

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail - Liberté - Patrie



Transparence - Equité - Développement

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

**DECISION N° 061-2019/ARMP/CRD DU 31 AOÛT 2021
DU COMITE DE REGLEMENT DES DIFFERENDS STATUANT
EN FORMATION LITIGES SUR LE RECOURS DU CABINET
ADA CONSULTING AFRICA EN CONTESTATION DES RESULTATS
PROVISOIRES DE L'APPEL A MANIFESTATIONS D'INTERET (AMI)
N° 05C/2020/PR/SEIFSI/PNPER DU 27 AOÛT 2020 DU MINISTERE CHARGE
DE L'INCLUSION FINANCIERE ET DU SECTEUR INFORMEL RELATIF AU
RECRUTEMENT D'UN CABINET POUR LE SUIVI DES PROMOTEURS
FINANCES ET NON FINANCES DU PROJET NATIONAL DE
PROMOTION DE L'ENTREPRENARIAT RURAL (PNPER)**

**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 du Directeur général par intérim de l'Autorité de régulation des marchés publics ;



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

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 référencée 083/2021/ADADG datée du 23 juillet 2021 introduite par le Cabinet ADA Consulting Africa et enregistrée le même jour au secrétariat du Comité de règlement des différends (CRD) sous le numéro 2023 ;

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

En présence de Madame Ayélé DATTI, Président, 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° 2675/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° 046-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021, le Comité de règlement des différends de l'ARMP a reçu le recours du Cabinet ADA Consulting Africa et a ordonné la suspension de l'appel à manifestations d'intérêt sus-indiqué jusqu'au prononcé de la décision au fond.

Par lettre n° 064/2021/PR/IFSI/PNPER du 05 août 2021 reçue le même jour au secrétariat du CRD et enregistrée sous le numéro 2111, la Personne responsable des marchés publics du ministère chargé de l'inclusion financière et du secteur informel a fait parvenir à l'ARMP la documentation ainsi réclamée.

LES FAITS

Le ministère chargé de l'inclusion financière et de l'organisation du secteur informel, à travers le projet national de promotion de l'entrepreneuriat rural (PNPER), a lancé le 27 août 2020, l'appel à manifestations d'intérêt relatif au recrutement d'un cabinet pour le suivi des promoteurs financés et non financés dudit projet.

A l'issue de la phase de présélection, une demande de propositions a été adressée aux trois candidats retenus sur la liste restreinte à savoir le groupement DUTYCO/BECEC/CAEM et les cabinets CR2C et ADA Consulting Africa.

A la date limite de dépôt des propositions fixées au 11 juin 2021, la commission de passation des marchés publics de l'autorité contractante a reçu et ouvert les propositions techniques des trois candidats susnommés.



La méthode de sélection retenue est celle fondée sur la qualité technique et le coût avec un score minimum de qualification fixé à 75/100 points.

A l'issue de l'évaluation des propositions techniques, la proposition du cabinet GR2C a été classée 1^{ère} et retenue pour l'étape de l'évaluation combinée des propositions techniques et financières, avec un score technique de 94,375/100 points contre 72/100 points pour le cabinet ADA Consulting Africa, classé 2^{ème}.

Après les avis de non objection de la commission de contrôle des marchés publics de l'autorité contractante et du Fonds international de développement agricole (FIDA) donnés successivement par lettre n° 019/21/PR/IFSI/PRMP/CCMP du 25 juin 2021 et par courriel référencé FIDA N00012953/PNPER/15879 du 07 juillet 2021, la Personne responsable des marchés publics du ministère chargé de l'inclusion financière et de l'organisation du secteur informel a, par lettre n° 046/2021/PR/IFSI/CAB/PRMP du 12 juillet 2021, notifiée le 14 juillet 2021, informé les soumissionnaires y compris le Cabinet ADA Consulting Africa des résultats provisoires de l'évaluation des propositions techniques susmentionnées et corrélativement de sa disqualification du processus de sélection.

Non satisfait, le cabinet ADA Consulting Africa a, par requête enregistrée le 23 juillet 2021, saisi le Comité de règlement des différends pour contester les résultats provisoires de la procédure sus-indiquée.

LES MOYENS DEVELOPPES A L'APPUI DU RECOURS

Le Cabinet ADA Consulting Africa conteste les résultats d'évaluation des propositions techniques susmentionnées et soutient à l'appui de son recours :

- qu'il relève une incohérence entre les résultats de l'AMI et ceux de la DP d'autant plus qu'il ne comprend pas pourquoi les mêmes références produites dans sa manifestation d'intérêt qui lui avaient permis d'avoir une note de 95/100 points au même titre que le cabinet G2RC, n'ont plus été jugées satisfaisantes dans sa proposition technique au point qu'il se retrouve disqualifié avec un score technique de 72/100 points ;
- qu'au titre de l'expérience du cabinet, il a fourni les quatre (4) références de missions pertinentes exigées dans la DP concernant la préparation d'étude de faisabilité complète des projets agricoles en général, le suivi et l'accompagnement des entreprises agricoles et la mise en place des entreprises agricoles en particulier, en accompagnement des coopératives agricoles ;
- que curieusement, à part celle relative à la prestation d'assistance technique aux coopératives de petits producteurs pour l'approvisionnement des unités de transformation industrielle de l'ananas et des mangues en Côte d'Ivoire, l'autorité contractante n'a pas pris en compte les autres références fournies ;



- qu'à titre d'exemple, la mission d'accompagnement et de suivi des promoteurs des MPER PNPER financés n'a pas été prise en compte, alors qu'elle a été réalisée au profit du PNPER et de la DOSI qui a payé la facture et dont l'attestation de satisfecit ne lui a pas été délivrée à ce jour, malgré ses multiples demandes à cet effet ;
- que de plus, en analysant aussi bien le comportement des évaluateurs à l'égard des références du cabinet que de celui concernant le descriptif de la méthodologie détaillée et du plan de travail de la mission, il estime avoir droit à la totalité des points prévus pour ces parties ;
- que s'agissant du personnel clé proposé pour la mission, les résultats d'évaluation ne faisant mention d'aucune observation spécifique sur l'équipe de mission, cela suppose qu'il remplit les conditions exigées dans la DP et que la totalité de la note prévue à cet effet devrait lui être affectée ;
- que globalement, le score de 72 points sur 100 attribué à l'issue de l'évaluation de sa proposition technique ne reflète pas sa qualité et sa teneur d'autant plus que les évaluateurs n'ont formulé qu'une seule observation sur celle-ci en lien avec le suivi et accompagnement des entreprises ;
- qu'au regard de ce qui précède, il estime être injustement évincé de l'attribution du marché et demande au Comité de règlement des différends de bien vouloir le rétablir dans ses droits.

LES MOYENS DE L'AUTORITE CONTRACTANTE

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

- que contrairement à l'argumentaire du requérant sur l'incohérence entre les résultats de l'AMI et de la DP, elle tient à rappeler que l'évaluation des manifestations dans le cas des cabinets ou firmes se limite aux informations minimales fournies dans les manifestations d'intérêt permettant de juger de leur qualification ;
- qu'étant donné qu'une analyse plus approfondie de ces informations ne se fait qu'à l'étape de l'évaluation des propositions techniques, il n'est pas rare de constater que certains éléments d'information ayant permis de retenir un candidat sur la liste restreinte lors de l'évaluation des manifestations soient remis en cause à l'étape de l'évaluation des propositions techniques ;
- qu'en ce qui concerne la prise en compte de ses autres références pertinentes de missions similaires revendiquée par le cabinet ADA Consulting, elle voudrait préciser que les nombreuses missions réalisées par ledit cabinet ne cadrent pas avec la mission projetée, car elles sont en majorité des missions d'analyse de chaînes de valeur, d'étude de référence, de gouvernance ou d'accompagnement

- technique, alors que la mission dont s'agit vise à faire le suivi des promoteurs financés ou non financés afin de ressortir des options de pérennisation et de consolidation des acquis des actions menées par le PNPER envers les bénéficiaires après 6 ans de mise en œuvre ;
- que par ailleurs, la mission d'accompagnement et suivi des promoteurs des MPER du PNPER à laquelle la requérante fait référence dans le tableau indiqué au point 2 de son argumentaire ne pouvait être prise en compte, dans la mesure où elle concerne l'élaboration de plans d'affaires et où il est précisé en nota bene à la clause IC 15 de la DP au titre du critère I « expérience des consultants pertinente pour la mission » que « l'accompagnement à l'élaboration des plans d'affaires ne sera pas prise en compte » ;
 - que de plus, elle tient à préciser que l'allégation du requérant visant à faire croire que la sous-commission d'analyse n'a retenu que la seule référence d'assistance technique réalisée en Côte d'Ivoire dans le but de lui octroyer seulement un point n'est pas avérée, d'autant plus que c'est cette référence qui a permis au cabinet d'obtenir respectivement trois (03) points et un (01) point aux paragraphes 1.1 et 1.2 du critère « expérience des consultants pertinente pour la mission » ;
 - que la même référence a permis à l'agroéconomiste, chef de mission dudit cabinet d'obtenir 6 ; 5 et 2 points respectivement au titre des points a), b) et c) du critère « expériences pertinentes avec la mission » ;
 - qu'en outre la délivrance de l'attestation de bonne fin d'exécution dont fait cas le cabinet ADA consulting n'est pas du ressort du PNPER tel qu'il tente de le faire croire mais plutôt de la DOSI avec laquelle le contrat a été signé ;
 - qu'à propos des accusations de légèreté et de manipulations gratuitement proférées à l'encontre de la commission d'analyse, elle voudrait assurer le Comité que l'évaluation des offres s'est déroulée de la manière la plus objective possible ;
 - qu'au titre de la totalité des points revendiquée par le requérant pour l'examen de la méthodologie, du plan de travail et des suggestions sur les TdR, elle précise que la note obtenue à cette rubrique n'est que la moyenne des notes individuelles des évaluateurs selon leur appréciation de la question traitée ;
 - qu'enfin, contrairement à l'argumentaire du requérant qui tente de s'appuyer sur l'absence supposée de justification des notes attribuées au personnel clé pour revendiquer la totalité des points, elle tient à faire observer que les notes attribuées sont bien justifiées par un commentaire dans la notification des résultats qui indique que seule une mission réalisée est en lien avec le suivi et l'accompagnement des entreprises du secteur agricole exigé dans les TdR ;



- qu'au regard de ce qui précède, elle demande au Comité de bien vouloir déclarer non fondé le recours du Cabinet ADA Consulting Africa et d'ordonner la mainlevée de la mesure de suspension prononcée par décision n° 046-2021/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 l'évaluation de l'expérience du requérant et de son personnel clé ainsi que la pertinence de sa méthodologie et de son plan de travail proposés pour la mission.

EXAMEN DU LITIGE

AU FOND

➤ Sur la divergence entre les résultats de l'AMI et de la DP

Considérant que suivant les résultats de l'évaluation des propositions techniques notifiés aux cabinets retenus sur la liste restreinte, le Cabinet ADA Consulting Africa classé en 2^{ème} position a obtenu un score technique de 72/100 points ;

Considérant que le cabinet ADA Consulting Africa conteste ces résultats en mettant en cause leur inadéquation avec ceux de la phase de présélection où il soutient que les mêmes références de qualification soumises dans sa manifestation d'intérêt lui ont permis d'obtenir une note finale de 95/100 points ;

Considérant qu'en matière de marchés de prestations intellectuelles, dans le processus de recrutement de cabinets déroulé à travers une procédure d'appel à manifestations d'intérêt (AMI) incluant une phase de présélection et une phase d'émission de demande propositions (DP), les deux phases de ce processus de sélection ne visent pas les mêmes objectifs et ne sont de ce fait, pas censés aboutir aux mêmes résultats ;

Qu'en effet, si dans la phase de présélection, étape d'évaluation des manifestations d'intérêt, les critères d'évaluation et de notation sont essentiellement focalisés sur les qualifications, expérience et organisation du cabinet, la démarche est inversée dans la phase d'émission de la DP où l'exigence d'un personnel clé intervient avec des paramètres de notation plus importants sur ses qualifications et expériences pour l'exécution des missions similaires à celle projetée ;

Considérant que dès lors qu'il est établi que les deux phases du processus de sélection sus-évoqué n'obéissent pas aux mêmes paramètres de notation, le requérant n'est pas fondé à s'appuyer sur la divergence de ses résultats obtenus à la phase de présélection pour mettre en cause la régularité du processus d'évaluation des propositions techniques ; qu'ainsi son grief soulevé à cet égard mérite d'être simplement rejeté ;



➤ **Sur la régularité de l'évaluation de l'expérience du cabinet**

Considérant que le requérant reproche à l'autorité contractante de n'avoir pas pris en compte la totalité de ses références pertinentes fournies au titre de l'expérience du cabinet pour la mission, mis à part celle relative à la prestation d'assistance technique aux coopératives de petits producteurs pour l'approvisionnement des unités de transformation industrielles de l'ananas et des mangues en Côte d'Ivoire ;

Considérant que suivant la clause 15 (i) des données particulières de la demande de propositions, il est exigé des consultants, au titre de l'expérience pertinente du cabinet pour la mission, d'une part, trois (3) missions en suivi et accompagnement des entreprises agricoles, la préparation d'étude de faisabilité complète des projets agricoles en général, la mise en place des entreprises agricoles rurales en particulier, en accompagnement des coopératives agricoles au cours des cinq (05) dernières années, notées à trois (3) points par mission et d'autre part, une (01) mission de même nature et sur la même période sur financement des bailleurs notée à un (01) point ;

Qu'il est en outre précisé en nota bene à cette clause que l'accompagnement à l'élaboration des plans d'affaires ne sera pas pris en compte et que les seules qualifications et expériences considérées seront celles justifiées par des attestations ;

Que la procédure concernée étant lancée en 2020, l'expérience à prendre en compte doit se situer entre les années 2015 à 2019 ;

Considérant que l'examen de la proposition technique du requérant fait ressortir qu'il a fourni neuf (9) attestations de bonne fin d'exécution et de satisfecit sanctionnant les prestations réalisées au cours des cinq (5) dernières années :

Considérant qu'il est de jurisprudence constante que l'expérience en marchés similaires s'apprécie généralement par rapport à la taille physique et à la complexité des prestations ou travaux, objet de l'appel à concurrence, ainsi qu'aux méthodes/technologies à employer pour leur mise en œuvre ;

Qu'en application de cette jurisprudence, il résulte des exigences formulées à la clause 15 précitée de la DP que pour être similaires, les missions réalisées doivent non seulement porter sur le suivi, l'accompagnement, la préparation d'étude de faisabilité de projet agricole, mais aussi et surtout qu'elles doivent être réalisées au profit d'entreprises ou coopératives agricoles du milieu rural ;

Considérant que l'analyse des références du requérant fait ressortir qu'excepté le cas de celle portant sur les prestations d'assistance technique aux coopératives de petits producteurs qu'il a exécutées en Côte d'Ivoire, qui présentent des similitudes rapprochables avec le suivi et l'accompagnement aux entreprises agricoles rurales

exigé dans la DP, les autres se rapportent plutôt aux études réalisées dans le cadre de la gouvernance macro-économique agricole de l'Etat, à l'élaboration de plans d'affaires expressément exclus par la DP et aux appuis réalisés au profit d'organisation socio-professionnelles plus structurées et non spécifiquement rurales ;

Qu'il en est typiquement le cas, par exemple, pour les références de l'étude du projet de pôle intégré de croissance agro-industriel à Madagascar, de la cartographie économique des régions en Mauritanie et de l'appui à l'organisation et à la gouvernance interprofessionnelle dans le secteur agricole au Burkina Faso toutes mises en relief par le requérant dans son recours et qui ne sauraient être considérées comme analogues ou similaires en nature et en spécificités à celles exigées dans la DP ;

Qu'il découle donc de ces constats que c'est à tort que le requérant reproche à l'autorité contractante de n'avoir pas pris en compte ces autres références dans l'évaluation de son expérience pertinente pour la mission ; que ce grief ne saurait non plus prospérer et mérite d'être rejeté ;

➤ **Sur l'évaluation du personnel clé**

Considérant qu'il ressort du rapport d'évaluation des propositions techniques que le personnel clé présenté par le cabinet ADA Consulting a obtenu une note de 37/55 points ;

Considérant que le requérant conteste l'exactitude des notes attribuées à son personnel clé proposé pour la mission et revendique la totalité des points prévue dans la DP à cet effet ;

✓ **Sur les notes attribuées au chef de mission**

Considérant que suivant la clause 15-3.1 des données particulières de la DP et la grille de notation annexée au rapport d'évaluation des propositions techniques, il est prévu pour l'évaluation du chef de mission, une note totale de 35 points avec une répartition de 10 points pour le critère qualification générale, 23 points pour le critère d'expérience pertinente pour la mission et 2 points pour l'expérience de la région ;

Considérant qu'il ressort du rapport d'évaluation des propositions techniques que le chef de mission présenté par le requérant a obtenu la totalité des points prévus pour les critères de qualification générale et d'expérience de la région ;

Considérant que pour répondre au critère d'expériences pertinentes avec la mission, décliné en deux volets, tel qu'exposé plus haut, le chef de mission devait avoir d'une part, réalisé au moins trois (03) missions de suivi et accompagnement des

ba 

entreprises agricoles, d'étude de faisabilité complète de projets agricoles ou de mise en place d'entreprises agricoles rurales notées à 6 points par mission, et d'autre part, avoir exécuté une (01) mission de même nature sur financement d'un bailleur notée à cinq (05) point ;

Considérant que l'examen de la proposition technique du requérant fait ressortir que son chef de mission n'a exécuté que la seule mission d'assistance technique de coopérative agricole en Côte d'Ivoire réalisée sur financement de la Banque africaine de développement (BAD) dont la référence est précitée ; que suivant la note totale sus-exposée, cette référence unique lui vaut d'être noté à 6 points pour le premier volet du critère et 5 points pour le second volet, ce qui donne un total de 11 points sur les 23 points réservés au critère ;

Qu'en définitive, la sommation de cette note avec la totalité des 12 points engrangés par le chef de mission sur les autres critères précités justifie la note de 23 /35 points qui lui est attribuée dans le rapport ;

✓ **Sur la note attribuée à l'assistant au chef de mission**

Considérant qu'il ressort de la combinaison de la clause 15-3.2 des données particulières de la DP et de la grille de notation annexée au rapport d'évaluation des propositions techniques que l'assistant au chef de mission dispose d'une note totale de 20 points répartis à raison de 6 points sur le critère de qualification générale, 12 points pour le critère d'expérience pertinente pour la mission et 2 points pour l'expérience de la région ;

Considérant que comme relevé plus haut pour le chef de mission, l'assistant a également obtenu la totalité des points prévus pour les critères de qualification générale et d'expérience de la région ;

Qu'au titre du critère d'expériences pertinentes les trois (03) missions analogues à réaliser par l'assistant au chef de mission sont notées à trois (03) points par mission et la mission sur financement du bailleur exigée est notée à trois (03) points ;

Considérant que comme le chef de mission, l'expert n'a exécuté que la seule mission d'assistance technique de coopérative agricole en Côte d'Ivoire précitée qui lui vaut d'être noté à 3 points pour chaque volet du critère, soit un total de 6 points obtenus sur les 12 points réservés au critère ;

Considérant que cette note additionnée à la totalité des 8 points obtenus par l'assistant au chef de mission sur les autres critères précités correspond également à la note de 14 /20 points qui lui est attribuée dans le rapport ;



Qu'il se dégage donc des constats effectués sur la notation des deux experts membres du personnel clé du Cabinet ADA consulting Africa que les notes leur sont régulièrement attribuées et que le grief portant sur la revendication de la totalité des points est non fondé ;

➤ **Sur l'évaluation de la méthodologie et du plan de travail**

Considérant que le requérant reproche à l'autorité contractante de ne pas lui avoir attribué la totalité des points réservés à l'évaluation de la méthodologie et du plan de travail à laquelle il est censé avoir droit ;

Considérant qu'il est d'usage dans les marchés publics que l'attribution des notes affectée à la méthodologie, au plan de travail et à l'organisation du personnel clé, en adéquation avec les termes de références (TdR) de la mission, est basée sur la moyenne des notes individuelles données par les évaluateurs aux consultants suivant leur appréciation personnelle de la conformité du sous-critère évalué aux objectifs de la mission projetée tel que défini dans les TdR ;

Considérant qu'en l'espèce, l'examen de la fiche individuelle de notation annexée au rapport d'évaluation des propositions techniques révèle que la note de 31/35 points obtenue par le Cabinet ADA Consulting Africa résulte effectivement de la moyenne arithmétique des notes attribuées par les cinq (5) membres de la sous-commission d'analyse à raison de 33,5 ; 30 ; 33,5 ; 27 et 31 points.

Qu'il s'ensuit que le grief formulé par le requérant à ce propos est également non fondé ;

Considérant qu'au regard de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du Cabinet ADA Consulting Africa, il y a lieu de déclarer son recours non fondé et d'ordonner la mainlevée de la mesure de suspension prononcée par décision n° 046-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021 ainsi que la poursuite de la procédure de passation dont s'agit.

DECIDE

- 1) Déclare le recours du cabinet ADA Consulting Africa non fondé ;
- 2) Ordonne en conséquence la mainlevée de la mesure de suspension prononcée par décision n° 046-2021/ARMP/CRD du 02 août 2021 ainsi que la poursuite de la procédure de passation de marché dont s'agit ;
- 3) Dit que la présente décision est immédiatement exécutoire nonobstant toutes voies de recours ;



- 4) Dit que le Directeur général par intérim de l'ARMP est chargé de notifier au Cabinet ADA Consulting Africa, au ministère chargé de l'inclusion financière et du secteur informel, 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



Abéyéta DJENDA