



AVIS N° 2026-120/ARMP/PR-CR/CRD/CD/SP/DRR-AT/SRR/SA DU 25 OCTOBRE 2026

1. INDIQUANT QUE LES OPERATIONS D'ACHAT DE VIVRES DESTINES A L'EXECUTION DU PRODUIT D'EPARGNE « ADOGBE », RELEVANT DES DEROGATIONS PREVUES A L'ARTICLE 2 DU DECRET N°2020-604 DU 23 DECEMBRE 2020 PORTANT MODALITES SPECIFIQUES D'EXCLUSION D'OPERATIONS D'ACHAT OU D'ENTITES DU CHAMP D'APPLICATION DU CODE DES MARCHES PUBLICS CONSACREES PAR L'ARTICLE 6 DE LADITE LOI ;
2. INVITANT LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS ET LES ORGANES DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS DE LA POSTE DU BENIN SA A EN TIRER LES CONSEQUENCES DE DROIT QUI S'IMPOSENT.

LE PRESIDENT DU CONSEIL DE REGULATION,

- Vu la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-595 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu le décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne responsable des marchés publics et de la Commission d'ouverture et d'évaluation ;
- vu le décret n°2020-597 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de contrôle des marchés publics en République du Bénin ;
- vu le décret n°2020-598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés publics ;
- vu le décret n°2020-604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics ;
- vu le décret n°2025-296 du 21 mai 2025 portant nomination des membres du Conseil de Régulation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- vu le décret n°2025-022 du 29 janvier 2025 portant nomination du Secrétaire Permanent de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;

Ensemble les pièces du dossier,

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

Considérant que par lettre n°565/PRMP/S-PRMP du 28 août 2026, enregistrée au Secrétariat administratif de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) la même date, sous le numéro 1970-26, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) de la Poste Bénin SA a saisi l'ARMP d'une demande d'avis technique sur l'application du code des marchés publics aux opérations d'achat de vivres destinés à l'exécution du produit d'épargne « Adogbè » ;

Que dans sa requête, la PRMP de la Poste du Bénin SA expose ce qui suit :

« La Poste du Bénin S.A., entreprise publique exerçant notamment des activités de services financiers et de collecte de l'épargne, sollicite par la présente l'avis technique de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics sur le régime juridique applicable aux opérations d'achat de vivres réalisées dans le cadre de l'exécution de son produit d'épargne dénommé « **Adogbè** ».

Le produit **Adogbè** constitue une formule d'épargne à échéance, fondée sur des cotisations périodiques effectuées par les souscripteurs pendant une période déterminée. À l'échéance, l'épargne constituée est restituée aux bénéficiaires selon l'option souscrite, notamment sous forme de numéraire et/ou de vivres acquis et distribués par La Poste du Bénin S.A.

Ce produit revêt aujourd'hui une importance particulière pour l'institution. **A la date de la présente, plus de 20 000 clients sont titulaires du produit Adogbè**, ce qui traduit son ancrage dans la clientèle et son caractère significatif dans l'activité de La Poste. La Poste se trouve ainsi engagée, chaque année, dans une opération de grande ampleur consistant à mobiliser les cotisations des épargnants, à procéder à l'acquisition des denrées correspondant à l'offre souscrite, puis à les mettre à la disposition des bénéficiaires à l'échéance.

1. Une opération qui s'inscrit dans l'exécution d'un produit commercial et non dans une dépense ordinaire de fonctionnement.

Les achats de vivres concernés ne répondent pas à un besoin propre de La Poste, à ses besoins administratifs ou à l'exécution d'une activité de service public au sens classique. Ils constituent, au contraire, **un maillon indispensable de l'exécution d'une offre commerciale souscrite par les clients**, les denrées acquises étant directement destinées à être remises aux épargnants en contrepartie de leur épargne arrivée à échéance.

Il existe ainsi un lien économique, fonctionnel et juridique direct entre :

- les cotisations versées par les souscripteurs ;
- l'engagement pris par La Poste dans le cadre du produit Adogbè ;
- l'acquisition des vivres ;
- et la restitution de l'épargne sous la forme prévue par l'offre choisie.

Autrement dit, l'achat des vivres n'est pas une dépense accessoire ou autonome : **il constitue une composante intrinsèque du modèle économique du produit Adogbè et participe directement à son exécution**. Cette particularité paraît devoir être prise en considération dans l'appréciation de l'assujettissement de ces opérations aux procédures ordinaires de passation des marchés publics.

2. Une activité à marge extrêmement faible, dont l'équilibre économique serait directement affecté par une procédure concurrentielle classique

Il convient également de porter à l'attention de l'Autorité la spécificité économique de cette activité. Les opérations d'achat et de distribution des vivres dans le cadre d'Adogbè sont réalisées avec une **marge commerciale de l'ordre de 5 %**.

Cette marge constitue la rémunération économique de La Poste au titre de l'activité d'achat-revente et doit notamment contribuer à couvrir les charges inhérentes à l'opération : gestion, stockage, manutention, transport, distribution, pertes éventuelles et autres frais opérationnels.

Dans ces conditions, l'application systématique d'une procédure de marché public à l'acquisition des vivres soulève une difficulté économique majeure.

En effet, la mise en concurrence aboutirait nécessairement à l'intervention d'un fournisseur ou d'un attributaire qui intégrerait dans son prix les coûts liés à son propre fonctionnement, à sa marge commerciale, à la gestion de la procédure et aux contraintes d'exécution.

La marge déjà très réduite de La Poste serait alors mécaniquement comprimée, voire entièrement absorbée par le coût de l'intermédiation.

Dans l'hypothèse où le coût résultant de l'attribution du marché excéderait la marge commerciale disponible, l'opération pourrait même devenir structurellement déficitaire. Une telle situation serait particulièrement préoccupante puisque La Poste devrait alors exécuter une obligation commerciale envers plus de 20 000 épargnants dans des conditions économiquement déséquilibrées, alors même que les ressources utilisées pour l'achat des vivres proviennent des cotisations constituées par ces derniers.

3. La nécessité de concilier les principes de la commande publique avec la viabilité économique du produit

La Poste du Bénin S.A. demeure pleinement attachée aux principes de transparence, de bonne gouvernance, d'efficacité et de saine gestion qui fondent la commande publique.

Toutefois, l'application des règles de la commande publique doit également être appréciée au regard de la **nature, de la finalité et du modèle économique de l'opération concernée.**

Le Code des marchés publics encadre les contrats par lesquels une autorité contractante acquiert notamment des fournitures moyennant rémunération. Toutefois, le dispositif réglementaire béninois prévoit également des mécanismes spécifiques permettant, dans certaines conditions, l'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du Code, notamment à travers le décret n°2020-604.

Dès lors, la question qui se pose n'est pas de soustraire de manière générale La Poste du Bénin S.A. aux règles de la commande publique, mais de déterminer **si les opérations d'achat de vivres spécifiquement réalisées pour l'exécution du produit Adogbè doivent être regardées comme des opérations d'achat entrant dans le champ ordinaire du Code ou comme des opérations commerciales particulières susceptibles de relever d'un régime spécifique ou d'une exclusion prévue par les textes.**

Cette distinction apparaît d'autant plus importante que les achats concernés sont effectués dans une logique de rotation commerciale, avec des fonds provenant de l'épargne des clients, une restitution à échéance déterminée et une marge commerciale extrêmement limitée.

4. Les enjeux opérationnels et la continuité du service offert aux épargnants

Par ailleurs, le caractère saisonnier et contraint de l'activité impose à La Poste de disposer d'une capacité d'achat réactive lui permettant de tenir compte de l'évolution des prix et de la disponibilité des produits sur le marché.

Une procédure de passation de marché public classique, avec ses différentes étapes de planification, de préparation, de mise en concurrence, d'évaluation, d'attribution et d'exécution, pourrait introduire des délais et des rigidités difficilement compatibles avec les impératifs opérationnels liés à la collecte de l'épargne et à la restitution des vivres aux échéances contractuellement prévues. Une difficulté supplémentaire pourrait résulter

de l'évolution des prix des denrées entre le moment de la collecte de l'épargne et celui de l'acquisition effective des produits.

Or, **La Poste doit garantir à ses épargnants la disponibilité des vivres correspondant à l'offre souscrite**, sans pouvoir répercuter librement sur ces derniers une éventuelle augmentation des coûts d'approvisionnement. L'enjeu est donc à la fois juridique, financier, commercial et social : il s'agit de préserver l'équilibre d'un produit d'épargne largement souscrit tout en assurant la sécurité juridique des opérations d'achat réalisées par La Poste.

5. Demande d'avis de l'Autorité

Au regard de ce qui précède, La Poste du Bénin S.A. sollicite respectueusement l'avis technique de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics sur les questions suivantes :

Les achats de vivres effectués par La Poste du Bénin S.A. exclusivement pour l'exécution du produit d'épargne « Adogbè » sont-ils soumis aux procédures de passation prévues par la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics et ses textes d'application ?

Compte tenu de la nature commerciale de l'opération, du lien direct entre les achats et la restitution de l'épargne des souscripteurs, ainsi que du caractère intrinsèquement lié de ces achats à l'exécution d'un produit commercial, ces opérations peuvent-elles bénéficier d'une exclusion du champ d'application du Code des marchés publics, notamment au regard du décret n°2020-604 du 20 novembre 2020 ?

Dans l'hypothèse où ces opérations seraient soumises au Code, existe-t-il un régime ou une procédure spécifique permettant de tenir compte de leur caractère commercial, récurrent, saisonnier, fortement contraint par les prix du marché et caractérisé par une marge bénéficiaire très faible ?

Quelles modalités de sécurisation juridique et de traçabilité des achats l'Autorité recommande-t-elle à La Poste du Bénin S.A. afin de concilier les impératifs de conformité à la réglementation des marchés publics avec la préservation de l'équilibre financier du produit Adogbè et la protection des intérêts des plus de 20 000 épargnants concernés ?

La Poste du Bénin S.A. attache une importance particulière à la présente demande, son objectif étant de **sécuriser juridiquement ses opérations tout en préservant la viabilité économique d'un produit d'épargne dont l'exécution repose sur la capacité de l'entreprise à acquérir et à distribuer les vivres dans des conditions économiquement soutenables.**

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous faire connaître la position de l'Autorité sur cette problématique et, le cas échéant, les modalités appropriées à mettre en œuvre pour assurer une gestion conforme, transparente et économiquement viable de ces opérations » ;

Qu'il résulte des faits ci-dessus exposés que la demande de la Personne responsable des marchés publics vise à s'assurer de ce que les opérations d'achat de vivres sur les ressources « ADOGBE » mobilisés par les épargnants de la Poste Bénin SA, relèvent des exclusions prévues à l'article 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics et au décret n°2020-604 du 23 décembre 2020 et considérées comme exclues du champ d'application du code des marchés publics applicable ;

Considérant les dispositions de l'article 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics : **« Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables : 1- aux besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat est**

incompatible avec des mesures de publicité (...); 2- aux autres cas spécifiques d'opérations d'achat ou d'entités dont l'exclusion est motivée par le besoin de tenir compte de la nature de l'achat ou du contexte de l'entité qui font que le respect d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable s'avère non efficiente, inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'autorité contractante. Ces exceptions sont prononcées par décret pris en Conseil des ministres dans des cas limités et à condition que les procédures alternatives spécifiques soient jugées plus pertinentes par le Conseil des ministres et à même d'assurer plus d'efficacité pour les processus d'achats concernés » ;

Que l'article 2 point 4 du décret n° 2020 - 604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics dispose : « **les autorités contractantes peuvent effectuer certaines opérations d'achats spécifiques sans appliquer les règles fixées par le code des marchés publics, dans les cas suivants : (...)** les services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert des titres ou d'autres instruments financiers, en particulier les opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des autorités contractantes et les services fournis par des banques centrales » ;

Que l'article énumère parmi les types de prestations qui dérogent au code des marchés publics à savoir : « **les services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert des titres ou d'autres instruments financiers, en particulier les opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des autorités contractantes et les services fournis par des banques centrales** » ;

Qu'il est à considérer que « **l'opération de collecte d'épargne pour ADOGBE** » déroge au code des marchés publics ;

Considérant en outre que le marché public est défini à l'article 1^{er} de la loi suscitée portant code des marchés publics comme : « *contrat écrit passé, par lequel un ou plusieurs entrepreneurs fournisseurs ou prestataires de services s'engagent envers une ou plusieurs autorités contractantes soumises au présent code, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération* » ;

Qu'il répond à un besoin de l'autorité contractante en matière de travaux, fournitures ou services ;

Qu'en l'espèce, la destination du financement « ADOGBE » est pour les épargnants de la POSTE du BENIN SA et non pour assurer les besoins de fonctionnement de la POSTE du BENIN SA ;

Qu'une lecture croisée des dispositions fait observer que :

- l'opération de collecte d'épargne pour ADOGBE relève des dérogations prévues au code des marchés publics ;
- l'épargne ADOGBE ne répond pas à un besoin de fonctionnement ou d'investissement de la POSTE BENIN SA, en matière de travaux, de fournitures ou de services ;
- la source de financement n'est pas substantiellement une ressource propre ni du budget national, même l'organisme fiduciaire qu'est la POSTE du BENIN en assure la garantie ;

Que les acquisitions pouvant être opérées sur cette ressource « ADOGBE » ne sont pas assujetties aux dispositions de la loi portant code des marchés publics en République du Bénin ;

Qu'ainsi, les opérations d'achat de vivres sont consubstantiellement liées à la dérogation ayant conduit à la mobilisation de l'épargne « ADOGBE » ;

Qu'au regard de ce qui précède, il y a lieu de dire à la POSTE du BENIN SA que les opérations d'achat de vivres sur les ressources « ADOGBE » mobilisés par l'épargne des clients peuvent être classées parmi celles prévues à l'article 2 du décret n°2020-604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics et qu'elle peut recourir aux dérogations prévues à l'article 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin.

EN CONSEQUENCE, EMET L'AVIS CI-APRES :

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics :

1. dit que les opérations d'achat de vivres destinés à l'exécution du produit d'épargne « ADOGBE », relèvent des dérogations prévues à l'article 2 du décret n°2020-604 du 23 décembre 2020 portant modalités spécifiques d'exclusion d'opérations d'achat ou d'entités du champ d'application du code des marchés publics et par ricochet des dispositions de l'article 6 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics ;
2. invite la personne responsable des marchés publics de La POSTE du BENIN SA et les organes de contrôle des marchés publics à en tirer les conséquences de droit qui s'imposent.

