

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail - Liberté - Patrie



Transparence - Equité - Développement

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

**DECISION N°055-2021/ARMP/CRD DU 25 AOUT 2021
DU COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS STATUANT
EN FORMATION LITIGES SUR LE RECOURS DU GROUPEMENT
SERAT/CAFI B/CIP-AFRIQUE EN CONTESTATION DES RESULTATS
PROVISOIRES DE L'EVALUATION COMBINEE DES PROPOSITIONS
TECHNIQUES ET FINANCIERES DE LA DEMANDE DE PROPOSITIONS
N° 037/20/MEHV/SG/PRMP DU MINISTERE DE L'EAU ET DE L'HYDRAULIQUE
VILLAGEOISE POUR LA SELECTION D'UN BUREAU D'ETUDES EN VUE DE
L'ETUDE DE FAISABILITE DE CINQUANTE-CINQ (55) RETENUES
COLLINAIRES AGRO-PASTORALES AU TOGO
(REGIONS CENTRALE, DE LA KARA ET DES SAVANES)**

LE COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS STATUANT EN FORMATION LITIGES,

Vu la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public ;

Vu le décret n° 2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public ;

Vu le décret n° 2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics modifié par le décret n° 2011-182/PR du 28 décembre 2011 ;

Vu le décret n° 2015-009/PR du 22 janvier 2015 portant nomination au Conseil de régulation de l'Autorité de régulation des marchés publics ;

Vu l'arrêté n° 013/MEF/CAB/SG du 13 février 2019 portant nomination d'un Directeur général par intérim de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) ;

Vu la décision n° 002/2012/ARMP/CR du 03 janvier 2012 portant règlement intérieur du Conseil de régulation de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) ;

Vu la décision n° 001/2015/ARMP/CR du 10 février 2015 portant nomination des membres du Comité de règlement des différends (CRD) ;

Vu la requête datée du 22 juillet 2021 introduite par le groupement SERAT/CAFI B/CIP-Afrique et enregistrée le 23 juillet 2021 au secrétariat du Comité de règlement des différends (CRD) sous le numéro 2020 ;

Sur le rapport du Directeur général par intérim de l'Autorité de régulation des marchés publics ;

En présence de Madame Ayélé DATTI, Président et de Messieurs Konaté APITA et Abeyeta DJENDA, membres dudit Comité ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Adopte la présente décision portant sur le bien-fondé du recours ;

Par lettre n° 2674/ARMP/DG/DRAJ du 30 juillet 2021, la direction générale de l'ARMP a réclamé à la Personne responsable des marchés publics de l'autorité contractante la documentation utile à l'instruction du dossier ;

Par décision n° 045-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021, le Comité de règlement des différends de l'ARMP a reçu le recours du groupement SERAT-CAFI B-CIP-Afrique et ordonné la suspension de la procédure sus-indiquée jusqu'au prononcé de la décision au fond ;

Par lettre n° 204/2021/MEHV/Cab/PRMP du 05 août 2021, reçue et enregistrée le même jour au secrétariat du CRD sous le numéro 2115, la Personne responsable des marchés publics du ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise a fait parvenir à l'ARMP la documentation ainsi réclamée.

LES FAITS

Dans le cadre du Projet d'aménagement des retenues collinaires agro-pastorales dans les régions Centrale, de la Kara et des Savanes financé par l'Agence Française de Développement (AFD), le ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise a transmis, le 02 décembre 2020, la demande de propositions n° 037/20/MEHV/SG/PRMP aux candidats présélectionnés à l'issue d'un appel à manifestations d'intérêt.

A la date limite de dépôt des propositions fixée au 27 janvier 2021, la Commission de passation des marchés publics de l'autorité contractante a reçu et ouvert les propositions de cinq (05) candidats sur les six (06) retenus sur la liste restreinte dont les groupements SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique et SHER/ARTELIA/AGECET.



2

Le score technique minimum requis est de 80 points sur 100 et la méthode de sélection retenue est fondée sur la qualité technique et le coût.

A l'issue de l'évaluation combinée des propositions techniques et financières, le groupement SHER/ARTELIA/AGECET qui a obtenu le score combiné le plus élevé de 96,61 est retenu attributaire provisoire pour une proposition financière de quatre cent cinquante-huit millions cent soixante-dix-sept mille quatre cent trente-sept (458 177 437) francs CFA hors taxes.

Après les avis de non objection de la Direction nationale du contrôle des marchés publics et de l'Agence Française de Développement données respectivement par lettre n° 1327/MEF/DNCMP/DSMP du 14 mai 2021 et du 06 juillet 2021, la Personne responsable des marchés publics du ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise a, par lettre n° 194/2021/MEHV/Cab/PRMP du 21 juillet 2021, informé tous les soumissionnaires y compris le groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique des résultats provisoires de la procédure sus-indiquée et corrélativement du rejet de ses propositions.

Non satisfait, le groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique a, par lettre datée du 22 juillet 2021, saisi le Comité de règlement des différends pour contester sa disqualification de l'attribution du marché.

LES MOYENS DEVELOPPES A L'APPUI DU RECOURS

Le groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique conteste sa disqualification de la procédure susmentionnée et soutient à l'appui de son recours :

- qu'à l'issue de l'évaluation des propositions techniques, il a été classé 2^{ème} avec un score technique de 90,73 points sur 100 ;
- qu'alors qu'il devrait être classé premier sur les quatre soumissionnaires suivant la méthode de sélection retenue après l'ouverture des propositions financières, l'autorité contractante lui a adressé, à sa grande surprise, une demande de sous-détail de ses prix, par courrier n° 071/2021/MEHV/Cab/PRMP du 07 avril 2021 ;
- qu'en dépit de toutes les justifications apportées sur ses coûts, l'autorité contractante a rejeté sa proposition financière sous prétexte qu'elle est anormalement basse ;
- qu'il s'estime injustement évincé de la procédure d'autant plus que suivant le plan de passation des marchés du ministère, le montant prévisionnel pour les études de faisabilité de 28 retenues collinaires agro-pastorales dans la région des Savanes est de 196 787 100 F CFA, ce qui donne une estimation de 7 028 111 F CFA par site de retenue collinaire agro-pastorale ;

- qu'en se référant à cette estimation, il est clair qu'il faudra alors 386 546 089 F CFA pour les études de faisabilité des 55 retenues collinaires agro-pastorales, ce qui permet de dire que sa proposition financière de 316 250 500 F CFA n'est pas anormalement basse comme le prétend l'autorité contractante ;
- qu'en se fondant sur la clause 28.1 de la demande de propositions pour déclarer sa proposition financière anormalement basse, l'autorité contractante a fait une mauvaise application de ladite clause puisqu'elle affirme que ladite proposition est inférieure de 31% d'une estimation qui n'est pas conforme à celle prévue au PPM validé par la DNCMP ;
- qu'il souhaite également que le Comité prenne en considération une jurisprudence intervenue par le passé impliquant le groupement GIRUS/CIRA/CIP-AFRIQUE dans le cadre de la sélection d'un bureau d'études chargé de la maîtrise d'œuvre des travaux de mise en sécurité environnementale de réhabilitation et de valorisation de l'ancien site de la décharge d'Agoè-Nyivé financée par l'AFD ;
- que dans le cadre de cette affaire, sur une estimation prévisionnelle de 420 000 000 F CFA, le groupement a été déclaré attributaire pour un montant de 298 491 832 F CFA ;
- qu'au regard de tout ce qui précède, il estime avoir été lésé dans le cadre de l'attribution du marché et demande au Comité de bien vouloir le rétablir dans ses droits.

LES MOYENS DE L'AUTORITE CONTRACTANTE

Dans son mémoire en réponse, l'autorité contractante soutient :

- que soupçonnant le caractère anormalement bas de la proposition financière du groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique un courrier lui a été adressé pour fournir le sous-détail des prix et les justifications y afférentes ;
- que suite aux éléments de réponse donnés par le requérant, il a été opéré un rapprochement entre sa proposition technique et sa proposition financière qui a permis un certain nombre de constats;
- que le temps passé par le personnel clé sur le terrain représente seulement 16% du temps réservé à ce personnel pour l'ensemble de la mission alors que les TDR indiquent que « pour une exécution correcte de la mission, certains membres du personnel clé et d'appui et plus précisément le chef de mission devront prévoir une présence continue ou plusieurs interventions à Lomé et dans la zone du projet » ;



- que les TDR précisent également que « leur présence doit être prévue durant la collecte des données, la validation de l'ensemble des documents et lors des réunions de validation » ;
- qu'il en est de même pour le personnel d'appui qui ne passe que 19% du temps sur le terrain contre 81% au siège ;
- qu'il en résulte que le temps passé sur le terrain par toute l'équipe d'intervention est assez faible et n'est pas de nature à garantir une étude de qualité ;
- qu'il est également constaté que la proposition financière du requérant est largement sous-dimensionnée pour les experts clé et les experts en appui sur le terrain au profit du travail au siège, ce qui est contraire aux exigences des TDR ;
- que cette situation a amené le requérant à faire une proposition financière trop basse qui se reflète à travers les coûts financiers liés aux travaux sur le terrain ;
- que contrairement aux allégations du groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique, le nombre de retenues agro-pastorales est passé de 28 à 55 sites avec une revue à la hausse de l'enveloppe prévisionnelle tel qu'il ressort du PPM du 22 décembre 2020 révisé en mars 2021 ;
- qu'au regard de la consistance des prestations et de la technicité requise pour ce travail, le groupement requérant n'était nullement contraint de se fier au montant prévisionnel inscrit dans le PPM ;
- que son professionnalisme devrait normalement l'amener à faire une proposition financière conséquente comme c'est le cas pour les autres bureaux d'études qui ont soumissionné ;
- qu'au regard de ce qui précède, elle demande au Comité de bien vouloir déclarer non-fondé le recours du groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique et d'ordonner la mainlevée de la mesure de suspension prononcée par décision n° 045-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021.

OBJET DU LITIGE

Il résulte des faits, prétentions et moyens des parties que le litige porte sur la régularité de la disqualification du groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique fondée sur le caractère anormalement bas de sa proposition financière en lien avec la proposition technique.

EXAMEN DU LITIGE

AU FOND

Considérant que la mission projetée porte sur la réalisation des études de faisabilité de 55 retenues collinaires agro-pastorales dans trois régions économiques du pays à savoir, la région Centrale, la région de la Kara et la région des Savanes ;

Que suivant les termes de référence soumis aux candidats à cet effet, il est précisément requis de ces derniers les prestations ci-après :

- une analyse diagnostic participative et critique de la mise en valeur de cinq (05) retenues collinaires agro-pastorales réalisées par le Gouvernement togolais en 2018 ainsi qu'une analyse des conflictualités qui se sont développées autour de ces sites ;
- la caractérisation de la situation de référence des cinquante-cinq (55) sites de retenues collinaires ;
- l'actualisation des études techniques détaillées de 28 sites parmi les 55 sites, assortie de la conception et de l'évaluation des coûts de réalisation des ouvrages ;
- l'étude de faisabilité des 27 sites de retenues collinaires ne disposant pas d'études techniques détaillées assortie de la conception et de l'évaluation des coûts de réalisation des ouvrages ;

Qu'aux fins de réalisation des prestations ci-dessus décrites, il est requis dans les TdR de la mission un personnel clé aux compétences diverses composé de (i) un chef de mission, un ingénieur génie rural, (ii) un ingénieur hydraulicien, (iii) un agroéconomiste, (iv) un statisticien et (v) un spécialiste environnemental et social ;

Qu'à ce personnel clé, s'ajoute un personnel d'appui composé de (i) un spécialiste genre, (ii) un spécialiste en changement climatique, (iii) un spécialiste en génie civil, (iv) un spécialiste en géotechnique, (v) un spécialiste en topographie, (viii) un spécialiste en passation des marchés et (ix) un spécialiste en réinstallation involontaire ;

Considérant qu'en réponse aux exigences sus-posées, le requérant a effectivement fourni dans sa proposition technique le personnel clé et le personnel d'appuis requis ;

Considérant qu'au regard de la consistance des prestations à réaliser, celles-ci requièrent nécessairement des informations et des données à obtenir sur toutes les 55 retenues collinaires, objet de la mission ;

Considérant que les sites concernés par la mission étant répartis dans plusieurs villages des trois régions concernées par le projet, notamment la région des savanes, de la Kara et Centrale, le temps d'intervention sur le terrain pour chaque expert en charge d'une composante donnée devra être conséquemment alloué afin de permettre une collecte exhaustive des données et des informations nécessaires à la préparation des livrables requis ;

Considérant que suivant la méthodologie proposée par le groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique, il est effectivement prévu que tous les personnels clé et d'appui procéderont, en plus de la revue documentaire des études disponibles, à des travaux de terrain, excepté le spécialiste en passation des marchés qui réalisera l'essentiel des activités relevant de sa spécialité au siège ;

Considérant cependant que malgré cette démarche méthodologique préconisée, un examen du plan de travail et du calendrier d'intervention proposés à cet effet a permis de constater que pour un temps d'intervention globale de tout le personnel clé et d'appui qui est de 77 hommes/mois, seuls 13 hommes/mois sont réservés pour les activités de terrain pour l'ensemble des experts clés et 64 hommes/mois sont réservés pour les activités au siège ;

Qu'il résulte de cette répartition que le temps d'intervention alloué pour les activités de terrain s'avère nettement minoré par rapport à celui alloué aux activités de siège ; que cet écart disproportionné se manifeste à travers les temps d'intervention des experts dont l'expertise de terrain est pourtant requise par les TdR ;

Qu'en effet, l'examen du sous-détail de la rémunération fourni par le groupement suite à la demande d'éclaircissement de l'autorité contractante révèle que sur un temps d'intervention global de 10 hommes/mois alloué au chef de mission, celui-ci n'interviendra sur le terrain que pour 1 homme/mois contre 9 hommes/mois au siège alors que les TdR indiquent clairement que « *pour une exécution correcte de la mission, ce chef de mission devra être présent durant la collecte des données, la validation de l'ensemble des documents et lors des réunions de validation et faire plusieurs interventions à Lomé et dans la zone du projet* » ;

Considérant que le même constat est fait pour les autres experts clé et le personnel d'appui qui passent l'essentiel de leur temps d'intervention au siège plutôt que sur le terrain alors que les études à réaliser requièrent beaucoup de tâches de terrain telles que la collecte des données aux différentes phases de la mission, le caractère participatif de l'étude, les enquêtes statistiques, les enquêtes quantitatives et qualitatives auprès des ménages et l'organisation de focus group sur les différentes composantes du projet, la participation aux réunions de validation des livrables, etc. ;

Qu'il en est de même par exemple du spécialiste en environnement et social qui, pour un temps d'intervention global de 10 hommes/mois, ne sera sur le terrain que pour 1 homme/mois et fera tout le reste de son temps d'intervention, soit 9 hommes/mois au siège ;

Que de façon concrète, le temps d'intervention sur le terrain alloué à cet expert correspond à 4 semaines, soit 28 jours pour collecter les informations sur tous les 55 sites retenus, sans ignorer qu'il devra visiter les 5 retenues collinaires réalisées en 2018 pour s'inspirer des suites de leur gestion ;

Que s'agissant du spécialiste en géotechnique, sur un temps d'intervention global de 4 hommes/mois qui lui est alloué, il est constaté qu'il n'interviendra que pour 0,75 homme/mois sur le terrain et 3,75 hommes/mois au siège alors que ce dernier est censé passer sur tous les sites aux fins de sondage de sol et de tests pour recueillir les données relatives à sa nature et sa résistance et surtout d'identification des carrières et matériaux de construction à utiliser dans le cadre des travaux d'infrastructures à réaliser autour de chaque retenue collinaire ;

Considérant qu'il est surprenant de constater qu'en dépit de ces écarts énormes constatés dans la répartition du temps d'intervention entre le terrain et le siège, la commission d'analyse a considéré que la proposition technique du groupement requérant est conforme aux TdR en lui attribuant une note technique de 90,73/100 points, alors que la nature et la consistance des prestations requièrent beaucoup plus de temps que le consultant ne l'a alloué aux experts intervenant dans les opérations de terrain ;

Considérant qu'admettre une telle proposition technique comporte le risque énorme de voir les prestations de terrain bâclées en raison du temps d'intervention insuffisant alloué à cet effet et par conséquent une mission avec des livrables qui ne répondent pas aux objectifs de la mission ;

Considérant que dès lors que le temps d'intervention des experts sur le terrain est assez minoré, cette situation a indubitablement eu une incidence considérable sur la proposition financière du requérant qui a été sous-dimensionnée ;

Qu'en effet, indépendamment des avantages comparatifs dont le groupement prétend disposer, il ne fait l'ombre d'aucun doute qu'une minoration du temps d'intervention des experts sur le terrain implique automatiquement la réduction du coût des frais remboursables tels que les per diem, les frais de communication, les voyages internationaux, les voyages locaux, les frais de fonctionnement des véhicules qui font pourtant partie intégrante des éléments de coût d'une proposition financière ;

Que de ce qui précède, il y a lieu de dire qu'en ayant admis une proposition technique avec un temps d'intervention sur le terrain aussi minoré pour une mission d'une telle envergure, l'autorité contractante a fait preuve de complaisance lors de l'analyse de ladite proposition qu'elle aurait pu déclarer non conforme aux TdR ;

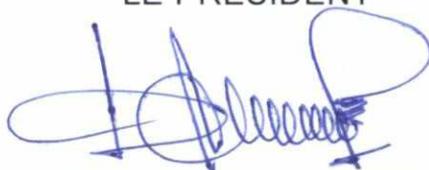
Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, il convient de conclure que le calendrier d'intervention des experts proposé par le groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique n'est ni conforme aux TdR de la mission ni en adéquation avec la méthodologie proposée par ledit groupement ; qu'ainsi, il y a lieu de déclarer non fondé le recours dudit groupement et d'ordonner la mainlevée de la mesure de suspension prononcée par décision n° 045-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021 ainsi que la poursuite de la procédure de passation dont s'agit.

DECIDE :

- 1) Déclare le recours du groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique non fondé ;
- 2) Dit que le calendrier de travail dudit groupement n'est conforme ni aux TdR ni à la méthodologie proposée ;
- 3) Ordonne, en conséquence, la mainlevée de la mesure de suspension prononcée par décision n° 045-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021 ainsi que la poursuite de passation dont s'agit ;
- 4) Dit que la présente décision est immédiatement exécutoire nonobstant toutes voies de recours ;
- 5) Dit que le Directeur général par intérim de l'ARMP est chargé de notifier au groupement SERAT/CAFI-B/CIP-Afrique, à la Personne responsable des marchés publics du ministère de l'eau, de l'hydraulique villageoise, ainsi qu'à la Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP), la présente décision qui sera publiée.

LE COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS (CRD)

LE PRESIDENT



Madame Ayélé DATTI

LES MEMBRES



Konaté APITA



Abeyeta DJENDA