°2000/155 du 30 juin 2000 ;

- et le décret n°95/102 du 09 juin 1995 portant attribution, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics et son modificatif n°2000/156 du 30 juin 2000. Ce dernier texte a été abrogé en 2002 par le décret n°2002/030 du 28 janvier 2002 portant création, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics.

1. Le décret n°95/101 du 09 juin 1995 portant réglementation des marchés publics et son modificatif n°2000/155 du 30 juin 2000

Ce texte a pour principale particularité de définir de manière plus précise les principaux concepts du champ des marchés publics, dont les marchés publics<sup>22</sup> ; le maître d'ouvrage ; le maître d'œuvre ; la commission des marchés; le montant du marché, etc.

Le système est bâti autour d'une autorité chargée des marchés publics, définie comme l'autorité placée à la tête de l'administration publique compétente dans le domaine des marchés publics<sup>23</sup>. Ce rôle est assuré par le Premier ministre qui dispose de prérogatives étendues : fixation du cahier des clauses administratives générales ; autorisation pour la conclusion par les maîtres d'ouvrage des marchés de gré à gré ; signatures des marchés spéciaux ; recrutement des auditeurs indépendants par voie d'appel d'offres ; précision des procédures d'achat pour certaines prestations<sup>24</sup>, etc.

Le dispositif est complété par le réseau des maîtres d'ouvrages (ministres, responsables des collectivités publiques locales ou des entreprises publiques bénéficiant des prestations prévues dans le marché) qui disposent également d'importants pouvoirs.

Le texte fait de la place à la sous-traitance, la co-traitance et/ou les sous-commandes. Il encourage aussi le recours aux matériels et matériaux, ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises nationales, notamment pour les appels d'offres portant sur une catégorie déterminée de prestations.

La mise en concurrence reste le droit commun de la passation des marchés publics, soit par appel d'offres, soit, exceptionnellement, à la suite d'une procédure de gré à gré dans les cas énumérés par le décret, à l'exception du cas des marchés spéciaux. La proposition d'attribution du marché se fait sur la base de l'offre la mieux-disante.

Les principales faiblesses de ce dispositif sont liées à la publicité autour des marchés publics, au contrôle de la passation et de l'exécution de ceux-ci, ainsi qu'aux sanctions des violations observées tout au long du processus.

---

<sup>22</sup> Contrat écrit passé conformément aux dispositions du présent décret, par lequel un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de service s'engage envers l'Etat, une collectivité publique locale, un établissement public ou une entreprise publique tels que définis par des textes particuliers, soit à réaliser un ouvrage ou des travaux de quelque nature que ce soit pour leur compte ou sous leur surveillance , soit à leur fournir des biens ou des services moyennant un prix

<sup>23</sup> Article 3 (d) du décret

<sup>24</sup>Notamment les marchés des matières premières ou des denrées cotées en bourse ; les marchés de prestations intellectuelles et des marchés de transport ou d'assurance (Article 24 (2)).

La publicité autour des marchés publics est en effet quasi inexistante. Le dispositif se contente de prévoir l'insertion des informations liées aux décisions d'attribution du marché et aux annulations d'appels d'offres dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, à la diligence du président de la commission des marchés compétente.

Quant au contrôle des procédures, il est assuré par l'autorité chargée des marchés publics, qui peut déléguer ses prérogatives à toute personne physique ou morale de droit public ou privé. Le maître d'ouvrage ou, le cas échéant, son maître d'œuvre contrôle lui-même les marchés qu'il signe.

Pour ce qui est des sanctions aux atteintes à la réglementation des marchés publics, le décret se contente de rappeler que les auteurs de violations<sup>25</sup> s'exposent aux sanctions prévues par les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Le décret n°2000/155 du 30 juin 2000 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 95/101 du 9 juin 1995 portant réglementation des marchés publics vient combler la plupart de ces lacunes.

Outre le fait que ce texte précise et détaille les missions des sous-commissions d'analyse, il prévoit qu'un observateur indépendant, recruté sur appel d'offres par l'autorité chargée des marchés publics, participe aux travaux des commissions des marchés et des sous-commissions d'analyse des offres.

Le contrôle de la passation et de l'exécution des marchés publics se trouve renforcé. En plus du contrôle effectué par le maître d'ouvrage ou son maître d'œuvre et par l'autorité chargée des marchés publics, les procédures feront également l'objet d'audits a posteriori réalisés annuellement par des auditeurs indépendants de réputation internationale<sup>26</sup>.

Enfin, ce modificatif renforce les sanctions des violations à la réglementation des marchés publics, lesquelles sont désormais considérées comme des atteintes à la fortune publique et sanctionnées conformément aux lois en vigueur<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Membres des commissions de passation des marchés; personnes chargées du contrôle des marchés publics; co-contractant des maîtres d'ouvrage.

<sup>26</sup> Ce contrôle couvre tous les marchés supérieurs à 500 millions F CFA et 25% des marchés compris entre 30 millions et 500 millions F CFA, choisis de façon aléatoire par un expert indépendant.

<sup>27</sup> Notamment la loi n°73/7 du 07 décembre 1973 relative au droit du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique et la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises de l'Etat telle que modifiée par la loi n°76/4 du 8 juillet 1976, sans préjudice de l'invalidation desdits marchés, ainsi que toutes poursuites disciplinaires et judiciaires

Lesdites violations sont énumérées de manière limitative<sup>28</sup> et la responsabilité du maître d'œuvre ou de tout autre surveillant des procédures de passation ou d'exécution des marchés peut également être engagée en cas de complicité.

## 2. Les textes régissant les commissions des marchés publics

### Le décret n°95/102 du 09 juin 1995 portant attribution, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics<sup>29</sup>

Le décret n°95/102 définit les commissions des marchés publics (CPM) comme des organes chargés de donner leur avis ou, selon le cas, de délibérer sur toutes les questions relatives à la préparation, à l'établissement, à l'exécution et au règlement des marchés publics<sup>30</sup>.

Les CPM se répartissent en commission nationale, commissions ministérielles, commissions provinciales et commissions spéciales. Elles exercent leurs attributions en fonction des seuils déterminés.

#### *Compétences des commissions*

Les commissions ministérielles, les commissions provinciales et les commissions spéciales sont, chacune dans son domaine de compétence, saisies pour tout marché dont le montant est supérieur à 50 millions F CFA et au plus égal à 500 millions F CFA pour les marchés de travaux ; 300 millions F CFA pour les marchés de fournitures ; 200 millions F CFA pour les marchés d'études.

La commission nationale est saisie pour tout marché dont le montant est supérieur aux seuils de compétence fixés pour les autres commissions.

---

<sup>28</sup> Article 87 (nouveau) bis. Sont considérées comme violations aux termes du présent décret la passation d'un marché sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet ; le fractionnement d'un marché en lettres-commandes ou en bons de commande, dans le but de le soustraire de la compétence d'un autre organe ; la passation d'un marché sans le visa financier ou sans l'autorisation de l'organe statutaire compétent ; la passation d'un marché sans crédits disponibles ou délégués ; la passation d'un marché en dépassement des crédits ouverts ; l'adjudication d'un marché au profit d'un prestataire sans existence légale ; la certification et la liquidation des dépenses sans exécution des travaux, de la prestation des services ou de la fourniture des biens ; le paiement d'un marché en dépassement de son montant ; la passation d'un marché à des prix unitaires non conformes aux mercuriales officielles ou n'entrant pas dans la fourchette des prix généralement admis ; la passation de marchés avec des entreprises en déconfiture, avec des tiers ou sociétés en période suspecte de faillite ou de liquidation judiciaire ; la passation de marchés avec des entreprises ne présentant pas de garantie financière, économique et technique suffisantes ; le détournement de l'objet du marché ; et, d'une manière générale, l'inobservation des dispositions régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics.

<sup>29</sup> Modifié par le décret n°2000/156 du 30 juin 2000

<sup>30</sup> Article 2 al (2) Les avis ou délibérations, suivant le cas, des Commissions portent notamment sur : les projets de textes relatifs aux marchés publics ; les propositions d'attribution des marchés publics ; les projets d'avenants ; les projets de décisions portant remise de pénalités encourues par tout cocontractant de l'administration ; toute expertise, enquête ou mise au point demandée, en tant que de besoin, par elles-mêmes.

Les marchés publics dont le montant est au plus égal à 50 millions F CFA sont considérés comme des lettres-commandes. Elles sont établies et signées par le maître d'ouvrage concerné après appel à la concurrence.

Le maître d'ouvrage est l'autorité signataire des marchés publics autres que ceux relevant de la compétence de la commission nationale des marchés.

### *Organisation des commissions*

Placée auprès du Premier ministre, la commission nationale comprend un président nommé par le président de la République et les représentants de la présidence de la République ; des services du Premier ministre ; du ministère chargé de la justice ; de l'administration chargée du contrôle supérieur de l'Etat ; du ministre chargé de l'urbanisme et de l'habitat ; du ministre chargé de l'économie et des finances ; du ministre chargé des travaux publics ; du ministre chargé des mines, de l'eau et de l'énergie ; de la Caisse autonome d'amortissement.

Les commissions ministérielles sont placées auprès des ministères. Outre son président nommé par le Premier ministre, chaque commission ministérielle comprend un représentant de l'autorité chargée des marchés publics ; un représentant du Ministre chargé des finances ; un représentant du maître d'ouvrage concerné.

Les commissions provinciales sont placées auprès des Gouverneurs de provinces. Outre son président nommé par le Premier ministre, chaque commission provinciale comprend un représentant de l'autorité chargée des marchés publics ; un représentant du Gouverneur de province ; le Contrôleur provincial des finances ; un représentant du maître d'ouvrage concerné.

Les commissions spéciales sont placées auprès d'un établissement public ou d'une entreprise publique, d'un organisme bénéficiant de subventions d'une personne morale de droit public ; d'une collectivité publique locale. Elles sont créées par le Premier ministre. Outre son président nommé par le premier ministre, elle comprend des représentants de l'autorité chargée des marchés publics ; de l'autorité de tutelle de l'établissement public, de l'entreprise publique, de la collectivité locale ou du maître d'ouvrage concernés. Les commissions spéciales sont créées en fonction des conditions de financement de certains projets.

A l'exclusion du représentant du maître d'ouvrage concerné, la désignation des membres d'une commission est constatée par arrêté ou décision de l'autorité de

rattachement, sur proposition ou notification, suivant le cas, du ministre, du maire ou du responsable de l'entreprise publique ou de l'établissement public compétent. Le secrétariat des commissions est assuré par un représentant de la Direction générale des grands travaux du Cameroun.

### *Procédures d'attribution des marchés publics*

Le président de la commission veille au bon fonctionnement de celle-ci. Il notifie à l'autorité signataire du marché la proposition ou la décision de ladite commission, suivant le cas, dans un délai maximum de 72 heures à compter de la date de clôture des travaux. A l'exception de la commission nationale dont l'avis est consultatif, l'autorité signataire est tenue de se conformer à l'avis de la commission compétente.

Toutefois, l'autorité signataire peut demander un nouvel examen des propositions de la commission compétente en mentionnant ses réserves. En cas de persistance du désaccord entre l'autorité signataire et la commission compétente, le dossier est transmis par ladite autorité au Premier ministre aux fins d'arbitrage.

A l'issue de l'ouverture des plis, les copies des offres sont confiées à une sous-commission d'analyse constituée à cet effet par la commission. La commission statuant sur l'attribution des marchés est saisie des rapports d'analyse des offres et des rapports de synthèse des observations des soumissionnaires. Elle formule ses propositions d'attribution en se fondant sur les critères d'analyse fixés par le dossier d'appel d'offres.

### Le décret n° 2002/030 du 28 janvier 2002 portant création, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics

Le décret n° 2002/030 réorganise complètement les commissions de marchés publics. D'une part, il renforce la distinction entre les commissions de passation des marchés et les commissions spéciales de passation de marchés, et d'autre part, il crée une nouvelle catégorie de commission, à savoir les commissions spécialisées de contrôle des marchés.

Le décret n° 2002/030 introduit la notion de maître d'ouvrage délégué<sup>31</sup>, modifie les commissions de passation de marchés en profondeur et renforce le contrôle de la procédure en créant une commission spécialement dédiée à cette tâche.

#### *Les commissions de passation des marchés (CPM)*

Elles sont placées auprès des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'ouvrage délégués.

Les CPM placées auprès des maîtres d'ouvrage<sup>32</sup> se composent d'un président nommé par le Premier ministre ; des représentants du maître d'ouvrage, y compris le contrôleur financier ; du Ministère chargé des investissements publics et du secrétaire désigné par le maître d'ouvrage.

Les CPM placées auprès des maîtres d'ouvrage délégués comprennent un président nommé par le Premier ministre ; le représentant territorialement compétent du maître d'ouvrage concerné ; le contrôleur des finances territorialement compétent ; le représentant territorialement compétent du ministère chargé des investissements publics ; un représentant des services du maître d'ouvrage délégué et un secrétaire.

A l'issue de l'ouverture des plis, les copies des offres sont confiées à une sous-commission d'analyse constituée par la CPM et présidée par un représentant du maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué.

L'observateur indépendant assiste aux travaux des CPM et des sous-commissions d'analyse pour tous les marchés d'un montant supérieur à 30 millions F CFA, alors que sa présence était systématique avant.

Le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué lance les appels d'offres ou attribue les marchés sur proposition de la CPM pour les marchés ne relevant pas de la compétence des commissions spécialisées de contrôle des marchés.

En cas de désaccord persistant entre la CPM et le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué, ce dernier attribue le marché et en fait rapport au Premier

---

<sup>31</sup> Au sens du décret n° 2002/030, il s'agit des Gouverneurs de province et des Préfets de département habilités à passer et à signer les marchés financés sur crédits délégués par les Maîtres d'ouvrage.

<sup>32</sup> Au sens du décret n° 2002/030, il s'agit des chefs de départements ministériels, des chefs de l'exécutif des CTD, des directeurs généraux et directeurs des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, bénéficiaires des prestations prévues dans le marché.

ministre. Dans ce cas, la délivrance de l'ordre de service est subordonnée à la décision du Premier ministre.

### *Les commissions spécialisées de contrôle des marchés (CSCM)*

D'après le décret n°2002/030, les CSCM sont des organes techniques placées auprès du Premier ministre, chargées du contrôle a priori des procédures de passation des marchés publics initiées et conduites par les maîtres d'ouvrage ou les maîtres d'ouvrage délégués. Elles sont saisies par ces derniers en fonction de la nature des prestations, pour les marchés dont les montants sont supérieurs à certains seuils.

Elles comprennent la commission spécialisée de contrôle des marchés de routes et autres infrastructures ; la commission spécialisée de contrôle des marchés de bâtiments et des équipements collectifs ; la commission spécialisée de contrôle des marchés des approvisionnements généraux ; la commission spécialisée de contrôle des marchés de services et de prestations intellectuelles.

La CSCM de routes et autres infrastructures est saisie pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à un 1 milliard F CFA et pour ceux des études, fournitures et prestations de services s'y rattachant.

La CSCM de bâtiments et des équipements collectifs est saisie pour les marchés des travaux d'un montant supérieur à 500 millions F CFA et pour ceux des études, fournitures et prestations de services s'y rattachant.

La CSCM des approvisionnements généraux est saisie pour les marchés d'un montant supérieur à 150 millions F CFA et pour ceux des études s'y rattachant.

La CSCM de services et de prestations intellectuelles est saisie pour les marchés d'un montant supérieur à 100 millions F CFA.

Lorsque les prestations répondant à un même appel d'offres sont réparties en lots pouvant faire l'objet de marchés distincts, le montant total prévisionnel de l'ensemble des marchés à passer doit être pris en compte pour déterminer le seuil de compétence de la commission.

Les CSCM, suivant leur objet, sont composées d'un président et des représentants de la présidence de la République; des Services du Premier ministre ; du Ministre chargé des finances ; du Ministère chargé des investissements publics ; de la société civile désigné en fonction de sa compétence avérée dans le domaine



concerné ; ainsi que des Ministères sectoriels concernés par l'objet du marché. Le Président et les membres des CSCM sont nommés par le Premier ministre, pour un mandat de deux ans renouvelable une fois.

Pour chaque dossier à examiner, le Président de la CSCM choisit un Rapporteur sur une liste dressée et régulièrement mise à jour par l'ARMP, en raison de sa compétence dans le domaine concerné par le projet. Le Rapporteur examine les aspects techniques des documents reçus du maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué et rédige un rapport qu'il présente à la CSCM.

Les CSCM disposent également d'un Secrétariat permanent chargé d'assurer la préparation et le suivi des travaux desdites commissions, dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par le Premier ministre.

L'observateur indépendant assiste aux travaux des CSCM pour tous les marchés d'un montant supérieur à 100 millions F CFA.

Les CSCM émettent sur chaque dossier un avis motivé qui peut être favorable, favorable assorti de réserves ou défavorable.

Lorsque le montant d'un marché public est supérieur à 5 milliards F CFA, le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué est tenu, préalablement à la publication des résultats, de soumettre sa décision au visa de l'autorité des marchés.

#### *Les commissions spéciales de passation des marchés (CSPM)*

Le décret n° 2002/030 reste laconique sur les CSPM. Il se borne à indiquer que des commissions spéciales de passation de marchés peuvent, en tant que de besoin, être créées par le Premier ministre en fonction des conditions de financement de certains projets.

Dans ce cas, l'acte de création indique la composition de la commission spéciale et fixe les modalités de son fonctionnement.

In fine, le décret n° 2002/030 abroge toutes les dispositions antérieures contraires, consacrant ainsi la disparition de la commission nationale des marchés et la réorganisation des commissions ministérielles et provinciales autour des maîtres d'ouvrage et maître d'ouvrages délégués. Les commissions spéciales de passation de marchés quant à elles restent en l'état.

#### **B - L'Agence de régulation des marchés publics (ARMP)**

L'ARMP a été créée par le décret n°2001/048 du 23 février 2001, qui en a fixé l'organisation et le fonctionnement. L'Agence est un établissement public administratif placé sous la tutelle de la présidence de la République et doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle a pour mission d'assurer la régulation, le suivi et l'évaluation du système des marchés publics<sup>33</sup>.

A ce titre, elle effectue des enquêtes et fait conduire des audits spécifiques et autres investigations sur la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics. Dans ce cadre, elle adresse au président de la République un rapport annuel sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics. Ce rapport est assorti de toute proposition susceptible d'améliorer le système.

Le décret n°2001/048 prévoit que des antennes régionales peuvent, en tant que de besoin être créées, sur délibération du Conseil d'administration. De fait, l'ARMP dispose d'une antenne dans toutes les régions du pays.

La gouvernance de l'Agence est assurée par un Conseil d'administration et une Direction générale. Le Directeur général, qui est éventuellement assisté d'un Directeur général adjoint, est nommé par le président de la République.

Les fonds de l'Agence sont des deniers publics. Depuis 2005, l'ARMP a été doté d'un compte d'affectation spéciale<sup>34</sup> dont les ressources sont constituées par les frais d'acquisition des dossiers d'appels d'offres des maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués ; les droits de régulation fixés à 0,5% du montant du marché ou de la lettre-commande et acquittés par le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué dès la signature du marché ou de la lettre-commande ; les produits des amendes et pénalités relatives aux marchés publics ; la subvention annuelle du budget de l'Etat.

Le ministre des finances délègue ses pouvoirs d'ordonnateur des comptes spéciaux du trésor au directeur général de l'ARMP, en vue de la gestion du compte d'affectation spéciale.

---

<sup>33</sup>Au terme de l'article 3 du décret n°2001/048 du 23 février 2001, l'ARMP est chargée entre autres de contribuer à la formation et à l'information des intervenants dudit système sur la réglementation et les procédures applicables aux marchés publics ; d'apporter tout appui technique nécessaire aux maîtres d'ouvrage et aux commissions des marchés publics ; de recruter les observateurs indépendants ; de contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement d'entreprises et compétences nationales stables et performantes ; de proposer au Gouvernement et aux maîtres d'ouvrage toute mesure tendant à améliorer le système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics ; de participer à la mise à jour de la réglementation sur les marchés publics ; d'élaborer un référentiel d'assurance qualité pour les agences d'exécution des marchés publics.

<sup>34</sup>Le décret n° 2005/5155/PM du 30 novembre 2005 fixe les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale pour la régulation des marchés publics.

De sa création en 2001 à l'arrivée du MINMAP en 2011, l'Agence a été, aux côtés du Premier ministre, autorité des marchés publics pendant cette période, le véritable chef d'orchestre du système des marchés publics. Le texte créant le MINMAP n'a pas remis en cause l'existence et les missions de l'ARMP, qui cohabite désormais avec ce nouvel acteur sensé chapeauter l'ensemble du système.

## Section II La réforme de 2004 et l'entrée en vigueur du Code des marchés publics

En 2004, le dispositif régissant les marchés publics est remplacé par le code des marchés publics, introduit par le décret n°2004/275 du 24 septembre 2004. Le code a abrogé tous les textes antérieurs réglementant les marchés publics et régissant les commissions des marchés publics<sup>35</sup>, combinant ainsi les textes relatifs à la passation, à l'exécution et au contrôle des marchés publics et ceux relatifs aux commissions des marchés, jadis séparés.

Il fixe ainsi les règles applicables à la passation, à l'exécution et au contrôle des marchés publics.

Le code a apporté plusieurs innovations au système (A), dont il est intéressant d'étudier l'impact réel (B).

### A - Les innovations introduites par le code des marchés

#### 1 - Au niveau de la réglementation des marchés publics

Le code introduit de nouveaux types de contrats de la commande publique, à l'instar de la délégation de services publics<sup>36</sup> et précise les notions de lettre-commande<sup>37</sup>, demande de cotation<sup>38</sup> et de maîtres d'ouvrage délégués<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Notamment le décret n°95/101 du 09 juin 1995 portant réglementation des marchés publics, et son modificatif n°2000/155 du 30 juin 2000 ; le décret n°95/102 du 09 juin 1995 portant attribution, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics, et son modificatif n°2000/156 du 30 juin 2000 et le décret n°2002/030 du 28 janvier 2002 portant création, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics».

<sup>36</sup> Les délégations comprennent les régies intéressées, affermagés, l'opération de réseaux ainsi que les concessions de service public, qu'elles incluent ou non l'exécution d'ouvrages publics.

<sup>37</sup> Marché public dont le montant est au moins égal à 5 millions et inférieur à 30 millions F CFA.

<sup>38</sup> Procédure simplifiée de consultation d'entreprises pour la passation de certaines lettres-commandes. Un arrêté du premier ministre détermine les modalités d'application de la demande de cotation

<sup>39</sup> Personne exerçant en qualité de mandataire du maître d'ouvrage, une partie des attributions de ce dernier. Il s'agit du Gouverneur de province et du Préfet de département, du chef d'une mission diplomatique du Cameroun à l'étranger, habilités à passer et à signer les marchés financés sur crédits délégués par un Maître d'Ouvrage, et le cas échéant, du chef d'un projet bénéficiant d'un financement extérieur.

Il prescrit, avant tout appel à la concurrence, la conduite d'une étude préalable portant sur les spécifications et la consistance des prestations, laquelle doit déboucher sur un avant-projet ou sur des termes de référence des services concernés.

Le texte introduit une préférence nationale dans la procédure d'attribution des marchés publics, à offres techniques équivalentes, excepté pour les marchés de prestations intellectuelles. En effet, lors de la passation d'un marché, la priorité sera accordée, à offres équivalentes en fonction des critères d'évaluation fixés dans le dossier de consultation, à la soumission présentée par une personne physique de nationalité camerounaise ou une personne morale de droit camerounais ; une personne physique ou une personne morale justifiant d'une activité économique sur le territoire du Cameroun ; une PME nationale dont le capital est intégralement détenu par des personnes de nationalité camerounaise ou de droit camerounais ; des groupements d'entreprises associant des entreprises camerounaises ou prévoyant une importante sous-traitance aux nationaux<sup>40</sup>.

Désormais, l'attribution des marchés de travaux et de fournitures se fait au soumissionnaire dont l'offre est la «moins-disante», tandis que l'attribution des marchés de prestations intellectuelles se fait au soumissionnaire dont l'offre est la «mieux-disante».

Par ailleurs, le code renforce considérablement les prérogatives de l'autorité chargée des marchés, de l'ARMP, ainsi que des maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués.

L'autorité chargée des marchés dispose de pouvoirs et attributions étendus, notamment en matière de visa ; d'autorisation de procédures exceptionnelles et d'arbitrage des conflits, désaccords ou recours ; d'autorisation d'annulation des procédures ; de création de commissions de passation des marchés ; de nomination de présidents des commissions de passation des marchés, ainsi que des présidents et les membres des commissions spécialisées de contrôle des marchés, etc.

L'ARMP est chargée de la régulation, du suivi et de l'évaluation du système des marchés publics. A ce titre, elle propose à l'autorité chargée des marchés publics, ainsi qu'aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'ouvrage délégués des mesures correctives en vue du respect de la réglementation des marchés publics

---

<sup>40</sup> La marge de préférence nationale est au plan financier de 10 % pour les marchés de travaux et de 15 % pour ceux de fournitures, à offres techniques équivalentes. Il n'est pas prévu de préférence nationale pour les marchés de prestations intellectuelles.

ainsi que des règles d'équité et de transparence. Lesdites propositions doivent être prises en compte par leurs destinataires.

Le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué constate la constitution de la commission de passation des marchés ; peut entamer, lorsqu'une seule offre est jugée recevable et est supérieure au montant du financement disponible, des négociations avec le candidat ayant remis ladite offre; peut renoncer à l'appel d'offres, etc.

Le code introduit également la possibilité de dématérialiser les procédures en prévoyant, aux articles 51 et suivants, que les échanges d'informations intervenant en application du code peuvent faire l'objet d'une transmission par voie électronique.

Le code plafonne le montant global des avenants à 30% du montant du marché de base et exige la production par les soumissionnaires dans leur offre d'une caution de soumission, à côté du cautionnement définitif et de la retenue de garantie<sup>41</sup>.

## 2 - Au niveau des organes de passation des marchés publics

Le code précise que les commissions de passation des marchés sont placées auprès des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'ouvrage délégués pour la passation des marchés publics dont le montant est supérieur ou égal à 5 millions F CFA.

Plusieurs commissions de passation des marchés peuvent être créées auprès du même maître d'ouvrage ou du maître d'ouvrage délégué, en raison du volume d'activité, de la nature des prestations ou de la localisation des services.

Les commissions de passation des marchés placées auprès des maîtres d'ouvrage<sup>42</sup> et des maîtres d'ouvrage délégués<sup>43</sup> gardent pratiquement la même composition.

Pour les chefs de missions diplomatiques du Cameroun à l'étranger, un acte de l'autorité chargée des marchés publics indique la composition de la commission de passation des marchés et fixe les modalités de son fonctionnement.

Le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué lance les appels d'offres ou attribue les marchés sur proposition de la commission de passation des marchés.

---

<sup>41</sup> Art 68 2) La retenue de garantie est constituée lorsque le marché est assorti d'une période de garantie ou d'entretien. Elle n'est pas exigible pour les marchés de service et de prestations intellectuelles.

<sup>42</sup> Aussi bien ceux relevant des départements ministériels et assimilés ; des collectivités territoriales décentralisées que des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.

<sup>43</sup> Pour les Gouverneurs de province et les Préfets de département.

Pour les marchés relevant de la compétence des commissions spécialisées de contrôle des marchés, il transmet, pour avis, le dossier à ladite commission.

L'observateur indépendant assiste aux travaux des commissions de passation des marchés et des sous-commissions d'analyse dans les mêmes conditions que précédemment. Il assiste également aux travaux des commissions spécialisées de contrôle des marchés.

Les dispositions relatives à l'auditeur indépendant restent aussi inchangées.

### 3 - Au niveau des organes de contrôle des marchés publics

Le code prévoit de nouveaux organes de contrôle des marchés publics, à côté des commissions spécialisées de contrôle des marchés, des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et de l'auditeur indépendant. Il s'agit du maître d'ouvrage délégué et des autres corps de contrôle prévus par les lois et règlements en vigueur.

Il indique également que pour les marchés égaux ou supérieurs à 100 millions F CFA pour les travaux et 500 millions F CFA pour les fournitures, la maîtrise d'œuvre est exercée par une personne physique ou morale de droit privé.

Pour les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils ci-dessus, les maîtres d'ouvrage ne disposant pas de compétences requises doivent faire appel à une maîtrise d'œuvre externe à ses services.

Pour les marchés de prestations intellectuelles dont les montants sont supérieurs ou égaux à 100 millions F CFA, la maîtrise d'œuvre se fait sous forme de commission de suivi et de recette technique<sup>44</sup>.

Le code précise que les commissions spécialisées de contrôle des marchés émettent un avis sur les dossiers d'appels d'offres adoptés par les commissions de passation des marchés ; la procédure de passation des marchés ; les propositions d'attribution des maîtres d'ouvrage ou des maîtres d'ouvrage délégués ; les projets de marchés et d'avenants éventuels. Elles sont saisies dans les conditions et pour les seuils fixés par le décret n° 2002/030 sus-évoqué.

Par ailleurs, le code a élargi le champ des violations des dispositions du code constitutives d'atteintes à la fortune publique<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Le code des marchés publics définit la commission de suivi et de recette technique comme une commission constituée des membres choisis en fonction de leur domaine de compétence et chargée de suivre et de valider les prestations effectuées dans le cadre des marchés de prestations intellectuelles dont les montants sont supérieurs ou égaux à 100.000.000 FCFA.

Enfin, des multiples exclusions et incompatibilités sont prévues pour prévenir les fraudes et conflits d'intérêts dans les organes de passation et de contrôle des marchés publics.

## **B - L'impact sur la pratique courante des marchés publics**

Le renforcement du dispositif de passation et de contrôle des marchés publics a eu un impact certain sur la pratique des marchés publics au Cameroun. En effet, le code des marchés publics a apporté des éléments de modernité au système, même si la pratique n'a pas toujours justifié les efforts consentis.

### *Les éléments de modernité du système*

La première des vertus de la réforme de 2004 est la déconcentration du système des marchés publics. En créant les maîtres d'ouvrage délégués et en mentionnant les chefs de missions diplomatiques du Cameroun à l'étranger, le code a allégé la tâche des maîtres d'ouvrage en confiant une partie de leurs attributions à ces nouveaux délégataires. Ceci a contribué à apporter un peu plus de respiration au système.

Ainsi, les Gouverneurs de provinces, les Préfets de départements, les chefs de missions diplomatiques du Cameroun à l'étranger et les chefs de projets bénéficiant d'un financement extérieur ont été habilités à passer et à signer les marchés financés sur crédits délégués par un maître d'ouvrage.

De même, avec l'introduction de la possibilité d'une dématérialisation des échanges entre les soumissionnaires et les maître d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués, le code a apporté simplicité et célérité aux procédures, permettant ainsi aux acteurs des marchés publics d'échanger plus rapidement des informations.

Les documents d'appel d'offres ou de consultation peuvent désormais être mis à la disposition des candidats par voie électronique et les candidatures et offres peuvent être communiquées au maître d'ouvrage ou au maître d'ouvrage délégué par la même voie.

---

<sup>45</sup> L'Article 106 du code complète l'énumération de l'article 87 (nouveau) bis du décret 2000 par la passation d'un marché en dépassement des crédits ouverts, hormis les marchés comportant des tranches conditionnelles ou ceux exécutables sur plusieurs années ; le paiement d'un marché en dépassement de son montant et de celui de ses avenants ; la passation d'avenant en violation des dispositions réglementaires et le non respect de la procédure de passation des marchés de gré à gré.

Le code a également renforcé la publicité faite autour des marchés publics. En effet, les avis d'appel d'offres et les décisions d'attribution des marchés publics par le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué doivent désormais faire l'objet d'une large diffusion par insertion dans le journal des marchés publics édité par l'ARMP ou dans toute autre publication habilitée. Les autres moyens de publicité tels que le communiqué radio, la presse disponible en kiosque et la presse spécialisée, les voies d'affichage et électronique ne pourront être utilisées qu'en sus.

Par ailleurs, le système issu de la réforme de 2004 s'est voulu plus inclusif. Il a prévu, comme son prédécesseur, des règles favorables aux PME locales, à la sous-traitance et à la co-traitance. De même, il a confirmé la préférence nationale<sup>46</sup>, à offres techniques équivalentes, pour les marchés autres que les marchés de prestations intellectuelles. Plus important encore, la société civile a été associée au processus de contrôle de la passation et de l'exécution des marchés les plus importants. En effet, des représentants de la société civile siègent au sein des commissions spécialisées de contrôle des marchés publics, quelle que soit la nature du projet objet du marché.

Enfin, la création des commissions spécialisées de contrôle des marchés, héritée de la précédente réforme, constitue en soi une évolution notable, puisqu'elle soumet tous les marchés dont le montant dépasse un certain seuil au contrôle a priori de cet organe.

### *Une pratique encore décevante*

Nonobstant ces avancées notables enregistrées par le système des marchés publics, la pratique a révélé une incapacité des acteurs à animer correctement ce dispositif. La multiplication des organes de passation et de contrôle, ainsi que le renforcement des compétences des différents acteurs s'est traduit par des lourdeurs et des dysfonctionnements qui ont plombé le système.

Cela a provoqué des retards dans toutes les phases de la procédure de passation des marchés, qui sont eux même le fait de la multiplicité des intervenants, de la non maîtrise des procédures, de la multiplication des conflits de compétence, etc.

---

<sup>46</sup> La marge de préférence nationale est au plan financier de 10 % pour les marchés de travaux et de 15 % pour ceux de fournitures



Au final, on n'a pas noté une réelle amélioration de la performance du système aussi bien du point de vue de son fonctionnement interne que de la qualité des ouvrages réalisés et des prestations fournies. Au contraire, au regard des sommes en jeu, on a observé une déperdition de ressources importante.

En somme, tel qu'il fonctionnait, le système ne permettait pas aux marchés publics de jouer pleinement et efficacement le rôle économique qui doit être le sien.

## CHAPITRE II L'ANNEE 2011 ET LA CONSECRATION DU MINISTERE DES MARCHES PUBLICS

L'année 2011 est marquée par un nouveau renforcement du dispositif existant, à travers la consécration d'un nouvel acteur central du système des marchés publics : le ministère délégué à la présidence de la République chargé des marchés publics (MINMAP).

Créé par décret n°2011/410 du 09 décembre 2011 portant formation du gouvernement, le MINMAP est organisé par le décret n°2012/075 du 08 mars 2012. Ce texte abroge toutes les dispositions antérieures contraires.

En tant que nouvelle pierre angulaire du dispositif des marchés publics, le MINMAP s'est vu conférer des pouvoirs étendus (Section I), dont l'exercice s'appuie sur une administration dédiée (Section II).

Dans le sillage de cette évolution, les commissions de passation des marchés ont également été réorganisées, par décret n°2012/074 du 08 mars 2012, pour coller à la nouvelle organisation de l'administration en charge des marchés publics (Section III).

### Section I L'étendue des pouvoirs du MINMAP

Le décret n°2012/075 du 08 mars 2012 organisant le MINMAP a conféré d'importants pouvoirs à ce nouvel acteur des marchés publics pour lui permettre de mener à bien sa mission. Ces prérogatives sont exercées aussi bien par le ministre (A) que par d'autres intervenants, dont ses collaborateurs (B).

#### A - Les pouvoirs du Ministre en charge des marchés publics

Le MINMAP est responsable de l'organisation et du bon fonctionnement des marchés publics de toutes les personnes du secteur public, y compris des collectivités locales. Ses attributions sont précisées et s'exercent conformément aux dispositions du décret n°2012/074.

Entre autres, il procède au lancement des appels d'offres des marchés publics, en liaison avec les départements ministériels et les administrations concernés ; à la passation des marchés publics et au contrôle l'exécution sur le

terrain, en liaison avec les départements ministériels et les administrations concernés ; participe, le cas échéant, au montage financier des marchés publics, en liaison avec les départements ministériels et les administrations concernés.

Le MINMAP est compétent pour lancer les appels d'offres et attribuer, sur proposition de la commission de passation des marchés compétente, les marchés dont les montants sont égaux ou supérieurs à 500 millions F CFA pour les routes et les autres infrastructures ; 200 millions F CFA pour les bâtiments et équipements collectifs ; 100 millions F CFA pour les approvisionnements généraux ; 50 millions F CFA pour les services et prestations intellectuelles ; 50 millions F CFA pour les marchés des services centraux des départements ministériels.

Lorsque le MINMAP ou le chef de la structure concernée n'approuve pas la proposition de la CPM, il est tenu de demander un nouvel examen du dossier par la commission en mentionnant ses réserves, dans un délai de trois jours, à compter de la date de réception de la proposition de la commission concernée.

Si le désaccord persiste en phase d'adoption du dossier d'appel d'offres (DAO) ou d'examen du projet de marché ou d'avenant, le MINMAP ou le chef de la structure concernée engage sa responsabilité et lance l'appel d'offres ou signe le marché ou l'avenant. Dans ce cas, la CPM mentionne ses réserves dans les procès-verbaux de séance, à chaque étape de la procédure.

En phase d'attribution, le MINMAP attribue le marché, pour les marchés relevant des commissions centrales<sup>47</sup>. Lorsque la procédure relève de la compétence des commissions ministérielles, internes ou locales de passation des marchés, le chef de la structure concernée se dessaisit du dossier qui est soumis, à la diligence du président de la commission, à l'arbitrage du MINMAP.

Le MINMAP peut procéder à la passation des marchés par la procédure de gré à gré dans les cas limitativement prévus par la réglementation. Pour les marchés de gré à gré relevant de la compétence des commissions ministérielles, locales ou internes de passation des marchés, le chef de la structure concernée sollicite l'autorisation préalable du MINMAP. Les dossiers de consultation, les offres des soumissionnaires ainsi que l'autorisation de gré à gré le cas échéant, sont soumis à la CPM compétente pour examen.

---

<sup>47</sup> Créées par le décret n°2012/074 du 8 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics, dans le sillage du MINMAP.

Le MINMAP constate par décision la composition de chaque commission de passation des marchés<sup>48</sup>. De même, il crée des commissions spéciales de passation des marchés en tant que de besoin en fonction des conditions de financement de certains Projets.

Le MINMAP adresse semestriellement un rapport de contrôle ainsi que le rapport annuel d'activités de l'Inspection générale au président de la République, avec copie au Premier ministre.

Pour l'accomplissement de sa mission, le ministre en charge des marchés publics dispose d'une administration.

## B - Les pouvoirs des autres intervenants du MINMAP

Les autres intervenants, à savoir les chefs de départements ministériels ; les responsables des services déconcentrés régionaux du MINMAP ; les chefs des établissements publics, des entreprises du secteur public et parapublic, des projets ainsi que des exécutifs des collectivités territoriales décentralisées et les responsables des services déconcentrés départementaux du MINMAP lancent les appels d'offres et attribuent les marchés publics sur proposition de la commission de passation des marchés compétente<sup>49</sup>.

Les chefs de départements ministériels lancent les appels d'offres et attribuent les marchés dont les montants sont égaux à 5 millions F CFA et inférieurs à 50 millions F CFA.

Les responsables des services déconcentrés régionaux du MINMAP lancent les appels d'offres et attribuent les marchés initiés au niveau régional dont les montants sont compris dans les seuils ci-après : au moins égaux à 50 millions et inférieurs à 500 millions F CFA pour les marchés de routes et les marchés des autres infrastructures ; au moins égaux à 50 millions et inférieurs à 200 millions F CFA pour les marchés des bâtiments et équipements collectifs ; au moins égaux à 50 millions et inférieurs à 100 millions F CFA pour les marchés des approvisionnements généraux ; au moins égaux à 15 millions et inférieurs à 50 millions F CFA pour les marchés des services et prestations Intellectuelles.

Ils sont également compétents pour lancer les appels d'offres et attribuer les marchés initiés par les services déconcentrés régionaux des administrations

---

<sup>48</sup> Article 19 (4) du décret n°2012/074 du 08 mars 2012 supra

<sup>49</sup> Décret n°2012/074 du 08 mars 2012 supra, article 29.

publiques, dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA et les établissements publics, les entreprises du secteur public et parapublic, les projets, dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA pour celles de ces structures au sein desquelles il n'est pas créé des commissions internes de passation des marchés.

Les chefs des établissements publics, des entreprises du secteur public et parapublic, des projets ainsi que des exécutifs des collectivités territoriales décentralisées lancent les appels d'offres et attribuent les marchés dont les montants sont au moins égaux à 5 millions et inférieurs aux plafonds ci-dessus.

Les responsables des services déconcentrés départementaux du MINMAP lancent les appels d'offres et attribuent les marchés initiés par les chefs des services déconcentrés départementaux et les collectivités territoriales décentralisées dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA, à l'exclusion des marchés des prestations intellectuelles.

Ils sont également compétents pour lancer les appels d'offres et attribuer, sur proposition de la commission de passation des marchés compétente, les marchés de service de montant au moins égaux à 5 millions et inférieurs à 15 millions F CFA.

## Section II Une administration dédiée

Le MINMAP est organisé autour des services centraux (A) et d'un réseau de services déconcentrés (B). Un organigramme schématique de ce ministère est proposé dans les développements suivants (C).

### A - L'administration centrale des marchés publics

L'administration centrale du MINMAP comprend le Secrétariat général ; l'Inspection général de l'évaluation des performances des services ; l'Inspection générale des contrôles des marchés publics ; la Direction générale des marchés des infrastructures ; la Direction générale des marchés des approvisionnements et des services ; la Direction générale des contrôles des marchés publics ; la Division des études et de la prospective ; la Division de la programmation et du suivi des marchés publics.

Chacune de ces structures est responsable du suivi d'un pan entier des marchés publics et dispose à ce titre de services propres dédiés à l'accomplissement de ses missions.

L'Inspecteur général des contrôles des marchés publics est chargé du suivi et de l'évaluation du fonctionnement des activités de contrôle des marchés publics ; du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption dans le système de passation des marchés publics en liaison avec les autres services concernés. Dans l'accomplissement de ses missions, il a accès à tous les documents des services contrôlés. Il peut, en cas de nécessité, requérir la force publique après avis conforme du MINMAP et conformément à la loi, en vue de lui prêter main forte pour constater les atteintes à la fortune publique.

Les Directions générales sont chargées de l'organisation et du bon fonctionnement des marchés publics de leur ressort : travaux routiers ; bâtiments et équipements collectifs ; autres infrastructures ; approvisionnements généraux, services et prestations intellectuelles ; contrôle de la réalisation physique des marchés publics ; élaboration des rapports de contrôle des réalisations physiques des marchés publics.

Le décret n°2012/074 détermine de manière précise l'étendue des compétences ainsi dévolues.

Ces structures sont elles-mêmes réparties en Directions pour ce qui est des Directions générales ; en Brigades centrales de contrôle en ce qui concerne la Direction générale des contrôles des marchés publics et en cellules pour ce qui est des Divisions, lesquelles ont en charge des aspects spécifiques des marchés publics du domaine concerné. Le reste des services se décline en Sous-directions ; Services et Bureaux.

## B - Les services déconcentrés du MINMAP

Les Services déconcentrés regroupent les délégations régionales et les délégations départementales des marchés publics<sup>50</sup>.

Les délégations régionales sont chargées entre autres de la coordination des activités des délégations départementales des marchés publics ; de l'élaboration d'un plan de passation des marchés au niveau régional, en liaison avec les

---

<sup>50</sup> Le pays compte 10 régions et 58 départements.

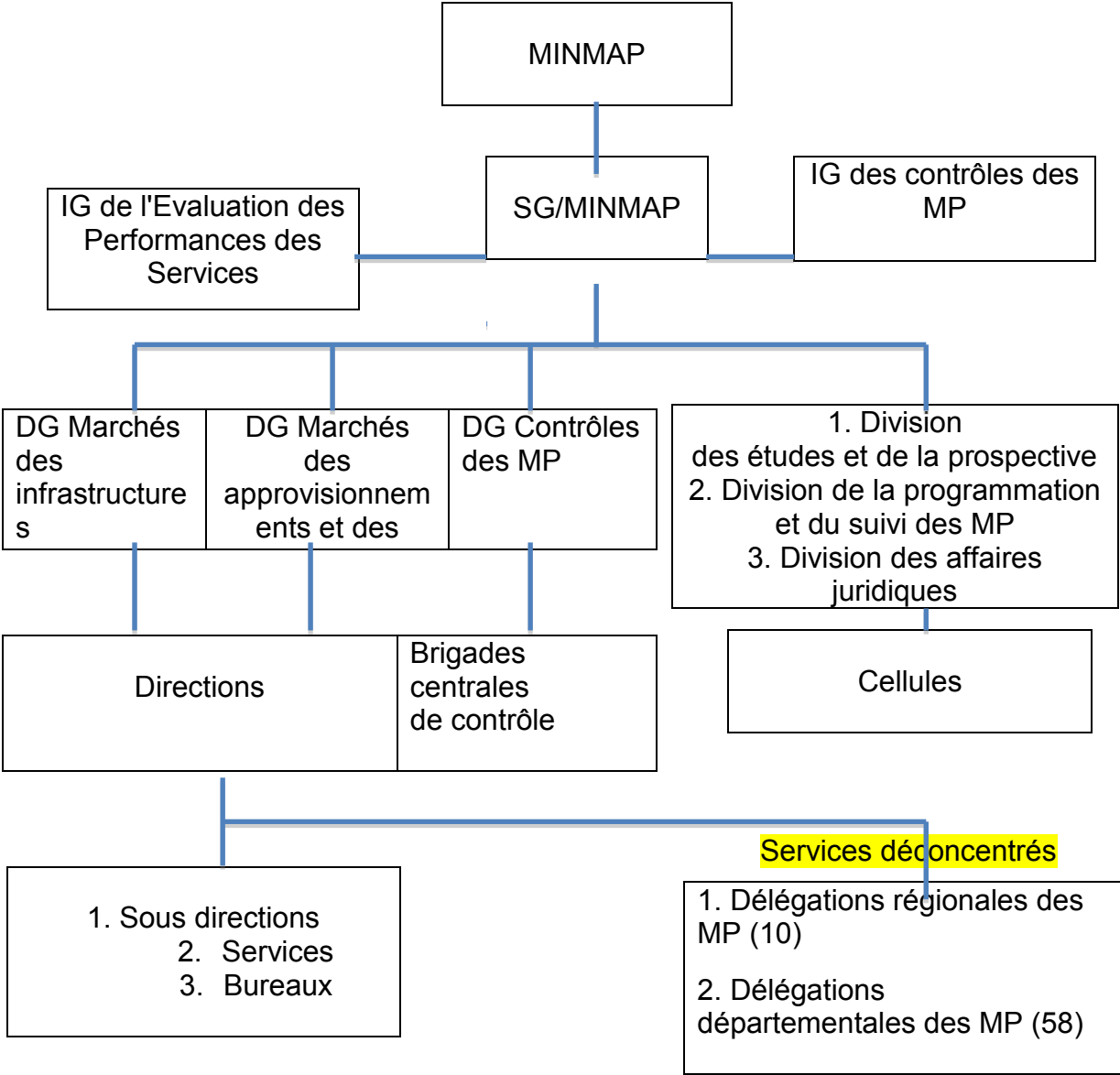
administrations concernées ; de l'attribution et de la signature des marchés relevant de leur seuil de compétence ; de la signature des ordres de service ayant une incidence sur l'objectif, le coût et les délais des prestations de leur seuil de compétence ; du suivi de l'exécution des projets dans leurs zones de compétence.

Les délégations départementales quant à elles sont chargées du suivi administratif et technique de l'exécution des marchés publics au niveau départemental.

Chacun de ces échelons dispose de Services spécialisés et des Brigades (régionales et départementales) de contrôle de l'exécution des marchés publics.

**C - Organigramme schématique du MINMAP**

**Services centraux**



### Section III Une réorganisation des commissions de passation des marchés publics

La réorganisation des commissions de passation des marchés publics est la conséquence du renforcement du dispositif institutionnel intervenu en 2011.

Elle est introduite par le décret n°2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics créées auprès du MINMAP, des autres administrations publiques, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, ainsi que des Projets. Ce texte rappelle que les instances en charge de la passation des marchés publics sont des commissions de passation des marchés<sup>51</sup>.

L'article 4 de ce texte distingue 4 types de commissions, à savoir les commissions centrales qui épousent les contours des Directions générales du MINMAP ; les commissions ministérielles ; les commissions locales et les commissions internes. Chacune d'elle obéit à des règles d'organisation et de fonctionnement précises (A) et est dotée de compétences spécifiques (B).

#### A - Organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics

La grande nouveauté du décret n°2012/074 du 8 mars 2012 est qu'il crée des commissions centrales et une commission interne de passation des marchés publics, placées auprès du MINMAP.

Les commissions centrales de passation des marchés comprennent la commission centrale de passation des marchés des travaux routiers ; la commission centrale de passation des marchés des travaux de bâtiments et des équipements collectifs ; la commission centrale de passation des marchés des autres infrastructures ; la commission centrale de passation des marchés des services et

---

<sup>51</sup> Article 3 du décret n°2012/074 définit les CPM comme des organes d'appui technique qui concourent au respect de la réglementation et garantissent, notamment les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures de passation des Marchés Publics. A ce titre, elles examinent et émettent un avis technique sur les projets de DAO ainsi que les demandes de cotation préparées par les maîtres d'ouvrages et les maîtres d'ouvrage délégués ; organisent les séances d'ouverture des plis ; proposent l'attribution des marchés au MINMAP ou à l'autorité compétente ; examinent et émettent un avis technique sur les projets de marchés et d'avenants qui leur sont soumis.



des prestations intellectuelles ; la commission centrale de passation des marchés des approvisionnements généraux.

Les articles 14, 15, 16, 17 et 18 traitent de la composition de ces différentes commissions.

Les autres types de commissions, en l'occurrence les commissions ministérielles et les commissions locales (régionales et départementales) restent en l'état. Seuls leurs seuils de compétence évoluent.

Les présidents et les membres des CPM sont choisis parmi les personnalités jouissant d'une bonne moralité et maîtrisant la réglementation et les procédures de passation des marchés publics. Ils sont désignés pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Il peut être mis fin à leur mandat, à tout moment, en cas de manquement avéré.

La CPM se réunit sur convocation de son président qui veille à son bon fonctionnement. A ce titre, il transmet les rapports d'analyse et les propositions d'attribution au MINMAP ou à l'autorité compétente ; établit un rapport d'activités trimestriel qu'il adresse au MINMAP et à l'autorité de régulation ; transmet pour exploitation, conservation et archivage à ces autorités à la fin des travaux de la CPM, toute la documentation concernant les dossiers traités.

## B - Compétences des commissions de passation des marchés

Les commissions centrales de passation des marchés sont placées auprès du MINMAP pour la passation des marchés initiés par les chefs des administrations publiques, des CTD, des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, ainsi que les projets, dont les montants sont égaux ou supérieurs à 500 millions F CFA pour les routes et pour les autres infrastructures ; 200 millions F CFA pour les bâtiments et équipements collectifs ; 100 millions F CFA pour les approvisionnements généraux ; 50 millions F CFA pour les services et prestations intellectuelles.

Elles sont également compétentes pour les marchés des services centraux des départements ministériels dont les montants sont égaux ou supérieurs à 50 millions F CFA.

Les commissions ministérielles de passation des marchés sont compétentes pour les marchés initiés au niveau des services centraux par les chefs des

départements ministériels et certaines administrations publiques dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA.

Les commissions locales de passation des marchés sont placées auprès des responsables des services déconcentrés du MINMAP. Elles comprennent les commissions régionales et les commissions départementales de passation des marchés.

Les commissions régionales sont compétentes pour les marchés initiés au niveau régional par les chefs des administrations publiques, des établissements publics, des CTD, des entreprises du secteur public et parapublic ainsi que les projets dont les montants sont compris dans les seuils suivants : égaux à 50 millions et inférieurs à 500 millions F CFA pour les marchés de routes et autres infrastructures ; égaux à 50 millions et inférieurs à 200 millions F CFA pour les marchés des bâtiments et équipements collectifs ; égaux à 50 millions et inférieurs à 100 millions F CFA pour les marchés des approvisionnements généraux ; égaux à 15 millions et inférieurs à 50 millions F CFA pour les marchés des services et prestations intellectuelles.

Elles sont également compétentes pour les marchés initiés par les services déconcentrés régionaux des administrations publiques, dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA ; les établissements publics, les entreprises du secteur public et parapublic, les projets, dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA pour celles de ces structures au sein desquelles il n'est pas créé des commissions internes de passation des marchés.

Les commissions départementales sont compétentes pour les marchés initiés par les chefs des services déconcentrés départementaux et les CTD dont les montants sont égaux à 5 millions et inférieurs à 50 millions F CFA, à l'exclusion des marchés des prestations intellectuelles. Elles sont également compétentes pour connaître des marchés de service de montants au moins égaux à 5 millions et inférieurs à 15 millions F CFA.

Les commissions internes de passation des marchés publics sont créées auprès des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, des CTD, ainsi que de certains projets. Elles sont compétentes pour les marchés

dont les montants sont au moins égaux à 5 millions et inférieurs aux plafonds ci-dessus<sup>52</sup>.

Lorsque les prestations répondant à un même appel d'offres sont réparties en lots ou lorsque plusieurs appels d'offres portent sur les prestations de même nature ou lorsqu'ils sont imputables sur la même ligne budgétaire, le montant total prévisionnel de l'ensemble des marchés à passer doit être pris en compte pour déterminer le seuil de compétence de la commission.

Les sous-commissions d'analyse sont créées par les commissions et exercent leurs missions sous leur autorité.

Dans les développements qui précèdent, on peut observer l'évolution du dispositif des marchés publics au cours des 20 dernières années. Au-delà du renforcement institutionnel considérable auquel cette dynamique a donné lieu, on a assisté à une montée en puissance du contrôle dans les marchés publics, lequel a gagné en indépendance et est devenu de plus en plus inclusif et participatif.

Au regard de ce qui précède, il apparaît intéressant de se demander si les évolutions notables intervenues dans le cadre institutionnel et réglementaire se sont effectivement traduites par une amélioration de la performance du système des marchés publics.

Est-ce que les marchés publics ont entraîné une amélioration de la qualité de la dépense publique et partant, celle des projets et des services fournis à l'administration et aux populations? Ont-ils pu jouer leur rôle économique et ont-ils effectivement contribué au développement du pays?

C'est à ces interrogations que les développements suivants vont tenter de répondre. Il sera également question dans cette partie d'examiner un certain nombre de mesures dont la mise en œuvre permettrait de lever les dysfonctionnements qui continuent d'obérer le bon fonctionnement des marchés publics au Cameroun.

---

<sup>52</sup> Article 11. En liaison avec les Chefs des administrations concernées, d'autres commissions internes de passation des Marchés peuvent être créées par le MINMAP auprès des administrations publiques, des CTD, des établissements publics et des entreprises du secteur public ou parapublic et des projets, en raison du volume des marchés à passer, de la nature des prestations ou de la localisation des services.

## DEUXIEME PARTIE

### UNE PRATIQUE DES MARCHES PUBLICS PEU TOURNEE VERS LA PERFORMANCE

Les réformes successives du système des marchés publics camerounais ont considérablement renforcé le dispositif réglementaire et institutionnel régissant cette matière. L'ambition des pouvoirs publics étant de mettre en place un système des marchés publics moderne, performant et inclusif.

Cette montée en puissance du dispositif, du reste inscrite dans une mutation institutionnelle plus globale du pays<sup>53</sup>, traduit une volonté affichée par les pouvoirs publics d'améliorer le fonctionnement interne de l'appareil administratif et d'accroître l'efficacité de son action, notamment dans les domaines économique et social.

Cependant, nonobstant les avancées réelles enregistrées dans ce domaine, la pratique des marchés publics peine encore à enclencher une dynamique de rationalisation du fonctionnement de l'ensemble du système et partant, à créer un cercle vertueux propice à l'atteinte de la performance et de l'efficacité souhaitées.

En effet, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, le système des marchés publics camerounais n'a amélioré l'action administrative dans le domaine de l'achat public qu'à la marge. Les premiers enseignements à tirer de l'action du nouveau ministère des marchés publics semblent confirmer cette donne.

Cette situation tient à de nombreuses particularités qui affectent le bon fonctionnement du système et l'empêchent encore de donner la pleine mesure de ses potentialités (Chapitre I).

Cependant, le dispositif reste largement perfectible et des axes d'optimisation peuvent être proposés pour en améliorer l'efficacité (Chapitre II).

---

<sup>53</sup> Les autres chantiers de modernisation (Sénat ; Cour des comptes ; Tribunaux administratifs...).

## CHAPITRE I LES PRINCIPAUX CARACTERES ET TRAVERS DU SYSTEME

Bien que robuste et régulièrement étoffé, le système des marchés publics camerounais est encore en proie à de nombreux dysfonctionnements. En cause, la mise en œuvre de la réglementation régissant les marchés publics et le fonctionnement des institutions chargées d'animer ce dispositif.

En effet, la pratique quotidienne des marchés publics est traversée par des pesanteurs de toute sorte, dont certaines, relativement anciennes, sont solidement enracinées dans le paysage administratif national (Section I).

Au demeurant, le bilan des premiers mois de la réforme de 2011 semble confirmer la constance des pesanteurs observées (Section II).

### Section I Les pesanteurs systémiques

Les pesanteurs qui entravent le bon fonctionnement du système des marchés publics camerounais sont essentiellement le fait des facteurs liés à l'organisation du système lui-même (A) et des facteurs humains et socio-culturels (B).

#### A - Les facteurs liés à l'organisation du système

L'organisation actuelle du système camerounais des marchés publics fait apparaître des doublons préjudiciables à son fonctionnement harmonieux. Les missions assignées à certains acteurs du système se recoupent, occasionnant des conflits de compétence, eux-mêmes source de paralysie. C'est notamment le cas des certaines attributions du MINMAP qui sont également exercées par l'ARMP d'une part, et le Premier ministre d'autre part.

#### *Le MINMAP et ARMP*

Selon le décret n°2012/074 le MINMAP est responsable de l'organisation et du bon fonctionnement des marchés publics. Ce texte lui confère ainsi un rôle de garant et d'arbitre de l'ensemble du dispositif.

C'est ainsi que, depuis la création du MINMAP, on observe une double régulation de fait du système des marchés, laquelle est assurée aussi bien par ce dernier que par l'ARMP.

En effet, bien que ce rôle soit expressément dévolu à l'ARMP par les textes, y compris par le décret portant organisation du MINMAP, ce dernier tend dans la pratique à s'imposer comme le régulateur et l'arbitre de l'ensemble du dispositif. Cette posture est facilitée par la taille du MINMAP et son maillage territorial. Ces chevauchements sont à l'origine d'interminables conflits de compétences, sources de retards et d'appauvrissement de la qualité des marchés réalisés.

Comme le MINMAP, l'ARMP dispose de services déconcentrés au niveau des régions et des départements. Il dispose également d'un important budget porté par un compte d'affectation spéciale<sup>54</sup>, pour la gestion duquel le ministre des finances délègue ses pouvoirs d'ordonnateur des comptes spéciaux du trésor au Directeur général de l'ARMP. Cette gestion obéit aux règles de la comptabilité publique. Le décret n°2005/5155/PM du 30 novembre 2005 fixe les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale pour la régulation des marchés publics. Ainsi, l'ARMP est aussi solidement implantée dans le paysage de la commande publique camerounaise que le MINMAP.

Les rôles et missions de ces deux acteurs centraux du système des marchés méritent donc d'être clarifiés, pour une plus grande lisibilité et prévisibilité du système.

#### *Le MINMAP et Premier Ministre*

L'autre pesanteur liée à l'organisation du système est la dévolution du rôle de l'autorité chargée des marchés publics. Depuis le décret n°95/101 du 09 juin 1995 portant réglementation des marchés publics, ce rôle est assuré par le Premier ministre.

Cependant, le décret n°2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du MINMAP, bien qu'abrogeant toutes les dispositions antérieures contraires, ne s'est pas prononcé expressément sur l'identité de l'autorité en charge des marchés publics. Cette abstention laisse logiquement penser que le Premier ministre reste autorité des marchés. Mais dans la pratique, celui-ci tend à se dessaisir au profit du MINMAP toute les fois qu'il est interpellé par les acteurs du système des marchés.

---

<sup>54</sup> Article 3 Les dépenses supportées par le compte d'affectation spéciale comprennent les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ARMP ; le paiement des prestations des observateurs indépendants ; le paiement des prestations relatives aux audits des marchés publics ; le coût des études sectorielles dans le domaine des marchés publics ; les contributions de l'agence de régulation des marchés publics aux organismes internationaux.

En tout état de cause, cette situation tend à semer le doute/la confusion dans l'esprit des acteurs des marchés publics, qui ne savent pas toujours auprès de qui, du MINMAP ou du Premier ministre, adresser leurs recours et requêtes. Une telle situation ajoute à la complexité des procédures et en rallonge la durée.

D'autant que, selon le décret n°2008/0115/PM du 24 janvier 2008 précisant les modalités d'application de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant régime général des contrats de partenariat, notamment son article 2, le Premier ministre assure la haute autorité sur les contrats de partenariat et dispose à cet égard du pouvoir d'adjudication.

Il peut déléguer ce pouvoir au responsable de l'administration publique ayant initié le projet.

## B - Les facteurs humains et socio-culturels

Dans tous les textes régissant les marchés publics, il est prévu que les présidents et membres des commissions et sous commissions doivent être de bonne moralité et avoir une bonne connaissance de la réglementation et des procédures des marchés publics. Ils doivent s'abstenir de toute action de nature à compromettre leur objectivité et ne disposer d'aucun intérêt financier, personnel ou autre lié au marché sous examen.

Cependant, la désignation de ces personnes obéit souvent à des logiques autres que celles de la compétence et de la probité. Il s'agit souvent de récompenser des proches ou de désigner des personnes dont le dévouement est acquis.

Dans la même veine, il est reconnu aux présidents de CPM la faculté d'inviter toute personne à prendre part aux travaux de la commission, avec voix consultative, en raison de sa compétence sur les points inscrits à l'ordre du jour. Cette prérogative est la porte ouverte à tous les favoritismes et autres clientélismes.

D'autant que les membres des CPM et ceux des sous-commissions d'analyse des offres perçoivent une indemnité de session dont le montant est fixé par le Premier ministre ; ce qui constitue un autre moyen de pression sur les membres des CPM.

Les maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrage délégués quant à eux s'illustrent par une programmation déficiente des marchés publics ; des études effectuées après le choix de l'entreprise devant exécuter le projet ; des marchés passés alors que les

financements étaient incomplets ou inexistants ; des travaux réceptionnés sans ordre de service.

Les recours abusifs ou injustifiés aux procédures dérogatoires, notamment aux marchés de gré à gré et aux avenants, sont également monnaie courante.

Les soumissionnaires des marchés publics ne sont pas en reste. Selon l'ARMP<sup>55</sup>, sur un échantillon de 32 519 offres vérifiées par l'Agence en 2012, on a décelé 30% de fausses attestations de non faillite, 14% de fausses cautions bancaires et 11% de faux registres de commerce. Au total, 566 entreprises fraudeuses ont été recensées. Pour l'instant, l'ARMP s'est contentée de rendre publique la liste des entreprises concernées par voie de communiqué, sans autre précision sur les suites données à ces contrôles.

## Section II Un bilan des premiers mois de la réforme de 2011<sup>56</sup> qui confirme les constances observées

Hormis quelques frémissements perceptibles, dont il est intéressant d'observer l'évolution sur la durée (A), la réforme de 2011 confirme globalement un certain nombre de constances du système connues depuis plusieurs décennies (B).

### A - Les points positifs engrangés par le MINMAP

Le renforcement des capacités et de la formation des acteurs des marchés publics est l'un des principaux points engrangés par le MINMAP.

Dès sa création, le MINMAP s'est engagé dans un vaste chantier de renforcement des capacités et de formation des acteurs du système des marchés publics, s'appuyant pour cela sur l'expertise de l'ARMP.

Ces formations ont commencé en 2012 au profit des personnels du MINMAP et des services des marchés publics des différents maîtres d'ouvrages. Les formations au profit des membres des commissions de passation des marchés se sont également intensifiées.

Par ailleurs, le MINMAP a procédé au toilettage des DAO existants, toujours avec le concours de l'ARMP et des expertises disponibles. Un DAO spécifique au secteur des assurances a été élaboré, ce qui n'était pas le cas avant. Ces DAO

---

<sup>55</sup> Edition du journal des marchés publics paru le 11 mars 2013.

<sup>56</sup> Alain NOAH AWANA, Système des marchés publics: les bons et les mauvais points de la nouvelle réforme, journal Le Messager, 10 Juillet 2013.



renovés et celui relatif aux assurances seront approuvés par le Premier ministre au cours de cette année 2014.

Les maîtres d'ouvrages ont pris le relais du MINMAP et organisent des séminaires de renforcement de capacités au sein des différentes administrations, le dernier en date étant celui organisé début janvier 2014 par le Ministère des travaux publics à l'intention de son personnel sur les thèmes de l'élaboration et de la finalisation des DAO et des procédures de passation des marchés des projets financés par les bailleurs de fonds.

Le 20 janvier dernier, le MINMAP a organisé, de manière simultanée à travers les dix régions du pays, des conférences de programmation des marchés publics à passer en 2014.

Avec la création au sein du MINMAP d'une Direction générale en charge du contrôle des marchés, il a été procédé à un recensement exhaustif des maîtres d'ouvrage et maîtres d'ouvrages délégués, puis à une diminution du nombre de commissions de passation des marchés par voie de fusion notamment. Ainsi, les commissions de passation des marchés sont passées de plus de 600 à quelques 240.

En deux ans, l'action du MINMAP a permis de réduire de 2/3 le nombre de marchés de « gré à gré » passés par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'ouvrage délégués, dont le volume est passé de 45% à 15%.

On a également enregistré une hausse significative du nombre de marchés effectivement réalisés, lesquels sont passés à 6 585 en 2013, contre 2 952 en 2012 et 3 497 en 2011.

Dans l'ensemble, on observe que le cycle des projets est globalement maîtrisé. La proportion des marchés passés sans études préalables, sans financements disponibles et sans sites déterminés a considérablement diminué. Les délais d'attribution des marchés ont également été réduits.

Dans le cadre des dépenses effectuées après exécution des travaux, le MINMAP soutien qu'il a pu sauver 30 milliards F CFA en 2013, grâce aux contrôles effectués à l'occasion de la sollicitation des visas de dépenses. Cette somme correspond aux surplus injustifiés, de dépenses fictives ou de pièces insuffisantes.

De même, des maîtres d'ouvrages ont été frappés d'amendes spéciales prononcées conformément à la loi n° 74/78 du 5 décembre 1974 relative au contrôle

des ordonnateurs, gestionnaires et de crédits publics et des entreprises d'Etat<sup>57</sup> et ont été constitués débiteurs envers les personnes morales concernées, pour un montant global de 3 milliards FCFA, correspondant aux engagements non appuyés de justifications, des prestations fictives ou mal exécutées.

En outre, on a constaté une baisse des recours au fractionnement des marchés du fait du renforcement des contrôles.

## B - Une survivance des pratiques surannées

La conférence annuelle des responsables des services centraux et déconcentrés du MINMAP<sup>58</sup> tenue du 29 au 30 janvier 2014 et les conférences de programmation des opérations de passation du 20 janvier 2014 ont mis en lumière les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme de 2011.

Au-delà des multiples conflits de compétence qui émaillent les rapports entre les différents acteurs de la chaîne, les pratiques les plus décriées sont liées au visa préalable des contrôleurs financiers ; à l'inobservation des délais prévus pour chaque étape de la procédure ; à l'élaboration et la publication des DAO par les maîtres d'ouvrage.

La question du visa préalable des contrôleurs financiers est régulièrement mise en avant pour justifier les retards enregistrés dans les procédures de passation des marchés publics.

Qu'il s'agisse des marchés de l'Etat ou ceux des collectivités locales, le rôle des contrôleurs financiers est d'apposer leur visa pour confirmer la disponibilité des financements une fois que le marché est prêt pour la signature. Or certains d'entre eux prennent un temps indéfiniment long pour viser ou rejeter le document permettant d'engager le marché. Au lieu de quelques jours, l'apposition du visa prend des semaines, voire des mois. Ceci ouvre la porte à des manœuvres et à la corruption. Cette tendance s'observe également au niveau de l'engagement et du paiement des dépenses, après la contractualisation d'une commande publique.

---

<sup>57</sup> Modifiée par la loi n°76/4 du 8 Juillet 1976. L'article 1<sup>er</sup> de ce texte prévoit que tout agent agent de l'Etat, d'une collectivité publique locale, d'un établissement ou organisme public ayant la qualité d'administrateur de crédits, tout commissaire aux comptes, censeurs ou commissaire du gouvernement auprès d'une entreprise d'Etat quel qu'en soit le statut, qui se rend coupable d'une des irrégularités de gestion est passible d'une amende spéciale prononcée conformément à la présente loi. Il peut en outre être constitué débiteur envers la personne morale concernée du montant des engagements non appuyés des justifications requises

<sup>58</sup> Deuxième session depuis la création du MINMAP, elle avait pour thème : « la contribution du ministère des Marchés publics à la bonne exécution du budget de l'Etat au titre de l'exercice 2014 ».

L'inobservation des délais pour chaque étape de la procédure est également mise en cause. En 2013, le respect des délais a été le principal obstacle à la réalisation des projets. En effet, 90% des marchés ont été passés hors délais dans les régions. Ni les DAO, ni les appels à manifestations d'intérêts, ni le démarrage des travaux n'ont respecté la programmation des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'ouvrages délégués.

Le non-respect des délais touche aussi les commissions de passation des marchés et les sous-commissions d'analyse des offres, d'autant que les délais de passation des marchés ont été rendus plus contraignants par la réforme, qui les a réduits de trois mois à deux mois dix jours.

La conséquence en est que le taux d'exécution du BIP n'a pas atteint les 50% en 2013 dans les régions.

L'autre travers relevé est lié à la qualité des DAO et au moment de leur publication par les maîtres d'ouvrage. Le MINMAP impute également les retards observés dans la passation des marchés en 2013 à la transmission tardive à l'autorité contractante des DAO par les maîtres d'ouvrage.

Sur 6 685 marchés recensés en 2013, seuls 1 100 relevaient du MINMAP, à peine 25%. Les 75% des marchés restant, soit 5 575, relevaient de la compétence des autres autorités contractantes.

Ainsi, au cours de l'exercice écoulé, le MINMAP n'a reçu que 48 % des DAO attendus, lesquels DAO ont été transmis avec quatre à cinq mois de retard. La plupart d'entre eux étaient du reste mal préparés. Les 52 % de DAO restants n'ont pas été transmis au MINMAP.

Les maîtres d'ouvrage n'auraient donc pas introduit leurs DAO à temps auprès des autorités contractantes pour permettre que tous les autres maillons puissent jouer leur rôle dans les délais impartis.

De même, en 2013, le MINMAP a reçu plus de la moitié des demandes de gré à gré, soit 150 demandes, au cours des deux derniers mois, alors même que la programmation était prête en début février. Or, faute de concurrence, cette procédure d'attribution conduit souvent à l'exécution approximative des projets.

Par ailleurs, on note une tendance, parfois volontaire, chez certains maîtres d'ouvrages et maîtres d'ouvrages délégués à préparer de manière approximative leurs DAO, afin de s'offrir à terme la possibilité de passer des marchés de « gré à

gré ». Il arrive donc souvent que les DAO soient incomplets ou n'aient pas les études nécessaires ou pertinentes.

Ainsi, non seulement les DAO sont souvent incomplets, mais ils ne sont pas publiés à temps et parfois les critères d'évaluation ne sont pas réalistes ; toutes choses qui entraînent un décalage qui se répercute mécaniquement sur les autres dates.

Ces quelques éléments, non exhaustifs, suffisent à expliquer pourquoi l'année 2013, correspondant à la mise en œuvre du budget programme, a battu les records de sous-consommation du BIP. Ils mettent en exergue le lien fort qui existe entre la réalisation physico-financière des projets et le taux d'exécution du budget de l'Etat<sup>59</sup>, notamment celui du BIP.

---

<sup>59</sup>Déclaration du MINMAP à l'occasion de conférence annuelle des responsables des services centraux et déconcentrés du MINMAP à Yaoundé tenue le 20 janvier 2014 « chaque fois qu'un projet retenu n'est pas mûr, chaque fois qu'un projet mûr n'est pas programmé, chaque fois qu'un marché programmé n'est pas passé à temps et chaque fois qu'un marché passé n'est pas exécuté ou est mal exécuté, cela impacte négativement sur le taux d'exécution du budget de l'Etat ».

## CHAPITRE II LES AXES D'OPTIMISATION DE L'EFFICACITÉ DU SYSTEME

A l'analyse, il apparaît que beaucoup d'outils prévus par le cadre réglementaire de la commande publique au Cameroun restent lettres mortes ou sont mal utilisés, parfois à dessein. Ils mériteraient donc d'être renforcés, valorisés et diffusés (Section I).

De même, il serait intéressant d'examiner quelques outils tirés de l'environnement juridique français et sous régional, dont la réception et la mise en œuvre au Cameroun pourraient enrichir et sécuriser la pratique de la commande publique nationale (Section II).

Ces propositions visent donc le renforcement et la diffusion des bonnes pratiques internes et l'internalisation des meilleures pratiques françaises et européennes.

D'autres mesures, moins directes, visent à assainir l'environnement sociologique des marchés publics, dont l'influence sur le bon fonctionnement du système est indéniable (Section III).

### Section I Les solutions endogènes ou le renforcement des bonnes pratiques existantes

Elles passent par l'objectivation et la rationalisation des outils et procédures existants (A) et par la mise en perspective, voire la diffusion des expériences singulières nationales en matière d'achat public (B).

#### A - L'objectivation et la rationalisation des procédures

Un des remèdes aux retards observés dans les procédures de marchés publics consiste en *une programmation plus en amont*.

En 2013, la commission interministérielle d'examen des programmes a préconisé de programmer les différents marchés publics en fin d'année N-1, pour davantage accélérer le processus dès le début de la nouvelle année. A tout le moins, le calendrier de passation des marchés publics devrait être préparé au plus tard au mois de janvier.

Pour cela, il faudrait que chacun des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'ouvrage délégués, se prépare en conséquence.

En effet, les différents ministères s'appuient sur des programmes, eux-mêmes déclinés en projets précis. Ils pourraient donc s'en inspirer pour établir un calendrier harmonisé en liaison avec le MINMAP, de sorte que les marchés puissent être lancés immédiatement après la promulgation de la loi de finances.

Une programmation précoce permettrait ainsi un démarrage plus rapide du processus de passation des marchés, avec une publication très en amont du journal de programmation, document qui permet de fixer un calendrier pour toutes les étapes de la passation (avis d'appel d'offres, examen des offres, dépouillement des offres, attribution, notification, exécution du marché).

En organisant, le 20 janvier dernier, des conférences de programmation des marchés de l'exercice 2014 de manière simultanée à travers les dix régions du pays, le MINMAP semble s'inscrire dans cette logique.

La célérité et la qualité des projets ou des services pourraient également être améliorées à travers un recours plus fréquent et plus judicieux à *la délégation de service public*, notamment aux concessions de service public incluant ou non l'exécution d'ouvrages publics. C'est le sens des PPP, que les autorités pourraient davantage mobiliser, notamment dans le cadre du développement de grands projets infrastructurels en cours dans les domaines routier, énergétique, portuaire, minier et sportif notamment.

En effet, si la délégation de service public est bien ancrée dans les mœurs administratives en ce qui concerne par exemple l'affermage et l'opération de réseaux, tel n'est pas encore le cas pour la concession de service public. Or, une telle option permettrait à l'Etat, aux CTD, aux établissements publics ou entreprises du secteur public ou parapublic de se concentrer sur des projets touchant à leurs missions essentielles, tout en s'assurant que le concessionnaire gère le service public de manière optimale, sa rémunération étant substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

Dans le même registre, un recours plus important à *la constitution de groupements d'opérateurs économiques* pourrait accroître les chances des entreprises nationales, notamment les PME, de remporter les marchés et surtout, d'accroître leur expertise et leurs compétences dans des secteurs nécessitant une

haute technicité et des financements importants. Ceci permettrait d'améliorer la qualité des projets infrastructurels à tout point de vue.

*La systématisation des contrôles et des sanctions* contribuerait également à rationaliser le système des marchés.

Ainsi, les dispositions du code des marchés relatives aux incompatibilités, aux exclusions et interdictions, au secret professionnel, aux atteintes à la fortune publique, aux violations de la réglementation des marchés publics, etc. doivent être rigoureusement appliquées. Cela suppose des sanctions effectives chaque fois que des entorses à la réglementation sont mises à jour, à la suite des contrôles qui eux-mêmes doivent être systématiques et le plus objectif possible.

## B - Des expériences nationales probantes

L'expérimentation au Cameroun depuis quelques années de nouvelles formes d'acquisition des biens publics ou de fournitures de services de base semble apporter des réponses concrètes et pertinentes aux problèmes posés par la commande publique dans certains domaines sensibles.

Tantôt proches des centrales d'achat, tantôt des achats groupées, ces méthodes et outils font surtout prévaloir la logique d'intermédiation entre les marchés et les bénéficiaires des biens ou des services.

C'est le cas de la *Centrale nationale d'approvisionnement en médicaments et consommables médicaux essentiels* (CENAME), qui est un établissement public administratif créé en 2005 pour contribuer à la mise en œuvre de la politique pharmaceutique nationale en matière d'approvisionnement en médicaments et dispositifs médicaux essentiels.

Au Cameroun, plus de 90% des médicaments sont importés, ce qui en renchérit considérablement les coûts. De même, la répartition spatiale des officines de pharmacie montre une forte concentration dans les zones urbaines, principalement dans les 2 plus grandes villes, à savoir Douala et Yaoundé.

Le pays s'est donc doté d'un système national d'approvisionnement en médicaments essentiels (SYNAME) qui comprend la CENAME et les Centres d'approvisionnement principaux (CAPP).

Au niveau central, la CENAME, structure d'achat et d'approvisionnement en médicaments essentiels génériques, acquiert les produits par des appels d'offres

internationaux et les distribue aux CAPP, aux formations sanitaires à but non lucratif organisées en bureaux ou en centrales d'achat, aux hôpitaux publics, ainsi qu'à d'autres clients avec autorisation spéciale.

Chacune des 10 régions du pays est dotée d'un CAPP. Ce dernier s'approvisionne principalement auprès de la CENAME et peut, en fonction de la disponibilité, du coût et de la qualité, s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs locaux ou étrangers. Le CAPP fournit essentiellement les structures sanitaires publiques et certaines formations sanitaires à but non lucratif, notamment hôpitaux confessionnels.

La CENAME n'est pas un organe monopolistique. Son statut a évolué de celui de projet à celui de société d'économie mixte en 2002, et son Conseil d'administration regroupe des représentants de plusieurs Ministères, des bailleurs de fonds (partenaires techniques et financiers) et de bénéficiaires.

*La Mission de régulation des approvisionnements des produits de grande consommation* (MIRAP) procède aussi de cette démarche. Créée le 1<sup>er</sup> février 2011<sup>60</sup>, cette entité est placée sous une double tutelle technique exercée par le Ministère du commerce et financière assurée par le Ministère des finances. C'est une structure d'alerte, d'achat, d'importation et de stockage des produits de grande consommation, en vue d'un approvisionnement du marché camerounais dans les meilleures conditions.

Elle a pour missions de constituer des stocks de sécurité ; procéder à la mise en place des magasins-témoins de vente de produits de grande consommation, en concertation avec les opérateurs économiques de l'ensemble des filières et des interprofessions intéressées ; animer les marchés périodiques et les marchés forains. Il s'agit d'un dispositif visant à améliorer la disponibilité des produits de grande consommation pour les ménages.

Les premiers responsables de cette structure ont été nommés<sup>61</sup> le 28 février 2011 et le 21 mars 2011 a été installé le premier administrateur de la MIRAP.

---

<sup>60</sup>Décret n°2011/019 du 01 février 2011 portant création, organisation et fonctionnement de la Mission de Régulation des Approvisionnements des Produits de grande consommation.

<sup>61</sup> Décret n°2011/036 du 28 février 2011 portant nomination du Président du Comité de Gestion de la Mission de Régulation des Approvisionnements des Produits de Grande Consommation.

Décret n° 2011/037 du 28 février 2011 portant nomination de l'Administrateur de la Mission de Régulation des Approvisionnements des Produits de Grande Consommation.



L'exemple du *Parc national du matériel du génie civil* (MATGENIE) peut également être cité. En effet, à la faveur de la convention relative à la centralisation des acquisitions et de la gestion des matériels de génie civil de l'Etat par le MATGENIE signée le 8 janvier 2014 entre le Ministre de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire et le Directeur général de cette structure, toutes les administrations qui veulent acquérir des engins de génie civil doivent désormais se faire assister par le MATGENIE.

Outre l'assistance technique, le MATGENIE assurera le suivi de l'utilisation de ces engins tout au long de leur durée de vie. Cette convention, fruit d'une large concertation entre les départements ministériels et les établissements publics concernés par les travaux de génie civil, vise à introduire une plus grande lisibilité dans le processus d'acquisition et de gestion du matériel de génie civil par l'Etat, et partant, une plus grande efficience.

Comme on peut le constater, ces outils regroupent les achats destinés à plusieurs maîtres d'ouvrages ou bénéficiaires et les mettent sous la responsabilité d'une structure unique chargée de l'acquisition. Ils permettent ainsi d'éviter la multiplication des marchés et les retards, mais aussi de réaliser des économies d'échelle. On peut cependant craindre une distorsion du fonctionnement normal de marchés publics, de la concurrence et des lois du marché, dans la mesure où ces organes tendent à s'imposer comme principaux recours des autorités pour assurer l'approvisionnement des structures publiques et des populations en produits de première nécessité ou en équipements spéciaux, au détriment des autres opérateurs économiques. Le recours à de tels mécanismes doit donc rester exceptionnel.

## Section II Les solutions inspirées du droit comparé

Le système camerounais des marchés publics présente beaucoup de similitudes avec le système français, notamment sur les plans organisationnel et fonctionnel.

Cependant, la pratique laisse apparaître de nombreux contrastes. Certains outils issus de la pratique française peuvent être mobilisés au Cameroun, à condition de les adapter au contexte local particulier (A).

De même, le droit communautaire des marchés publics peut être une source d'inspiration du système camerounais (B).

## A - Réception et diffusion de bonnes pratiques étrangères

*Les groupements de commande et les centrales d'achat* d'une part et *les procédures négociées et les procédures formalisées* d'autre part font partie des pratiques qui peuvent être adaptées au Cameroun.

Les services d'un même pouvoir adjudicateur, bien qu'ils disposent d'un budget propre, peuvent coordonner la passation de leurs marchés ou accords-cadres. Cela est même parfois souhaitable afin de rationaliser la dépense publique ou d'optimiser les politiques d'achat et peut déboucher sur la création d'un service «centralisateur».

Ainsi, les différents services coordonnant le processus d'achat peuvent décider que l'un d'entre eux sera chargé soit de signer et de notifier le marché, chaque service s'assurant de la bonne exécution de ses marchés, soit de signer le marché, de le notifier et de l'exécuter au nom de l'ensemble des services.

Il est également possible de décider que la commission d'appel d'offres compétente sera celle du service coordonnateur.

Les règles applicables à la passation des contrats sont celles prévues par le code des marchés publics. Il n'y a pas de régime dérogatoire.

*Les groupements de commande* peuvent être constitués soit par des services de l'Etat et des établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial ; soit par des collectivités territoriales, par des établissements publics locaux, ou par des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ; soit à la fois des personnes publiques appartenant à l'une et l'autre catégorie précitée.

Des personnes privées, des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial et des groupements d'intérêt public peuvent participer à ces groupements à condition d'appliquer le code des marchés publics.

Ce pouvoir adjudicateur doit rédiger une convention constitutive du groupement, en accord avec les autres pouvoirs adjudicateurs intéressés par ledit groupement. Cette convention définit les modalités de fonctionnement et désigne l'un des membres du groupement comme coordonnateur, chargé de procéder, dans le respect des règles prévues par le code, à l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un ou de plusieurs cocontractants. Chaque membre du

groupement s'engage, dans la convention, à signer avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres, tels qu'il les a préalablement déterminés.

Les groupements ayant comme membre une CTD ou un établissement public local autre qu'un établissement public de santé, un établissement public social ou médico-social, doivent disposer d'une commission d'appel d'offres dont la composition doit être spécialement adaptée à leur structure interne.

*La centrale d'achat* est un pouvoir adjudicateur qui acquiert des fournitures, services et/ou travaux destinés à d'autres pouvoirs adjudicateurs, qui passe des marchés ou conclut des accords-cadres<sup>62</sup> de travaux, de fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs.

Alors que l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) a pendant longtemps été considéré comme seule centrale d'achat et que cette entité devait nécessairement être une personne publique, l'article 9 du code des marchés publics définit désormais la centrale d'achat comme étant un pouvoir adjudicateur soumis aux règles issues du code des marchés ou de l'ordonnance du 6 juin 2005. Plusieurs centrales d'achat peuvent donc désormais coexister et ce statut peut être reconnu à une personne privée.

Les autorités peuvent également recourir *aux procédures négociées et aux procédures formalisées* dans la passation des marchés publics, notamment dans le cas des marchés techniquement complexes. Certaines de ces procédures méritent d'être expérimentées au Cameroun, au regard de la souplesse et la flexibilité qu'elles apportent au système. C'est le cas notamment du dialogue compétitif, des prestations supplémentaires éventuelles et du système d'acquisition dynamique.

Ces procédures sont soumises à diverses exigences juridiques, comme un délai minimum d'ouverture à la concurrence, des modalités de négociation et des prérogatives d'attribution.

*Le dialogue compétitif* est une procédure à laquelle tout opérateur économique peut demander à participer et dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à cette procédure, en vue de développer une ou plusieurs solutions aptes à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les candidats sélectionnés seront invités à remettre une offre.

---

<sup>62</sup> Un accord cadre correspond à un type de contrat conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, qui concerne notamment les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées.

Il est utilisé lorsqu'un marché public est particulièrement complexe et que le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins et à ses objectifs, et/ou n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique et/ou financier du projet.

Cette procédure a été instituée par le code des marchés publics de 2004 et remplace la procédure d'appel d'offres sur performances du début des années 90. Elle est directement inspirée du droit communautaire, notamment des directives européennes du 31 mars 2004.

Le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer ; en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins ; sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre.

La directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services<sup>63</sup>, abrogée par celle 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics précise la logique de la procédure de dialogue compétitif.

Selon cette directive, lorsqu'un marché est particulièrement complexe, le pouvoir adjudicateur, dans la mesure où il estime que le recours à la procédure ouverte ou restreinte ne permettra pas d'attribuer le marché, peut recourir au dialogue compétitif.

L'attribution du marché est faite sur la seule base du critère d'attribution de l'offre économiquement la plus avantageuse. Les étapes de la procédure intègrent la publication d'un avis de marché ; le dialogue avec les candidats ; la remise des offres ; l'attribution sur le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse ; la rétribution des participants au dialogue.

*Les prestations supplémentaires éventuelles* (PSE) quant à elles correspondent à l'ancienne notion d'option<sup>64</sup> technique. Le pouvoir adjudicateur peut demander aux candidats de proposer, dans leur offre des prestations supplémentaires éventuelles, qu'il se réserve le droit de commander ou non. Ces

---

<sup>63</sup> Cf. directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 JOUE, 30 avril 2004L. 134, p. 114.

<sup>64</sup> Au sens du droit européen, les options constituent des prestations susceptibles de s'ajouter, sans remise en concurrence, aux prestations commandées de manière ferme dans le cadre du marché.

prestations doivent être en rapport direct avec l'objet du marché et le cahier des charges avec précision de leurs spécifications techniques.

Il peut s'agir de marchés de prestations similaires ; de marchés à tranches conditionnelles<sup>65</sup> ou de marchés reconductibles.

Ces options, que le pouvoir adjudicateur se réserve le droit de ne pas lever, sont prises en compte dans le calcul des seuils et doivent figurer à la rubrique «options» du formulaire communautaire d'avis de publicité ou au formulaire national.

*Le système d'acquisition dynamique (SAD)* pour sa part est un processus d'acquisition entièrement électronique pour des achats d'usage courant, dont les caractéristiques généralement disponibles sur le marché correspondent aux besoins du pouvoir adjudicateur, limité dans le temps et ouvert pendant toute sa durée à tout opérateur économique satisfaisant aux critères de sélection et ayant présenté une offre indicative conforme au cahier des charges.

Le SAD a été consacré par le code des marchés publics de 2006, dont l'article 26 précise que c'est une procédure à part entière, distincte de l'appel d'offre ouvert ou restreint, des procédures négociées, du dialogue compétitif et du concours. Il relève de la catégorie des procédures formalisées.

Le SAD n'est envisageable que pour des fournitures et services courants. Il est créé pour une durée maximale de 4 ans, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Pour mettre en place un SAD, le pouvoir adjudicateur suit toutes les phases de l'appel d'offre ouvert. Les points essentiels de la procédure se résument aux missions suivantes : recourir à une ouverture à la concurrence ; veiller à la pérennité du système ; passer des marchés publics sur la base des présélectionnés ; achever la procédure d'attribution.

Ces quelques suggestions sont largement à la portée de l'administration camerounaise en termes de soutenabilité car elles ne demandent pas une réforme ou une modification substantielle du dispositif. Elles ne nécessitent en effet pas la création de nouvelles institutions, la désignation de nouveaux responsables ou l'affectation de ressources supplémentaires.

## B - L'apport potentiel de la réglementation communautaire (CEMAC)

---

<sup>65</sup> cf. CE, 15 juin 2007, 299391, Ministre de la défense

Le règlement de la CEMAC n°06/09-UEAC- 201-CM-20 portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics de la Communauté, bien que d'application restreinte aux seules autorités contractantes de la CEMAC en tant qu'institution supra nationale<sup>66</sup>, peut également être une source d'inspiration pour le système des marchés publics camerounais.

En effet, la procédure d'appel d'offres communautaire présente un intérêt, au regard de ses modalités de mise en œuvre. L'appel d'offres ouvert est dit « en deux étapes » lorsque les soumissionnaires sont d'abord invités à remettre des propositions techniques, sans indication de prix.

A la suite de l'évaluation par l'autorité contractante des offres au titre de la première étape, les soumissionnaires qui remplissent un minimum acceptable de critères de qualification et qui ont soumis une offre techniquement conforme sont invités à participer à une seconde étape au cours de laquelle ils présentent des propositions techniques définitives assorties de prix, sur la base du dossier d'appel d'offres préalablement révisé par l'autorité contractante.

L'appel d'offres en deux étapes ne doit pas être confondu avec l'appel d'offres précédé d'une pré-qualification. La pré-qualification a pour objet d'évaluer les candidats, en particulier de juger leur capacité à réaliser des travaux complexes ou de grande envergure.

L'appel d'offres en deux étapes est mis en œuvre lorsque, compte tenu de la complexité du projet et de la technologie à mettre en œuvre, il n'est pas possible ou pas souhaitable de fixer dès le départ de la procédure des spécifications techniques définitives. L'autorité contractante invite alors les candidats à remettre des propositions techniques sur la base de principes généraux de conception ou de normes de performance, sous réserve de précisions et d'ajustements ultérieurs.

Lors de la seconde étape, les candidats sont invités à présenter, sur la base d'un DAO révisé, des propositions techniques définitives. La procédure en deux étapes correspond donc à un processus d'apprentissage de l'autorité contractante. Elle peut être précédée d'une pré-qualification.

L'attribution du marché se fait sur la base de critères économiques, financiers et techniques mentionnés dans le DAO, lesquels déterminent l'offre la moins

---

<sup>66</sup> Union économique de l'Afrique centrale ; Union monétaire de l'Afrique centrale ; Parlement communautaire ; Cour de justice ; Cour des comptes ; Conférence des chefs d'Etat ; Conseil des ministres ; Comité ministériel ; Commission de la BEAC ; Banque des Etats de l'Afrique centrale ; Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale ; Commission bancaire de l'Afrique centrale

distante, qui n'est pas nécessairement la moins chère, mais celle qui présente le meilleur rapport qualité/prix, encore dite économiquement la plus avantageuse.

D'autres procédures spécifiques, à l'instar du marché à commande et du marché de clientèle peuvent être mobilisées.

*Le marché à commande* permet à l'autorité contractante de couvrir ses besoins courants annuels de fournitures dont il n'est pas possible, au début de l'année, de prévoir l'importance exacte, ou bien qui excèdent les possibilités de stockage. Le marché à commande indique les limites maximales et minimales de la prestation globale à fournir.

*La procédure applicable au marché de clientèle* quant à elle engage l'autorité contractante à confier à un fournisseur certaines catégories de prestations de services, au fur et à mesure des besoins.

### **Section III Les solutions visant l'assainissement de l'environnement des marchés publics**

Au-delà des mesures purement juridiques proposées plus haut, quelques solutions, plus sociologiques, doivent être envisagées, afin de permettre au système des marchés publics d'évoluer dans un environnement sain. Ces mesures visent globalement à améliorer la gouvernance dans le domaine des marchés publics (A), à lutter contre les collusions diverses qui y ont cours (B) et à diffuser la culture de la performance auprès des acteurs et organes de passation et de contrôle des marchés publics (C).

#### **A - La mise en œuvre effective des mesures visant l'amélioration de la gouvernance dans le domaine des marchés publics**

La plupart des mesures visant l'amélioration de la gouvernance dans le domaine des marchés publics ont été identifiées par les pouvoirs publics et formalisées dans le DSCE, au titre d'engagements du gouvernement dans le cadre de sa stratégie de développement. Elles participent entre autres de la modernisation de l'administration publique, dans le but d'en faire un instrument au service du développement, à travers notamment l'amélioration de la gestion administrative et de la gouvernance.

En effet, l'un des objectifs majeurs poursuivis par le DSCE, dans le cadre de

la gouvernance et de l'Etat de droit, est le renforcement de la gestion des affaires publiques<sup>67</sup>. Pour y parvenir, les autorités se sont engagées à articuler leurs interventions autour du renforcement de l'Etat de droit ; l'amélioration de l'environnement des affaires ; le renforcement de la lutte contre la corruption et les détournements de fonds ; l'amélioration de l'information et du contrôle citoyen de la gestion des affaires publiques, etc.

Ces engagements des pouvoirs publics peuvent être traduits dans le domaine des marchés publics par une implication effective et plus pertinente des acteurs non traditionnels ou indirects, dont les rôles respectifs doivent être clairement définis et délimités.

Le cas particulier de la société civile mérite d'être souligné. Le rôle de celle-ci doit être renforcé dans le sens d'une plus grande implication dans la définition des besoins et l'élaboration des projets destinés à les satisfaire. Elle doit également être associée plus étroitement au contrôle de l'exécution des marchés, notamment au contrôle de l'exécution physico-financière.

En effet, du fait de leur neutralité de principe vis-à-vis du processus, les représentants de la société civile constituent une source d'information fiable pour les autorités garantes du bon fonctionnement du système des marchés publics, Premier ministre, MINMAP et ARMP en tête. A travers eux, ces autorités peuvent avoir une connaissance la plus affinée possible du niveau d'exécution, de la qualité des projets, du respect des délais, de la bonne utilisation des financements, etc. Cette information de première main est donc un précieux outil d'aide à la décision qui, s'il est bien utilisé, améliorera la gouvernance dans ce secteur et, par conséquent, la qualité, l'opportunité et l'utilité des projets.

Mais ce résultat ne peut être atteint que s'il est effectivement et définitivement mis fin aux collusions entre acteurs et organes en charge des marchés publics entre eux d'une part, et entre ceux-ci et les entreprises soumissionnaires d'autre part.

## **B - La lutte contre les collusions diverses dans les marchés publics**

Deux cas méritent d'être relevés, au regard de l'importance des perturbations qu'ils génèrent dans le système des marchés publics : celui de parlementaires dont les entreprises postulent à la commande publique et celui des d'agents publics qui

---

<sup>67</sup> DSCE 2009, résumé exécutif, pp 10-25.



postulent à la commande publique, via des structures souvent gérées par des prête-noms.

Dans le premier cas, on assiste à l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur l'action de l'Etat, notamment dans la sphère des marchés publics, les parlementaires concernés mettant tout en œuvre pour en maîtriser l'issue. Dans le second, on observe un montage de DAO sur mesure pour favoriser des soumissionnaires précis, sous l'influence du pouvoir hiérarchique et/ou sur fond d'échanges de bons procédés entre amis ou collègues.

Dans les deux cas, les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'ouvrage délégués, les maîtres d'œuvre, ainsi que les commissions des marchés publics sont approchés par ces soumissionnaires d'un genre particulier. L'argument le plus utilisé pour expliquer cette inclination à la collusion est la faiblesse des salaires des agents publics.

S'il est difficile de chiffrer l'ampleur de ce phénomène, il ne reste pas moins que ce dangereux mélange de genre est à l'origine de la majorité des dysfonctionnements observés (retards, qualité des projets, qualité des offres, faiblesse des contrôles, faiblesse des sanctions, etc.) et fait le lit de la corruption et du trafic d'influence.

Les pouvoirs publics se doivent donc de briser ce cercle vicieux en excluant expressément les parlementaires de la commande publique et en faisant une application stricte des dispositions du code des marchés publics relatives aux atteintes à la fortune publique et celles du statut général de la fonction publique relatives aux obligations du fonctionnaire.

Il faut préciser que le statut général de la fonction publique camerounaise<sup>68</sup>, en son article 37, interdit à tout fonctionnaire d'avoir dans une entreprise ou dans un secteur soumis à son contrôle direct ou en relation avec lui, par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre ou à restreindre son indépendance ; d'exercer, à titre personnel, une activité privée lucrative, sauf dérogation spéciale par un texte<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat, modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000

<sup>69</sup> Cette interdiction ne s'applique pas à la production rurale, à la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques aux enseignements donnés à titre complémentaire ou de vacataire. Lorsque le conjoint exerce à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit en être faite par le fonctionnaire au Ministre dont il relève. Les modalités d'exercice des activités privées lucratives par les fonctionnaires et par les agents de l'Etat relevant du code du travail sont fixées par décret n°2000/691/PM du 13 septembre 2000. Ce texte précise à l'article 2 qu'est incompatible avec le statut de fonctionnaire, l'exercice d'une activité commerciale, telle que définie à l'article 3 de l'Acte uniforme de l'OHADA du 17 avril 1997.

L'administration prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service. Le défaut de déclaration de telles activités constitue une faute professionnelle.

Le rappel de toutes ces exigences pourrait être fait dans le cadre d'une charte des bonnes pratiques ou éthique dont l'objectif sera d'induire un comportement vertueux dans les marchés publics en rappelant les rôles et responsabilités des parties prenantes et la règle de droit applicable en la matière.

Pour s'assurer qu'elle ne restera pas lettre morte, cette mesure devra s'accompagner d'une répression exemplaire de toutes les atteintes à la fortune publiques dans le domaine de marchés publics, ce qui du reste, n'est que le pendant de la lutte contre la corruption et les détournements de fonds prescrite par le DSCE.

Comme on peut le constater, réduire ces phénomènes qui parasitent le système des marchés permettra d'améliorer de manière significative la gouvernance des marchés publics et partants, de réaliser des économies de ressources.

### **C - L'exposition des acteurs clés des marchés publics à la GAR**

S'il est un domaine dans lequel la culture de la performance et du résultat est quasi absente au Cameroun, c'est bien celui des marchés publics et ce malgré les améliorations institutionnelles et réglementaires successives apportées au système.

Le facteur humain, dont le rôle est central dans la conduite du changement en termes de mise en œuvre et d'animation doit donc être doté d'outils à même de garantir la performance et de garantir la réussite de la modernisation recherchée. Il apparaît urgent aujourd'hui de mettre les ressources humaines mobilisées dans le cadre des marchés publics au contact des outils de GAR ou de gestion par objectifs.

La vulgarisation de ces outils auprès de tous les acteurs clé des marchés publics, notamment les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'ouvrage délégués et les commissions des marchés publics, apparaît nécessaire.

On pourrait en effet imaginer que le code des marchés publics fasse de la maîtrise des outils de la GAR une condition de désignation des ces personnes ou qu'il les oblige à se former en la matière immédiatement après leur nomination. On pourrait également suggérer que le code assigne des objectifs de performance aux organes de passations et de contrôle des marchés publics, notamment aux commissions des marchés, dont l'atteinte sera appréciée en fin d'exercice

budgétaire, avec à la clé des sanctions positives ou négatives à l'encontre de leurs membres.

Des formations pourraient être dispensées à ces différents acteurs par l'Institut supérieur de management public (ISMP) et/ou par l'équipe du programme de modernisation de l'administration par l'introduction de la GAR (PROMAGAR).

La mise en œuvre de la GAR permettrait ainsi d'avoir des marchés publics de bonne qualité, réalisés dans les délais et dans les meilleures conditions économiques pour les acheteurs publics.

Pour y parvenir, il faudrait que les autres acteurs, notamment les entreprises soumissionnaires, les maîtres d'œuvre, les contrôleurs financiers, etc. soient assujettis aux mêmes exigences et jouent correctement leurs rôles. C'est pourquoi la sensibilisation à la GAR devrait s'étendre également à ces acteurs, y compris la société civile, en vue d'améliorer l'environnement des marchés publics.

## CONCLUSION

Les réformes successives du système camerounais des marchés publics ont été motivées par une quête soutenue de la performance, à travers la modernisation des outils et procédures de la commande publique.

Le respect des principes régissant la commande publique, notamment l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition des biens et services par les organismes publics ; le libre accès des fournisseurs à la commande publique ; l'égalité de traitement des soumissionnaires et la transparence des procédures est ainsi revenu, de manière itérative, dans le discours des autorités depuis plus d'une décennie, justifiant les nombreux bouleversements intervenus dans cette matière.

En effet, le système des marchés publics a été considérablement renforcé au fil des années, tant au niveau organisationnel, procédural qu'institutionnel.

Cette montée en gamme a certes apporté plus de sécurité juridique et de prévisibilité à l'ensemble du système, aussi bien dans ses aspects relatifs à la passation que dans ceux liés au contrôle, mais elle s'est également traduite par plus de rigidité et de complexité.

Cette dernière tendance, couplée à une pratique souvent déviante ou, à tout le moins, contraire à la norme, dans laquelle s'entremêlent logique politique, pressions sociales et recherche de l'intérêt personnel, bride encore le potentiel de performance porté par ces réformes.

On assiste à une dilution de la norme dans la complexité des procédures et le déficit de neutralité du système.

On l'a vu, la question du respect des délais, à toutes les phases du processus des marchés publics, est l'illustration parfaite des maux qui gangrènent l'ensemble du système et dont la récurrence est le fait aussi bien des causes objectives liées à l'organisation et au fonctionnement du système que des causes subjectives liées aux comportements des acteurs.

La conséquence de cette situation est que, en dépit de l'importance des moyens humains, matériels et financiers mobilisés pour assurer une commande publique de qualité, la contribution des marchés publics à l'économie nationale reste faible.

Le système des marchés publics semble vivre pour lui-même, en vase clos, sans se soucier du rôle économique et social qui est le sien, et parfois en marge de la réglementation.

Les attermolements observés dans la mise en œuvre de la réforme de 2011 montrent bien qu'il reste beaucoup à faire pour mettre au point le système des marchés publics.

Il est donc nécessaire d'apporter de la respiration au système, en y introduisant davantage d'éléments de souplesse et de flexibilité pouvant lui permettre, à plus ou moins long terme, de surmonter les obstacles qui perturbent son fonctionnement harmonieux.

Mais au préalable, il est urgent de s'assurer que la réglementation des marchés publics existante est appliquée par tous les acteurs concernés, chacun jouant son rôle dans la limite de ses attributions. Comme corollaire, il est indispensable que la réglementation s'applique à tous les acteurs de la même façon, notamment pour ce qui est des contrôles et des sanctions.

Sur un tout autre plan, il est absolument crucial d'assainir l'environnement sociologique qui entoure les marchés publics au Cameroun, en s'attaquant aux phénomènes qui parasitent la bonne marche du système. Sans occulter l'impact de la pauvreté, y compris morale, sur les comportements des acteurs, il est indispensable de créer un cercle vertueux autour des marchés publics en promouvant la discipline et les valeurs.

C'est le sens des propositions formulées dans le dernier chapitre de ce travail, propositions qui se veulent simples et d'application relativement facile. Leur mise en œuvre n'entraîne ni coût ni réforme supplémentaires.

En somme, il s'agit de s'assurer que la législation régissant les marchés publics au Cameroun reste générale et impersonnelle.

En tout état de cause, la démarche visant une plus grande flexibilité du système des marchés camerounais est rendue nécessaire aujourd'hui par les nouvelles règles de l'OMC qui vont dans le sens de l'instauration de la libre concurrence dans les marchés publics à l'échelle mondiale.

Les enjeux sous-tendus par la commande publique sont considérables et les autorités camerounaises en ont pris la mesure.

En effet, le DSCE, qui couvre la première décennie (2010-2020) de la vision de développement du Cameroun à long terme (2035) a pour objectif de porter le taux de

croissance du pays à 5,5% en moyenne annuelle dans la période 2010-2020.

Pour ce faire, il a identifié des éléments transversaux essentiels pour la mise en route de la stratégie, à savoir le relèvement de 20 à 30% à l'horizon 2020 de la part de l'investissement public dans les dépenses totales de l'Etat ; l'affectation massive de ressources aux grands projets afin de trancher avec le saupoudrage généralisé de l'investissement public ; l'allégement significatif des procédures de passation des marchés, etc.

Reste maintenant à réaliser ces engagements, en mettant effectivement et rigoureusement en œuvre la panoplie de solutions offertes par le dispositif des marchés publics présenté plus haut, ainsi que les propositions formulées pour en améliorer l'efficacité.

C'est à ce prix et seulement à ce prix là que le Cameroun pourra améliorer durablement la qualité de la dépense publique.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages généraux

Lexique d'économie, Dalloz, 12<sup>ème</sup> édition

L'intégrité dans les marchés publics, les bonnes pratiques de A à Z, Editions OCDE, 2007

Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (2009)

### Textes supra nationaux

Règlement CEMAC n°06/09-UEAC- 201-CM-20 portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics de la Communauté

Directive n°2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, abrogeant la directive européenne n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

### Ouvrages spéciaux

Frédéric Allaire, L'essentiel du droit des marchés publics, Gualino Lextenso édition, 6<sup>ème</sup> édition, 2013-2014

Florian Linditch, Le droit des marchés publics, 5<sup>e</sup> Ed. Dalloz, 2009

Bernard Messengue Avom, La gouvernance des marchés publics au Cameroun, Editions le Kilimandjaro, 2013

Jérôme Michon, Les marchés publics en 100 questions, 5<sup>ème</sup> édition, Ed le Moniteur, 2012.

### Textes législatifs

Loi n°74/18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics et entreprises d'Etat, modifiée par la loi n°76/4 du 8 juillet 1976

## **Textes réglementaires**

Décret n°2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics

Décret n°2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés publics

Décret n°2011/1339/PM du 23 mai 2011, portant exonération des droits de régulation des marchés publics et accordant le bénéfice des frais d'acquisition des dossiers d'appel d'offres des marchés aux Collectivités territoriales décentralisées

Décret n°2011/412 du 9 décembre 2011 portant réorganisation de la Présidence de la République

Décret n°2011/408 du 9 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement

Décret n°2005/5155/PM du 30 novembre 2005 fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale pour la régulation des marchés publics

Décret n°2004/275 du 24 septembre 2004 portant code des marchés publics

Décret n°2002/030 du 28 Janvier 2002 portant création, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics

Décret n°2001/048 du 23 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics

Décret n°2000/156 du 30 juin 2000 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 95/102 du 09 juin 1995 portant attributions, organisation et fonctionnement des commissions des marchés publics

Décret n°2000/691/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités d'exercice des activités privées lucratives par les fonctionnaires et par les agents de l'Etat relevant du code du travail

Décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique de l'Etat, modifié et complété par le décret n° 2000/287 du 12 octobre 2000

Décret n°95/101 du 9 Juin 1995 portant réglementation des marchés publics

Décret n°86/903 du 18 Juillet 1986 portant réglementation des marchés publics, et ses divers modificatifs



Décret n°78/485 du 09 novembre 1978 fixant les attributions des Chefs de circonscription administrative et des organismes et personnels chargés de les assister dans l'exercice de leurs fonctions

Arrêté n°105/CAB/PM du 23 mai 2011 fixant les indemnités de session des Présidents, Membres et Secrétaires des commissions de passation des marchés et sous-commissions d'analyse des offres au sein des collectivités territoriales décentralisées

Arrêté n°025/CAB/PM du 08 février 2011 modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté n°155/PM du 23 septembre 2010 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de coordination et de suivi de la réalisation des grands projets

Circulaire n°002/CAB/PM du 31 janvier 2011 relative à l'amélioration de la performance du système des Marchés publics

Circulaire n°003/CAB/PM du 31 janvier 2011 précisant les modalités de gestion des changements des conditions économiques des Marchés publics

### **Articles de presse**

Quotidien Cameroon Tribune, Le dossier de la rédaction, «les marchés publics, ce qui grippe la machine», 30 janvier 2014, pp 15 à 18

Jocelyne NDOUYOU-MOULIOM, l'expertise du MATGENIE exigée pour l'achat des engins de génie civil, Quotidien en ligne « Cameroon tribune », 09 janvier 2014.

Isabelle ESSONO, La politique du médicament au Cameroun 31 janvier 2008

## TABLE DES MATIERES

|   |           |
|---|-----------|
| Dédicaces .....   | i         |
| Remerciements .....   | ii        |
| Sommaire .....  | iii       |
| Sigles .....  | iv        |
| Résumé .....  | v         |
| Abstract .....  | vi        |
| <br>  |           |
| INTRODUCTION .....  | 1         |
| <br>  |           |
| <b>Partie I L'évolution du cadre juridique du système camerounais des marchés publics</b> .....                                     | <b>9</b>  |
| <br>  |           |
| <u>Chapitre I Les marchés publics au Cameroun avant 2011</u> .....  | <u>10</u> |
| <br>  |           |
| <u>Section I</u> Le dispositif en vigueur avant 2004 .....  | <u>10</u> |
| A - Les principaux textes régissant les marchés publics .....   | 10        |
| 1 Le décret n°95/101 du 09 juin 1995 portant réglementation des marchés publics et son modificatif n°2000/155 du 30 juin 2000 ..... | 11        |
| 2 Les textes régissant les commissions des marchés publics.....   | 13        |
| B - L'Agence de Régulation des Marchés publics.....   | 19        |
| <br>  |           |
| <u>Section II</u> La réforme de 2004 et l'entrée en vigueur du Code des marchés publics .....                                       | <u>20</u> |
| <br>  |           |
| A - Les innovations introduites par la réforme .....  | 20        |
| 1 Au niveau de la réglementation des marchés publics.....   | 20        |
| 2 Au niveau des organes de passation des marchés publics .....  | 22        |
| 3 Au niveau des organes de contrôle des marchés publics .....   | 23        |
| B - L'impact sur la pratique courante des marchés publics .....   | 24        |
| <br>  |           |
| <u>Chapitre II L'année 2011 et la consécration du ministère chargé des marchés publics</u> .....                                    | <u>27</u> |

|   |    |
|---|----|
| <u>Section I</u> Les pouvoirs du ministère des marchés publics .....  | 27 |
| A - Les pouvoirs du Ministre en charges marchés publics .....   | 27 |
| B - Les pouvoirs des autres intervenants .....  | 29 |
| <u>Section II</u> Une administration au service des marchés publics .....   | 30 |
| A - L'administration centrale des marchés publics .....   | 30 |
| B - Les services déconcentrés du ministère des marchés publics .....  | 31 |
| C - Organigramme schématique du MINMAP .....  | 32 |
| <u>Section III</u> Une réorganisation des commissions de passation des marchés.....                               | 33 |
| A - Organisation et fonctionnement des commissions de passation des<br>marchés .....                              | 33 |
| B - Compétences des commissions de passation des marchés .....  | 34 |
| <b>Partie II Une pratique des marchés publics peu tournée vers la performance</b><br>.....                        | 37 |
| <u>Chapitre I</u> <u>Les principaux caractères et travers du système</u> .....                                    | 38 |
| <u>Section I</u> Les pesanteurs .....   | 38 |
| A - Les facteurs liés à l'organisation du système .....   | 38 |
| B - Les facteurs humains et socio-culturels .....   | 40 |
| <u>Section II</u> Un bilan des premiers mois de la réforme de 2011 qui confirme les<br>constances observées ..... | 41 |
| A - Les points positifs engrangés par le MINMAP .....   | 41 |
| B - Une survivance des pratiques surannées .....  | 43 |
| <u>Chapitre II</u> <u>Les axes d'optimisation de l'efficacité du système</u> .....                                | 46 |
| <u>Section I</u> Les solutions endogènes ou le renforcement des bonnes pratiques<br>existantes .....              | 46 |

|   |    |
|---|----|
| A - L'objectivation et la rationalisation des procédures .....  | 46 |
| B - Des expériences nationales probantes .....  | 48 |
| <u>Section II</u> Les solutions inspirées du droit comparé .....  | 50 |
| A - Réception et diffusion de bonnes pratiques étrangères .....   | 51 |
| B - L'apport potentiel de la réglementation communautaire (CEMAC).....  | 54 |
| <u>Section III</u> Les solutions visant l'assainissement de l'environnement des marchés<br>publics .....              | 56 |
| A - La mise en œuvre des mesures visant l'amélioration de la<br>gouvernance dans le domaine des marchés publics ..... | 56 |
| B - La lutte contre les collusions diverses dans les marchés publics .....  | 57 |
| C - L'exposition des acteurs clés des marchés publics à la GAR.....   | 59 |
| CONCLUSION .....  | 61 |
| BIBLIOGRAPHIE.....  | 64 |
| TABLE DES MATIERES .....  | 67 |

