



CONFERENCE INTERAFRICAINNE DES
MARCHES D'ASSURANCES (CIMA)



INSTITUT INTERNATIONAL DES ASSURANCES (IIA)

BP 1575 Yaoundé – Tél : (+237) 22 20 71 52 – FAX : (+237) 22 20 71 54

E –mail : iiia@iiacameroun.com

Site web : <http://www.iiacameroun.com>

Yaoundé/ Cameroun

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

Pour l'obtention du

DIPLOME D'ETUDES SUPERIEURES SPECIALISEES EN ASSURANCES (DESS-A)

(Cycle III : 21^{ème} Promotion 2012 – 2014)

THEME

LA PROBLEMATIQUE DES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE AU CAMEROUN

Présenté et soutenu par :

M. NGUEMDJOP TCHIENANG

Raoul Casimir

DESS-A

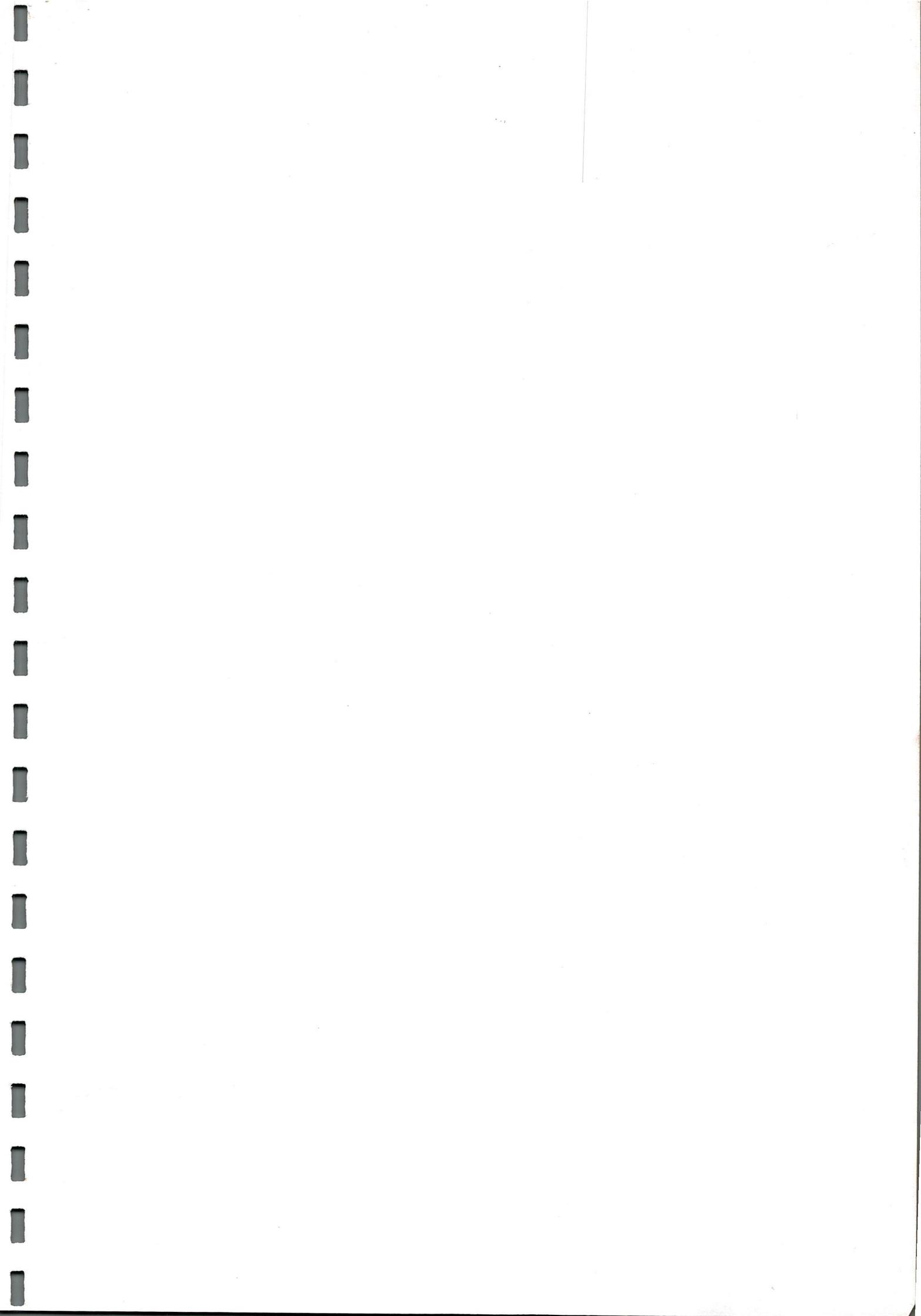
Sous la Direction de :

M. WATON TANKOUA Césaire

Chef de Département Technique et
Réassurance

NSIA CAMEROUN

Novembre 2014



Remerciements

Au bout de ces deux années intenses de formation tant académique que professionnelle ou personnelle, j'ai eu à côtoyer tant de personnes qui m'ont aidé à atteindre le niveau actuel.

Avant tout je tiens à remercier l'Institut International des Assurances (IIA) pour cette longue et rude formation et pour la qualité de sa formation.

Merci aussi à l'ensemble du personnel de l'IIA pour les conseils prodigués, les orientations sur les plans académique et professionnel et pour leur encouragement.

Je remercie particulièrement la société NSIA Assurances qui m'accueilli pendant toute la durée du stage, pour la formation professionnelle reçue et son encadrement.

Je tiens également à remercier M. Césaire WATON, chef Département Technique et Réassurance (DTR) et son collaborateur M. Jean Lazare NGAMB pour leur encadrement et leur conseil durant mon séjour à NSIA.

Un merci particulier à tous ceux qui ont fait la relecture de mon mémoire.

Aussi, tous les enseignants de l'IIA qui nous ont dispensés les cours sont à remercier pour la qualité de leurs enseignements et pour leurs conseils sur le plan professionnel et sur le plan social.

Particulièrement je remercie tous mes camarades avec qui nous avons passé deux années.

Mes remerciements s'adressent aussi à Pierre Emmanuel OMBOLO qui m'a aidé et conseillé sur certains aspects de ce travail.

Je remercie enfin toutes les personnes qui m'ont encouragée et soutenue tout au long de mon travail entre autres : ma famille (parents et frères) ; mes amis et les aînés dans le métier.

Liste des sigles et abréviations

AO : Appel d'Offres

DAO : Dossier d'Appel d'Offres

DC : Dossier de Consultation

MO : Maitre d'Ouvrage

MP: Marchés Publics

CMP: Code des Marchés Publics

OS: Ordre de Service

CC : Code Civil

CONAC : Commission Nationale Anti-Corruption

ARMP : Agence de Régulation des Marchés Publics

NSIA : Nouvelle Société Interafricaine des Assurances

MINMAP : Ministère des Marchés Publics

CIMA : Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances

CPM : Commission de Passation des Marchés

DNA : Direction Nationale des Assurances

Liste des tableaux

Tableau 1 : Nombre et Volume des marchés publics passés	10
Tableau 2 : Nombre et Volume des marchés publics passés	34
Tableau 3 : Nombre et Volume des marchés publics passés	35

Liste des figures

Figure 1 : Différents délais avant l'attribution du marché selon la réglementation.....	15
Figure 2 : Délai depuis l'attribution du marché jusqu'au début des prestations.....	17
Figure 3 : Procédure de recouvrement à l'amiable	44

Glossaire

Marché Public

Contrat écrit passé par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'Etat, une collectivité territoriale décentralisée, un établissement public ou une entreprise du secteur public ou para public, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant un prix.

Marché

Ensemble de pièces visées dans le code auxquelles il est fait expressément référence dans les clauses administratives générales (CCAG) et les clauses administratives particulières (CCAP) du contrat. Il fait l'objet d'un document unique rédigé recto-verso.

Maitre d'Ouvrage

Chef de département ministériel ou assimilé, chef de l'exécutif d'une collectivité territoriale décentralisée, directeur général et directeur d'un établissement public et d'une entreprise du secteur public et para public, représentant l'administration bénéficiaire des prestations prévues dans le marché.

Commission des marchés publics

Organe d'appui technique placé auprès d'un MO ou d'un MOD ou encore du MINMAP pour la passation des Marchés selon la compétence de ladite commission.

Organe technique placé auprès de l'Autorité chargée des MP pour le contrôle à priori des procédures de passation des marchés.

Autorité chargée des Marchés Publics

Autorité placée à la tête de l'administration publique compétente dans le domaine des marchés publics.

Co-contractant de l'Administration

Il s'agit de toute personne physique ou morale partie au contrat, en charge de l'exécution des prestations prévues dans le marché, ainsi que son représentant, personnel, successeur, et/ou mandataire dûment désigné.

Assurance

Le Professeur HÉMARD définit l'assurance comme « une opération par laquelle une partie, l'assuré, se fait promettre, moyennant une rémunération (la *prime* ou *cotisation*), pour lui ou pour un tiers en cas de réalisation d'un risque, une prestation par une autre partie, l'assureur, qui prenant en charge un ensemble de risques, les compense conformément aux lois de la statistique ».

Résumé

Les appels d'offres d'assurance au Cameroun sont principalement le moyen par lequel l'Etat et ses démembrements acquièrent des services notamment d'assurance. Les assurances sont soumises à un régime spécial (le code des assurances ou code CIMA). De ce fait, parler des appels d'offres d'assurances revient à se questionner d'un côté sur « comment les assureurs soumis aux exigences du code CIMA tiennent-ils compte des exigences des marchés publics ? » et de l'autre côté sur « comment les textes applicables aux marchés publics facilitent-ils la mise en œuvre des assurances ? ».

La cohabitation de deux dispositifs dans les appels d'offres d'assurance pose sans aucun doute des difficultés non seulement pour les assureurs, mais aussi pour les maîtres d'ouvrages au regard de la spécificité des assurances. Ces difficultés sont présentées dans la deuxième partie et des solutions sont proposées pour faciliter la mise en œuvre.

Ce travail intitulé « la problématique des appels d'offres d'assurances au Cameroun » a pour but d'appréhender les raisons pour lesquelles les collectivités publiques (l'Etat et ses démembrements) et les assureurs font recours aux appels d'offres. Toutefois, un diagnostic des appels d'offres d'assurance est fait dans le but d'apporter des solutions pour améliorer les rapports entre maîtres d'ouvrage et assureurs.

Abstract

The invitations of tenders of insurances in Cameroon are mainly the means by which the state and its agencies acquire such insurance services. Insurance is submitted to a special regime (CIMA insurance code). Of this fact, to speak of invitations of tenders of insurances comes back to question itself/themselves on one hand on "how insurers subject to the requirements of the Code CIMA they take into account the requirements of public contracts? and the other side on "how texts applicable to public contracts they facilitate the implementation of insurance?"

The cohabitation of two devices in the public contracts undoubtedly brings difficulties not only for the insurers, but also for the masters of works in terms of the specificity of insurance. These difficulties are presented in the second part and solutions are proposed to facilitate the implementation.

This work titled "the issue of invitations of tenders of insurances in Cameroon" has for goal to understand why public authorities (the State and its agencies) and insurers are remedies to invitation tenders. However, a diagnosis of invitations of tenders of insurances is done in order to provide solutions to improve the relationship between owner and insurers masters.

SOMMAIRE

Remerciements	i
Liste des sigles et abréviations	ii
Liste des tableaux	iii
Liste des figures	iv
Glossaire	v
Résumé	vii
Abstract	viii
INTRODUCTION GENERALE	1
PARTIE I : GENERALITES SUR LES APPELS D’OFFRES D’ASSURANCE AU CAMEROUN	3
CHAP I : NOTIONS DE MARCHES PUBLICS D’ASSURANCES SUR APPELS D’OFFRES	5
I. HISTORIQUE DES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCES	5
II. INTERETS DES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCES	7
III. TYPES DE MARCHES PUBLICS ET D’APPELS D’OFFRES AU CAMEROUN	11
CHAP II : PROCEDURES D’ACQUISITION DES MARCHES D’ASSURANCE SUR APPELS D’OFFRES AU CAMEROUN	13
I. PROCEDURE D’ATTRIBUTION DES MARCHES PUBLICS	13
II. EXECUTION DES PRESTATIONS DANS LES MARCHES PUBLICS	16
III. PROCEDURES D’ACQUISITION DES MARCHES PUBLICS PAR LES ASSUREURS	18
PARTIE II : DIFFICULTES LIEES A LA PRATIQUE DES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCES AU CAMEROUN ET PISTES DE SOLUTIONS	20
CHAP I : PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCE AU CAMEROUN	22
I. PRATIQUES LIEES AU CADRE JURIDIQUE	22
II. PRATIQUES MEME DES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCE	22
III. AUTRES PRATIQUES DANS LES APPELS D’OFFRES D’ASSURANCE	23
CHAP II : DIFFICULTES LIEES A LA PRATIQUE DES APPELS D’OFFRES D’ASSURANCE ET PROPOSITIONS DE SOLUTIONS	25
I. SPECIFICITES DE L’ASSURANCE AU REGARD DES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCE SUR APPELS D’OFFRES AU CAMEROUN	25
II. PROBLEMES SOULEVES PAR LES MARCHES PUBLICS D’ASSURANCES AU CAMEROUN	27
III. PROPOSITIONS DE SOLUTIONS	38
CONCLUSION GENERALE	49
BIBLIOGRAPHIE	51
Table des matières	54

INTRODUCTION GENERALE

Depuis quelques années, le Cameroun est engagé dans un vaste chantier. Et pour qu'il atteigne les objectifs fixés, le gouvernement s'est engagé à éradiquer les mauvaises pratiques dans le secteur public en opérant des changements dans le but de rendre transparent les procédures de passation des marchés publics. Ainsi, les appels d'offres (AO) sont devenus la règle en lieu et place du gré à gré.

L'appel d'offres est la procédure par laquelle l'attribution d'un marché intervient après appel public à la concurrence ⁽¹⁾. Il s'agit donc d'une mise en concurrence d'un certain nombre d'entreprises qui répondent à certains critères bien définis, en vue de répondre à des besoins exprimés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO). Ces besoins peuvent consister à la réalisation des travaux, à la fourniture des biens ou des services moyennant un prix. Parmi ces services, nous comptons les assurances qui font partie depuis 2005 du champ d'application des marchés publics ⁽²⁾. Etant donné l'importante masse financière qui transite par le biais des Marchés Publics au Cameroun, les entreprises d'assurances ne sont pas en reste et peuvent ainsi soumissionner aux appels d'offres d'assurances.

Une procédure d'appel d'offres est à la fois une étape où l'entreprise est fragile, puisqu'elle remet en jeu une part importante de ses activités, et une période où tous les espoirs de victoire sont permis et où chacun donne son maximum pour présenter au commanditaire l'offre la plus attractive possible.

Les marchés publics (MP) notamment sur appel d'offres sont un potentiel énorme pour les entreprises d'assurance. Les primes de certains de ces marchés sont si élevées qu'elles peuvent composer à elles seules le portefeuille de plusieurs compagnies réunies.

Le choix du sujet traité dans ce travail a été motivé par une des conversations du Responsable du Département Technique et Réassurance (DTR) avec ses collaborateurs. Cette conversation portait sur le fait que, concernant les marchés obtenus sur appels d'offres, les primes étaient généralement payées en retard.

¹ Définition donné par l'article 8 du code des marchés publics.

² Circulaire n°004/CAM/PM du 30/12/2005 relative à l'application du code des marchés publics

Au regard de cette situation, l'activité d'assurance peut donc être mise en mal en cas de sinistre. Ainsi, nous avons voulu étudier la question en profondeur et savoir comment est-ce que les compagnies peuvent rentrer dans un délai précis dans leur fonds et quel serait l'impact sur le fonctionnement de la société.

L'entreprise d'assurances, collecteur d'épargne public et gestionnaire de la mutualité des assurés dispose d'une masse créancière appartenant aux assurés.

Particulièrement dans une entreprise IARD ⁽³⁾ qui est gérée en répartition, elle indemnise ceux des assurés qui sont touchés par des sinistres à partir des fonds collectés. Cependant, si les primes des appels d'offres gagnés ne sont pas collectées, comment l'entreprise va-t-elle respecter son engagement majeur qu'est le paiement des sinistres ?

Les assureurs doivent dans le cadre des Marchés Publics d'assurance (MPA) sur appels d'offres faire face à deux incertitudes principales : la sélection d'une part et le recouvrement de la prime d'autre part.

La commande publique en assurance est régie par un décret réglementaire et a des difficultés à s'accommoder avec le code des assurances qui a un fondement législatif.

La problématique des appels d'offres d'assurances s'énonce en ces termes : « Comment faire pour concilier les deux dispositifs juridiques afin d'y introduire d'une part les souplesses nécessaires qu'exige le métier d'assureur de par sa nature et d'autre part comment faire pour s'assurer que les impératifs publics des services faits, de liberté d'accès, d'égalité de traitement et du bon usage des deniers publics sont garantis dans une perspective de partenariat « gagnant-gagnant » ⁽⁴⁾ ?

Nous avons travaillé sur le marché camerounais, mais faute de données sur le marché nous avons utilisé les chiffres obtenus en entreprise, c'est-à-dire à NSIA ⁽⁵⁾ Cameroun pendant le stage.

En effet, la problématique est la même pour toutes les entreprises du marché, cependant les entreprises peuvent rencontrer des difficultés spécifiques. Avant de diagnostiquer les appels d'offres d'assurance (Partie II), nous répondons aux questions de savoir pourquoi et comment recourir aux appels d'offres d'assurance ? (Partie I).

³ IARD : Incendie-Accident-Risques Divers

⁴ Présentation de Pierre TOYUM, souscripteur ZEP RE

⁵ NSIA : Nouvelle Société Interafricaine d'Assurance

**PARTIE I : GENERALITES SUR LES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE AU
CAMEROUN**

Les collectivités publiques (l'Etat et ses démembrements) font recours aux prestations de service d'assurance par le biais des appels d'offres.

Les marchés publics sont le moyen par lequel l'Etat et ses démembrements acquièrent les investissements, les biens ou des services.

Par ailleurs, les assureurs peuvent acquérir des affaires nouvelles par le moyen des appels d'offres.

Ainsi, qu'est ce qui justifie les recours des collectivités publiques et des assureurs aux appels d'offres et quelles sont les procédures pour recourir aux appels d'offres par les acteurs ?

CHAP I : NOTIONS DE MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES SUR APPELS D'OFFRES

L'Etat et ses démembrements, tout comme les particuliers et entreprises, ont besoin de se préserver contre les risques qu'ils encourent. Les risques peuvent porter sur leurs patrimoines ou biens et/ou sur les personnes. Les collectivités publiques, pour assurer leur couverture en assurance, font recours aux appels d'offres et les assureurs sont ceux à qui sont adressés ces appels d'offres.

I. HISTORIQUE DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES

Comme nous l'avons dit plus haut, les marchés publics constituent le moyen par lequel l'Etat et ses démembrements réalisent des travaux ou des études et acquièrent des biens et des services. Ainsi, le système des marchés publics apparaît comme l'instrument qui permet la transformation du potentiel financier d'un pays en infrastructures et équipements sociaux (routes, écoles, hôpitaux...). Par ce fait même, il est considéré comme un vecteur essentiel de lutte contre la pauvreté et comme un moyen important pour l'amélioration des conditions de vie et du bien être des populations (⁶).

Selon la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC), le taux de corruption dans ce domaine au Cameroun était de 75% en 2008. En plus de ce fléau, les mauvaises pratiques observées sont la raison pour laquelle depuis son indépendance, le Cameroun n'a pas cessé de réformer son système de passation des marchés publics afin de le rendre davantage efficace et le mettre ainsi au service du développement.

Les marchés publics au Cameroun ne datent pas d'hier. Le système de passation des marchés date des années 1990 et depuis lors, il n'a cessé d'évoluer compte tenu des mauvaises pratiques observées dans ce secteur.

En moyenne, nous pouvons dire qu'il y a une réforme tous les deux ans dans l'objectif d'éradiquer définitivement les maux qui pèsent sur les marchés publics et de

⁶ ARMP, op citée

respecter les principes de liberté d'accès à commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ⁽⁷⁾.

La dernière grande réforme a connu son aboutissement avec la publication, du Décret n° 2013/271 du 05 août 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions de passation des marchés publics. Ce décret aura permis d'améliorer le système des marchés par la soumission au visa du Ministre des marchés publics (MINMAP) des marchés relevant des commissions internes de passation des marchés (montant entre 50 et 100 millions).

Les maîtres d'ouvrage (MO) qui avaient la charge de la passation des marchés se sont vus retirer une partie de cette responsabilité. Désormais, les marchés de services par exemple de montant supérieur à 100 Millions sont du ressort du MINMAP. Ce dernier est créé par décret N°2011/408 du 09 décembre 2011 et est placé sous l'autorité de Ministres Délégués à la Présidence de la République.

Déjà en 2001, se créait l'organe chargé de la régulation des marchés publics par décret n°2001/048 du 23 février 2001 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Et puis en 2004, c'est le code des marchés publics qui est mis en place par décret également. Celui-ci fixait les règles applicables à la passation, l'exécution et au contrôle des Marchés Publics.

Depuis 2004, plusieurs modifications sont intervenues dans les marchés publics notamment un arrêté de 2005 qui introduit les assurances dans le champ d'application des marchés publics et nous avons observé plus de huit dispositions allant dans ce sens.

Au reste, avant la mise en place du code des marchés publics (CMP) en 2004, Les marchés publics de gré à gré étaient devenus la règle dans la passation des marchés au Cameroun. Les pratiques peu orthodoxes se sont installées notamment la corruption qui est le maux principal qui mine les MP au Cameroun ⁽⁸⁾.

Certains marchés se sont vus attribuer avant même le lancement des appels d'offres. Dans d'autres cas, bien que des fonds publics aient été engagés, le marché n'a jamais été exécuté. Certains soumissionnaires disposaient ainsi au sein des commissions

⁷ Cf Article 2 du code des marchés

⁸ CONAC, 2012 : Rapport sur la lutte contre la corruption en 2011

d'attribution des marchés de complices qui les informaient des soumissions des concurrents.

La création de l'ARMP en 2001, puis la publication du Code des Marchés Publics en 2004 avaient pour objectif majeur la contribution à l'implémentation progressive et formelle des mécanismes de suivi, de contrôle et de prévention de la corruption en permettant le respect du principe de « la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et à la transparence des procédures ». Ceci en définissant aussi les conditions de marchés de gré à gré.

L'avènement du CMP précise que les MP sont passés après mise en concurrence des cocontractants potentiels de l'Administration sur appel d'offres. Désormais, les appels d'offres deviennent donc la règle dans les MP. Le gré à gré a laissé place aux appels d'offres. Les conditions de des marchés de gré à gré sont strictes de manière qu'il vaudrait mieux ne même pas essayer car nécessitent maintenant le visa du Ministre des marchés publics.

De plus le décret du 05 août 2013 est venu alourdir les missions du MINMAP en imposant à ce dernier de viser tous les marchés de services de montant supérieur à 50 Millions avant leur signature.

II. INTERETS DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES

Les personnes de droit public tout comme les personnes des autres secteurs font face tous les jours à des risques de toutes sortes (risques d'incendie, d'accident, de maladie, automobile, RC, patrimoine immobilier, risque de décès, etc.).

Il n'y a pas longtemps, au Cameroun, on assistait à une série d'incendie dans plusieurs départements ministériels. Des dépenses imprévues ou non attendues ont été débloquées pour remettre les locaux en état.

II.1 INTERETS POUR L'ETAT ET SES DEMEMBREMENTS

Deux situations se présentent donc aux collectivités publiques : l'auto-assurance ou le transfert des risques à une tierce personne : l'assureur.

1) L'auto-assurance

L'Etat a toujours été considéré comme étant son propre assureur c'est-à-dire qu'il fait face lui-même aux risques qu'il encourt. Ceci suppose que l'Etat doive mettre l'argent de côté pour y faire face et cet argent doit être au moins égale au montant total des dommages qui surviendront. Ces derniers sont généralement inconnus car nous ne savons pas exactement quand et comment les sinistres surviendront et quels seront leurs montants ?

L'Etat n'étant pas une personne comme les autres, ainsi son traitement est-il particulier face à l'assurance ou ne doit-il pas se protéger contre les risques qu'il encourt ?

S'il est vrai que l'Etat et ses démembrements sont leurs propres assureurs, il n'en demeure pas moins vrai qu'ils ont besoin d'assurances. Ainsi, les assureurs doivent suppléer les cas où ils ne le sont pas.

2) Le recours de l'Etat à un tiers pour son assurance

Les marchés passés par les collectivités publiques sont des marchés dont le but est la satisfaction de la population sur plusieurs plans, bref la finalité des marchés publics c'est d'assurer le bien-être de la population. L'Etat a défini une politique qu'il doit absolument respecter pour atteindre ses objectifs tels que indiqués dans le DSCE ou le DSRP. Pour atteindre ses objectifs, l'Etat doit utiliser les moyens qu'offrent les assurances pour garantir la bonne marche de sa politique.

Nous avons vu ci-dessus que l'auto-assurance coûte chère à l'Etat et ses démembrements. Pour réduire ces dépenses, les collectivités publiques font appels aux assureurs qui sont des professionnels. Les assureurs mutualisent les risques acceptés par leurs soins.

L'Etat fait recours aux assureurs pour plusieurs raisons :

☒ Le moindre coût

La procédure des marchés privilégie le candidat dont l'offre est la moins-disante.

☒ La transparence

Le renforcement de la transparence dans la passation des marchés publics est un principe déjà présent dans le code. Par ailleurs, le CMP introduit des innovations comme l'augmentation des possibilités d'information des entreprises sur les appels d'offres (Art 27 CMP), l'introduction de transparence pour les marchés de gré à gré (Art 28 à 29 CMP) et l'information automatique des candidats non-retenus (Art 33 CMP). Les visas du MINMAP sur les décomptes et les marchés d'un certain montant constituent aussi des éléments de transparence.

☒ Le principe d'égalité d'accès à la commande publique et de traitement équitable des candidats ;

Compte tenu des mauvaises pratiques observées dans les marchés publics au Cameroun notamment la corruption, la complicité et ententes illicites entre MO et cocontractant de l'administration, certains candidats n'auraient jamais pu gagner des marchés si le principe d'égalité d'accès à la commande publique et de traitement des candidats n'avait pas été introduit dans le code des marchés.

II.2 INTERETS POUR LES ASSUREURS

Les assureurs sont des preneurs de risques. En effet, ils acceptent les risques dont les personnes physiques ou morales ont peurs : c'est l'aversion au risque.

L'Etat transfère par la même occasion les risques dont il craint aux assureurs par le moyen des appels d'offres et les assureurs pour gagner ces affaires doivent soumissionner afin d'être sélectionnés pour l'exécution du marché.

Ici, nous voulons comprendre les raisons pour lesquelles les assureurs se tournent vers les appels d'offres alors qu'ils ne sont pas assez nombreux.

Les appels d'offres représentent un énorme potentiel financier dont les assureurs doivent en profiter. Aussi, ne font-ils pas face aux contraintes de chiffres d'affaires et à la pression du conseil d'administration ?

1) Appels d'offres : potentiel financier important pour les assureurs

Au Cameroun, l'importance des marchés publics se confirme clairement par les chiffres. A titre d'exemple, au cours de l'exercice budgétaire 2004, le volume total des marchés passés représentait près de 340 milliards de francs CFA. En huit (08) ans, ce volume a presque doublé.

En 2009, les marchés des prestations représentaient 3,8% du volume des marchés passés ; part non négligeable.

Selon les statistiques de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP), le volume des marchés passés au cours des dernières années est récapitulé dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Nombre et Volume des marchés publics passés

ANNEE	2010	2011	2012	2013
BUDGET (Milliards de F CFA)	2 570	2 571	2 800	3 236
VOLUME (Milliards de F CFA)	661.2	490.2	700	500
NOMBRE	5461	3774	5970	5400

Source : ARMP

Certaines entreprises du secteur public ont un patrimoine immobilier et mobilier important de façon à ce que les assureurs ne peuvent laisser une telle manne financière. C'est ainsi que l'on observera des marchés dont les primes sont d'une centaine de millions voire le milliard.

Aussi, combien de risques de particuliers faudra-t-il pour ce même montant ? Probablement des milliers et le problème pour les assureurs est de savoir comment faire pour acquérir des nouvelles affaires dans un environnement où le taux de pénétration est faible ?

2) L'exigence du chiffre d'affaires

Le critère principal de classement des entreprises sur le marché d'assurance est celui du chiffre d'affaires. Cependant, les entreprises n'hésiteront pas à soumissionner aux appels d'offres pour accroître leurs chiffres d'affaires.

Les primes de certains contrats sont si élevées qu'elles constituent le portefeuille de plusieurs compagnies réunies sur le marché. Ce qui permet donc de se positionner sur le marché parmi les leaders dans le secteur des assurances.

3) Pression du conseil d'administration

Le conseil d'administration est l'organe d'administration d'une entreprise. Il assigne les objectifs à la direction générale qui doit s'atteler à les atteindre.

Si à un certain moment, les objectifs ne sont pas atteints, le conseil d'administration peut exiger à la direction générale de mettre tous les moyens en jeu pour gagner tel marché.

III. TYPES DE MARCHES PUBLICS ET D'APPELS D'OFFRES AU CAMEROUN

III.1 *Type de marchés publics*

Selon l'article 7 du Code des Marchés Publics, les marchés publics sont passés principalement sur appels d'offres. Néanmoins, ils peuvent être exceptionnellement passés selon la procédure de gré à gré dans les conditions définies dans le CMP (Art 28 & 29).

Le CMP parle également d'un autre type de marchés à savoir les marchés spéciaux (Art.30) qui relèvent essentiellement de la défense nationale, de la sécurité et des intérêts stratégiques de l'Etat.

III.2 Type d'appels d'offres

L'appel d'offres peut être national ou international. Il peut être également ouvert ou restreint ou avec concours.

Il est national, lorsqu'il s'adresse aux personnes physiques ou morales ayant leur domicile ou leur siège social au Cameroun.

Il est dit international, lorsqu'il s'adresse aux personnes physiques ou morales ayant leur domicile ou leur siège social à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national.

Selon que l'AO soit national ou international, il peut être ouvert, restreint ou avec concours.

Il est ouvert lorsque l'avis public invite tous les candidats intéressés à remettre leurs offres avant une date fixée.

Un appel d'offres restreint est un appel d'offres ouvert précédé d'une procédure de pré-qualification.

Nous pouvons avoir aussi des appels d'offres en procédure d'urgence. Il s'agit en effet des appels d'offres dont les délais accordés aux soumissionnaires pour la remise des offres sont ramenés à Vingt (20) jours.

Lorsque des motifs d'ordre technique, esthétique ou financier justifient des recherches particulières, dans ce cas, l'appel d'offres est dit avec concours. Le concours portant sur la conception d'une œuvre ou d'un projet architectural.

Il est à noter que chaque Avis d'appel d'offres ou chaque DAO précise le type d'appel d'offres dont il est question étant donné qu'il y a des particularités d'un type à un autre.

Selon que l'AO soit ouvert, restreint ou avec concours, les procédures de passation des marchés publics diffèrent. Ces derniers varient également en fonction du type de marchés. Mais dans la suite, nous nous limiterons aux appels d'offres ouverts.

CHAP II : PROCEDURES D'ACQUISITION DES MARCHES D'ASSURANCE SUR APPELS D'OFFRES AU CAMEROUN

Les collectivités publiques, pour acquérir des services notamment d'assurance, doivent recourir à une procédure. De même, les assureurs pour être attributaires des marchés doivent également suivre un processus.

Il existe un cadre réglementaire au Cameroun qui encadre les marchés publics y compris les marchés publics d'assurance. Ce cadre précise les différents processus de passation des marchés, d'exécution des marchés et de contrôle des marchés.

I. PROCEDURE D'ATTRIBUTION DES MARCHES PUBLICS

L'attribution d'un marché à un soumissionnaire récompense les efforts de ce dernier. Toutefois, l'attribution d'un marché est matérialisée par une décision du MO et notifiée à l'attributaire. Il existe plusieurs étapes intermédiaires qui interviennent avant l'attribution d'un marché et les intervenants varient d'une phase à l'autre.

I.1 PROCEDURE AVANT LE LANCEMENT DE L'AO

La procédure incombe au MO ou au MOD le cas échéant et à la commission de marché compétente.

Le MO ou le MOD prépare le dossier de consultation et s'assure de la disponibilité des financements avant de saisir la commission.

La commission compétente s'assure de la conformité du DAO aux spécifications du CMP et après examen, elle adopte le dossier ou émet un avis technique.

Le MO procède ensuite au lancement de l'AO. L'avis d'AO devra faire l'objet d'une large diffusion dans le journal des marchés publics (JDM) édité par l'ARMP ou toute autre publication habilitée.

1.2 REMISE DES OFFRES

Après publication de l'avis, les soumissionnaires ou les co-contractants potentiels de l'Administration ont un délai fixé dans le DAO pour déposer leur offre ou proposition. Ce délai varie entre 30 et 60 jours selon le CMP et peut être ramené à 21 jours en cas d'urgence manifeste ou porté à plus de 90 jours pour les AO internationaux.

Les offres doivent respecter les spécifications du Dossier de Consultation (DC) sous peine de rejet et être déposées à temps c'est-à-dire avant l'heure prévue dans le DAO.

Après la remise vient le dépouillement qui consiste à ouvrir les offres ainsi déposées sous pli fermé. Le dépouillement se fait généralement une heure après l'heure de remise des offres et consiste à ouvrir les offres administratives et techniques pour s'assurer de la conformité avec le DAO et un procès-verbal d'ouverture est rédigé.

1.3 EVALUATION DES OFFRES

L'Offre proposée par un soumissionnaire comporte en général sous un même pli trois offres : administrative, technique et financière. Après la séance de dépouillement, les copies des offres sont ensuite confiées à une sous-commission d'analyse pour évaluation et classement. Les délais ont été raccourcis et depuis 2012 avec la circulaire du 19 juin, la commission dispose désormais d'un délai de **21 jours** à compter de la date d'ouverture des offres pour formuler sa proposition d'attribution et **05 jours** en cas d'urgence y compris le délai de la sous-commission. A compter de la réception de ladite proposition, le MO dispose de 05 jours pour notifier sa décision au soumissionnaire.

Notons qu'un appel d'offres peut être soit annuler, soit déclarer infructueux selon les conditions prévues dans le CMP. De plus si la seule offre jugée recevable est supérieure au financement disponible, le MO peut alors entamer des négociations dans le souci d'obtenir satisfaction. Mais les négociations ne devront pas modifier substantiellement l'étendue et la nature du marché.

La décision d'attribution du marché appartient au MO ou au MINMAP selon la commission compétente et est publiée et insérée au JDM. Les soumissionnaires non retenus sont informés du rejet de leurs offres dans les 15 jours. Ensuite, le MO prépare le

projet de marché qu'il soumet à la commission compétente pour adoption et il doit notifier le marché à l'attributaire dans les cinq (05) jours de sa signature après avis favorable.

La figure ci-contre nous donne les différents délais du système de passation des marchés publics avant l'attribution du marché c'est-à-dire la notification du marché à l'attributaire.

Nous constatons que qu'en moyenne, l'intervalle de temps entre le lancement et la notification du marché à l'attributaire est de 73 jours soit 02 mois et demi.

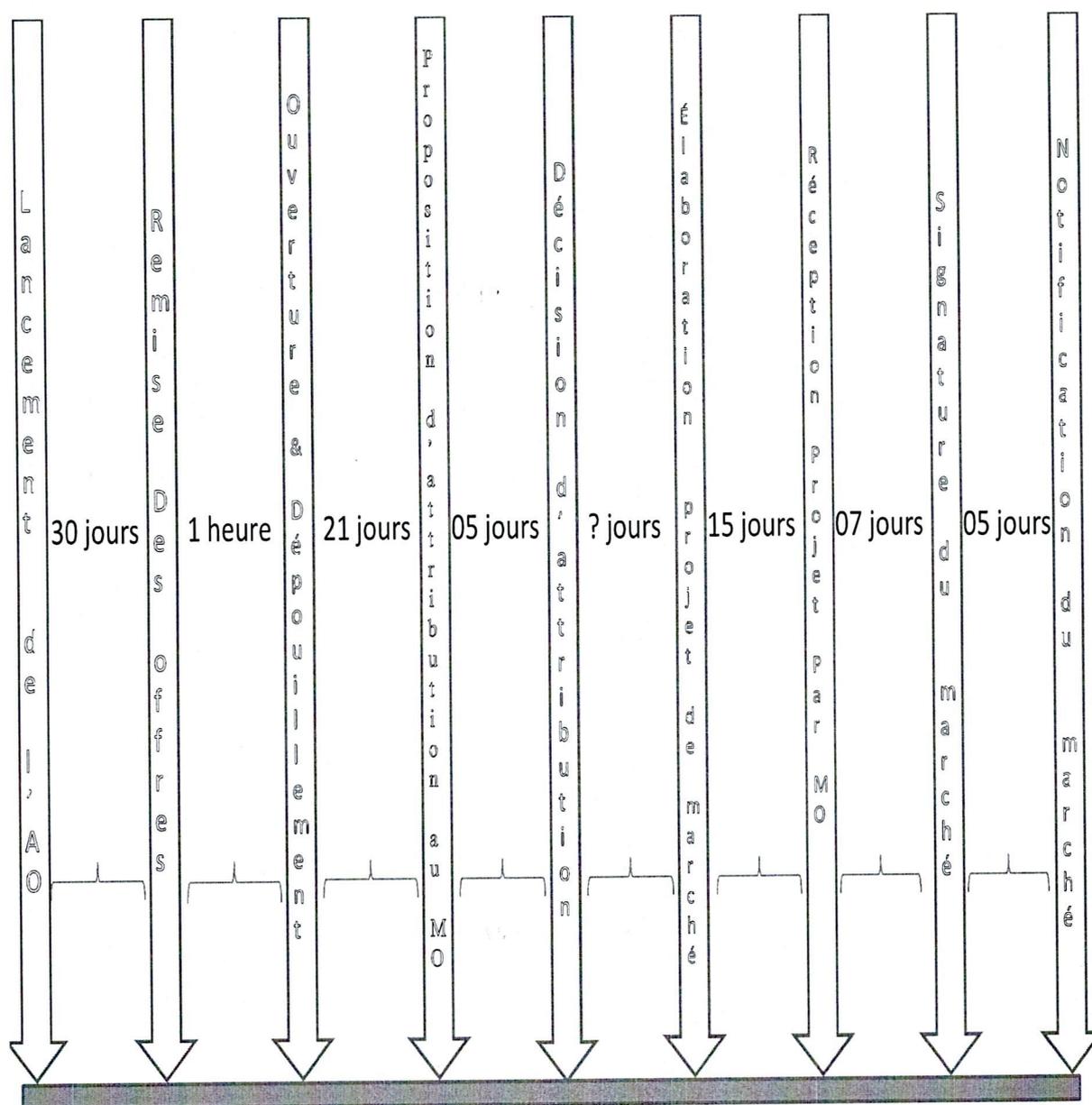


Figure 1 : Différents délais avant l'attribution du marché selon la réglementation

I.4 NOTIFICATION DE L'ORDRE DE SERVICE DE COMMENCER LES PRESTATIONS

Tout marché fait l'objet d'un document unique rédigé recto verso et doit être conclu avant tout commencement d'exécution. Ainsi, toute réclamation portant sur l'exécution des prestations avant l'entrée en vigueur du marché correspondant est irrecevable⁹).

L'attributaire ne pourra commencer les prestations qu'après avoir reçu un ordre de service (OS) à cet effet. L'OS ne peut être délivré qu'après l'enregistrement du marché conformément au Code Général des Impôts. Cependant, nous observons que si l'OS tarde à venir, l'attributaire dudit marché peut exiger du Maître d'Ouvrage un OS provisoire. Le soumissionnaire pourra donc commencer les prestations en attendant la délivrance de l'ordre de service définitif.

Etant donné que le marché lie le Maître d'Ouvrage à l'attributaire ou au co-contractant, chaque partie a des obligations envers l'autre partie. Lesquelles obligations sont mentionnées dans le Dossier d'Appel d'Offres.

II. EXECUTION DES PRESTATIONS DANS LES MARCHES PUBLICS

Après avoir reçu l'ordre de service de commencer les prestations, l'attributaire du lot ou du marché peut donc commencer les prestations. Le début d'exécution des prestations doit correspondre en principe à la date d'effet prévue dans le DAO et peut être antérieur ou postérieur à la date de paiement par le MO du prix du Marché.

Toutefois, nous observons des décalages dus au retard dans la procédure de passation des marchés. Nous avons aussi remarqué qu'il est rare la date de début des prestations prévue dans le DAO soit respectée.

Pour percevoir le prix de sa prestation, le co-contractant de l'Administration a des obligations :

- ✧ Tenir un document comptable spécifique au marché et faisant ressortir les différentes sources de financement, les états des sommes facturées et des sommes réglées ainsi que la ou les sources de financement ;

⁹ Cf Article 55 du code des marchés

- ✧ Tenir un état de déclarations fiscales et douanières relatives au marché ;
- ✧ Retracer les opérations se rapportant au marché ;
- ✧ Fournir un cautionnement définitif ou une caution personnelle et solidaire dans les vingt jours qui suivent la notification du marché, garantissant la bonne exécution des prestations ;

Les cahiers de charges (CCAG, CCAP, TDR) déterminent les conditions dans lesquelles les marchés seront exécutés. En plus de cela, le MINMAP doit viser les décomptes et les marchés respectant les conditions du décret du 05 août 2013.

Des changements peuvent intervenir en cours d'exécution du contrat. C'est par voie d'avenant qu'est constaté une modification et ceci selon la même procédure que la marché de base.

Le CMP offre la possibilité de sous-traiter ou de co-traiter avec d'autres entreprises de manière conjointe ou solidaire. Cette précision doit être faite dans le DAO.

Le code reste muet par rapport à certains délais comme l'indique la figure ci-contre.

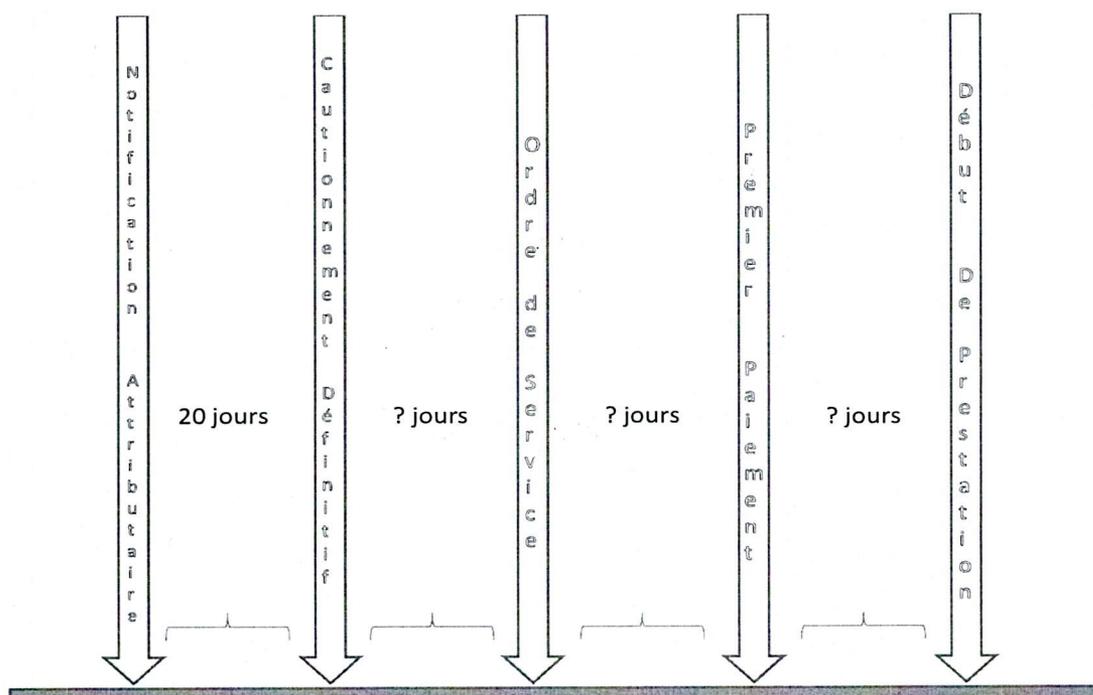


Figure 2 : Délai depuis l'attribution du marché jusqu'au début des prestations

Nous remarquons qu'ici, il n'y a presque pas de délais, ce qui peut être une source de retard pour les administrations concernées et une source de lenteur dans le système de passation des marchés.

III. PROCEDURES D'ACQUISITION DES MARCHES PUBLICS PAR LES ASSUREURS

Les assureurs qui veulent soumissionner à un appel d'offres doivent suivre une procédure allant de l'autorisation de soumissionner à la remise des offres.

III.1. AUTORISATION DE SOUMISSIONNER

Lorsqu'un appel d'offres est lancé, l'équipe responsable du montage des offres doit recevoir l'approbation de la direction générale. En effet, une réponse à un appel d'offres coûte en frais (d'achat du dossier, de transport et déplacement, de certification des pièces administratives) et en fournitures de bureau (papiers A4, intercalaires, papiers cartonnés, etc.). Engager de telles dépenses nécessite l'aval de la direction générale. En plus, l'entreprise peut ne pas être l'attributaire du marché.

Ensuite, l'équipe devra entrer en possession du dossier d'appel d'offres en l'achetant auprès du maître d'ouvrage et s'organise pour l'exploitation du dossier de consultation et organise les tâches en son sein.

Généralement, la réponse d'un candidat soumissionnaire se fait en trois (03) offres : offre ou proposition administrative, proposition technique et proposition financière.

III.2. PREPERATION DES OFFRES

Dès lors que le DAO est en possession du potentiel soumissionnaire et que ce dernier commence à l'exploiter, c'est déjà la phase de préparation. Cette phase consiste pour le candidat à proposer une réponse au MO conformément au présent dossier de consultation. Autrement dit, les offres doivent correspondre exactement aux spécifications contenues dans le dossier de consultation.

La meilleure offre sera récompensée par l'octroi du marché. Il est important pour les soumissionnaires de bien se préparer.

III.3. REMISE DES OFFRES

Une fois la réponse à l'appel d'offres prête, le candidat devra la déposer au lieu ou à l'adresse indiquée dans le dossier de consultation avant le jour ou l'heure prévue sous peine de rejet pur et simple des offres.

Les assureurs soumissionnaires mandatent des personnes chargées de suivre leurs dossiers notamment lors de la séance d'ouverture ou de dépouillement des offres. La suite de la procédure dépend du maître d'ouvrage à qui incombe l'octroi du marché qui se fait selon les règles préétablies par lui.

Au regard de tout ce qui a été dit, nous avons l'impression que les collectivités publiques et les assureurs ne rencontrent aucun problème lors des différents processus. Le secteur d'assurance est un secteur spécifique et régi par un droit spécial qui se confronte dans les appels d'offres d'assurances au droit des marchés publics.

Ainsi comment les assureurs soumis au contrôle du code CIMA prennent-ils en considération les exigences du cadre réglementaire des marchés publics ? Et comment les collectivités prennent-ils en compte les spécificités de l'activité d'assurance ?

Dans la suite, nous ferons un diagnostic des marchés publics d'assurance, c'est-à-dire les problèmes rencontrés dans les appels d'offres d'assurances et les propositions de solutions.

**PARTIE II : DIFFICULTES LIEES A LA PRATIQUE DES
MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES AU CAMEROUN ET
PISTES DE SOLUTIONS**

Les marchés publics étant passés sur appels d'offres, les appels d'offres d'assurances des collectivités publiques sont nécessairement soumis au code des marchés et au code CIMA.

L'activité d'assurance faisant l'objet d'un droit spécifique, nous verrons les pratiques sur le marché avant d'examiner les difficultés soulevées et en proposer des solutions pour une mise en œuvre facile des assurances dans les appels d'offres d'assurances.

CHAP I : PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCE AU CAMEROUN

Le retard dans la réglementation en matière de marchés publics d'assurances a instauré des pratiques qu'il est important de souligner.

Du fait de la spécificité de l'assurance justifiée par un droit spécial et dans la hiérarchie des normes juridiques, on aurait pensé que le Code CIMA est au-dessus du code des marchés publics et devrait s'imposer à ce celui-ci. La domination du code des marchés est sans équivoque. On peut le vérifier tant au niveau du cadre juridique applicable qu'au niveau de la pratique même des marchés publics.

I. PRATIQUES LIEES AU CADRE JURIDIQUE

Quant au cadre réglementaire, c'est un ensemble de textes réglementaires généraux listés dans le dossier de consultation et aucune allusion n'est généralement faite au code CIMA. Plus de quinze textes sont applicables aux appels d'offres et par extension aux appels d'offres d'assurance. L'application de cet arsenal de normes réglementaires confirme leur prévalence sur le code des assurances.

II. PRATIQUES MEME DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCE

L'application du CMP aux MPA se fait au détriment du code CIMA et est entourée d'un formalisme sans pareil.

✿ **Le mode de passation des marchés et la démarche laissent peu de place à la procédure négociée.**

On sait que la conclusion de certains contrats complexes de par leur nature nécessite d'être précédée d'une phase de négociation.

L'assureur est-il fondé à faire des réserves sur les spécifications du cahier de charges, la réponse est négative parce que soit on adhère soit on n'adhère pas au marché et autoriser

des réserves serait ouvrir les portes à des réponses difficiles à comparer dans une situation de concurrence.

✎ **Le marché public d'assurance : un « contrat d'adhésion »**

Toute laisse à croire que le MPA est un « contrat d'adhésion » d'un type nouveau. Le MPA est le prototype même du « contrat de portée générale rédigé unilatéralement par l'une des parties et représentant ses seuls intérêts »⁽¹⁰⁾. C'est l'assureur qui adhère aux conditions fixées par l'administration et contenues dans les CCAG et CCAP. Les documents contractuels classiques qu'ils s'agissent des conditions générales ou des conditions particulières ont peu de place.

De même, le juge administratif n'admet les avenants au marché que s'ils ne bouleversent pas l'économie générale du contrat.

✎ **Marché public d'assurance : liberté contractuelle pour l'assureur ?**

Le consentement de l'assureur ne semble pas toujours libre. Confronté aux exigences de croissance de son chiffre d'affaires et parfois sous la pression de son conseil d'administration, l'assureur se trouve à accepter des conditions de couverture et de prix difficiles à admettre. On arrive à des situations où des assureurs proposent quand même des prix qui les engagent au détriment de la mutualité avec un risque d'anti-sélection.

Parfois ce sont les délais qui sont très courts et ne permettent pas à l'assureur de produire des cotations éclairées. De là à trouver un vice de consentement ou un abus de puissance économique, il n'y a qu'un seul pas à franchir, le refus de contracter par tous les assureurs.

III. AUTRES PRATIQUES DANS LES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE

☞ **La prise d'effet du contrat**

Elle est souvent antérieure à la notification de l'ordre de service de commencer les prestations et souvent même à la notification du marché.

¹⁰ André Favre-Rochex in Le droit du contrat d'assurance, cours de l'IIA

☞ **La notification de l'ordre de service : effet rétroactif ?**

Etant donné que certains contrats prennent effet avant la délivrance de l'Ordre de Service (OS) et avant même la signature du marché, l'ordre de service ne devient qu'une formalité puisqu'il est exigé par le code des marchés. Ce qui est en contradiction avec le code des marchés qui veut que le marché soit conclu avant tout commencement d'exécution des prestations.

☞ **Le retard dans le paiement de la prime**

Le paiement des primes dues intervient nécessairement après la signature du marché selon les dispositions prévues dans le DAO. L'on observe cependant quelques dérives où le paiement n'est pas effectué plusieurs mois après avoir rempli les conditions par le soumissionnaire. Ceci constitue des risques pour l'assureur : risque de recouvrement et risque financier (de trésorerie). Le respect de l'article 13 pose ainsi un problème pour les contrats publics bien que les assureurs prennent de la peine de l'insérer au contrat partout là où besoin se fait sentir.

☞ **La coassurance**

Certains marchés (grands risques) exigent le regroupement des entreprises en plusieurs pools. Le constat est que les assureurs déploient leur effort de manière individuelle pour être attributaire des marchés et dans des cas particuliers où le MO autorise le regroupement, c'est à l'Apériteur seul du risque de mener la procédure.

☞ **La résiliation des marchés**

La faculté de résilier le marché à tout moment est une prérogative de puissance publique. En effet, le CMP n'offre pas la possibilité aux soumissionnaires de résilier les marchés même pour défaut de paiement des primes. La décision de résilier peut être prise unilatéralement en fonction de l'intérêt général, aussi bien aux torts du titulaire qu'en absence des torts de sa part.

CHAP II : DIFFICULTES LIEES A LA PRATIQUE DES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE ET PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Avant d'examiner les problèmes et de proposer des solutions pour la mise œuvre facile des assurances dans les appels d'offres, présentons d'abord quelques éléments qui font que l'assurance est une activité spécifique et qui doit être prise en compte dans les procédures des appels d'offres.

I. SPECIFICITES DE L'ASSURANCE AU REGARD DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCE SUR APPELS D'OFFRES AU CAMEROUN

Il en ressort de la définition du professeur HÉMARD les spécificités suivantes :

➤ Inversion du cycle de production

Une des particularités de l'assurance réside dans ce qu'on appelle l'inversion du cycle de production. En effet, à la différence d'une entreprise industrielle ou commerciale, l'Assureur ne connaît pas à l'avance le prix de revient de son produit, c'est-à-dire le coût total des paiements qui seront effectués au profit des collectivités publiques victimes de sinistres garantis.

➤ La rémunération (prime ou cotisation)

La prime est la somme payée par l'assuré en contrepartie des garanties accordées par l'assureur. C'est le prix de vente du "Service Assurance". L'assurance est un produit immatériel et intangible et en plus c'est une promesse que l'assureur vend.

La rémunération est déterminée par l'assureur en tenant compte d'un certain nombre d'éléments notamment la sinistralité du risque et les statistiques. Ces éléments ne sont généralement pas connus dans les marchés publics, toutefois, l'assureur choisit de souscrire ou pas.

➤ **Caractère aléatoire du contrat d'assurance**

Le souscripteur paie sa prime dès la souscription du contrat alors que l'assureur n'intervient qu'en cas de réalisation d'un événement garanti au contrat. L'aléa est aussi du côté de l'assuré et réside dans la date de paiement de la prime.

➤ **Mutualité et compensation**

L'assurance ne saurait être un pari. En réalité, l'assureur assure une multitude de risques ; l'opération d'assurance consiste dans la compensation des risques de cette multitude présentant des risques semblables. L'assureur versant les prestations en cas de sinistre à quelques-uns grâce à l'ensemble des primes collectées.

Il y a donc une répartition possible de la charge de ces dommages potentiels entre tous ceux qui redoutent la réalisation d'un même risque. Pour ce faire il convient de grouper avant la survenance du sinistre tous les individus qui accepteront de participer à la réparation des dommages subis par l'un ou l'autre d'entre eux.

C'est le fondement même du concept de la mutualité. Une notion importante apparaît ici ; c'est celle de la nécessaire sélection des risques que l'assureur doit opérer.

La difficulté en assurance réside donc dans le fait que l'Assureur doit prévoir le nombre de sinistres qui auront lieu afin qu'ils soient compatibles avec le nombre de risques assurés. Il doit donc faire à l'avance l'évaluation la plus exacte possible du nombre et du montant des sinistres probables afin de pouvoir couvrir lesdits sinistres. Pour y parvenir l'Assureur a recours d'une part à des techniques mathématiques.

Généralement dans le portefeuille des compagnies, les appels d'offres ne sont pas assez nombreux pour mutualiser et compenser ces risques entre eux. D'où la compensation avec les risques de particuliers.

➤ **Loi de la statistique**

Un élément important en assurance est la connaissance du risque à travers les statistiques du passé avant la souscription ou encore l'historique du risque.

Du fait de l'inversion du cycle de production dans l'assurance, l'assureur s'appuie sur les statistiques du passé pour prévoir ce qui pourrait se produire dans l'avenir s'agissant

particulièrement du nombre des sinistres et de leur importance en coût. À partir des données du passé, on peut prévoir l'avenir à partir des lois statistiques ou des modèles mathématiques.

II. PROBLEMES SOULEVES PAR LES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES AU CAMEROUN

Les marchés publics sont un secteur particulièrement sensible pour l'Etat puisqu'il permet à ce dernier de satisfaire les populations. De nombreuses dérives ont poussé à de nombreuses réformes aussi. C'est ainsi que depuis 2001, nous avons eu plus de 15 modifications et réformes dans le but d'assainir les marchés publics au Cameroun.

Les problèmes relevés dans les marchés publics sont nombreux et l'assainissement de la dépense publique est une préoccupation partagée aussi bien par les autorités nationales qu'internationales. L'ARMP relevait déjà un certain nombre de pratiques malsaines observées sur tout le système de passation des marchés publics et imputables aux différents intervenants du système (ARMP, 2006).

Les difficultés sont rencontrées tout aussi du côté de l'Etat et ses démembrements que du côté des soumissionnaires.

II.1 DIFFICULTES RENCONTREES PAR L'ETAT ET SES DEMEMBREMENTS

Les collectivités publiques rencontrent des difficultés dans la définition des besoins et garanties, et dans l'application des dispositifs réglementaires et législatifs.

1) Coexistence de deux codes : Code des Marchés Publics et Code des Assurances

Les marchés publics d'assurances sont soumis simultanément à deux codes. La soumission des services d'assurance au CMP pose inévitablement la question de ces effets sur le contrat d'assurance.

Jusqu'à une certaine époque, les contrats d'assurance des personnes publiques n'étaient pas considérés comme des marchés publics. Ils pouvaient être passés sans mise en concurrence préalable, voire sans formalisme, sauf peut-être celui de l'écrit. Cette solution se fondait sur le statut des contrats d'assurance et plus précisément sur leur soumission au code des assurances, à un régime les excluant de celui des marchés publics. L'état du droit a été bouleversé par l'Arrêté n° 004/CAB/PM du 30 décembre 2005 relative à l'application du Code des Marchés Publics qui a intégré les services d'assurances dans son champ d'application.

2) Définition des besoins et garanties

La définition préalable du besoin par la personne responsable du marché est une obligation induite par le procédé de mise en concurrence et accentuée par la procédure de mise en concurrence. Selon l'article 6 du code des marchés publics, le MO est tenu de définir préalablement au lancement ses besoins.

Le code des marchés publics est fondé sur le principe selon lequel est confiée à la personne publique la responsabilité de la passation du marché. Cette charge s'inscrit à la fois comme une obligation, corollaire de l'obligation de définition préalable du besoin, de l'obligation de transparence et des procédures de mise en concurrence, mais aussi comme un effet induit par le procédé de mise en concurrence. En revanche, le droit des assurances est construit sur le constat d'un déséquilibre réel, inverse entre les parties au contrat, qu'il doit compenser par la protection du consentement du souscripteur d'un contrat d'assurance.

Ainsi, les deux régimes juridiques, sans se contrarier, sont fondés sur deux philosophies différentes, voire contradictoires. Ne pouvant se départir d'un certain nombre de contingences inhérentes à l'opération d'assurance, la soumission au droit des marchés publics présente un mode d'élaboration du contrat d'assurance en marge des obligations posées par le Code des assurances. L'antériorité de l'intervention de la personne responsable du marché dans la formalisation contractuelle de ses besoins confère à la personne publique une importante responsabilité dans les rapports contractuels en mettant à sa charge l'obligation de définir préalablement le risque à garantir par l'émission de la proposition d'assurance et celle de définir les garanties de couverture de ce risque.

3) Retard dans la réglementation en matière de marchés publics d'assurance

Il existe des pratiques dans le secteur des appels d'offres d'assurance notamment en ce qui concerne la coassurance, les intermédiaires d'assurance qui sont importants en assurance et dont la réglementation des marchés publics reste muet.

En France par exemple, il existe des textes qui régissent les marchés publics d'assurance : la circulaire du 24/12/2007 relative aux modes de passation des MPA et il existe un guide de bonnes pratiques.

4) Lenteur dans le processus de passation

Nous avons observé dans certains contrats des délais souvent trop longs entre la remise des offres et la signature du marché définitif. Ces délais peuvent aller jusqu'à neuf (09) mois après la remise des offres.

En plus, le MINMAP doit désormais apposer son visa sur tous les décomptes des cocontractants de l'Administration et sur tous les décomptes d'un certain montant. C'est une tâche supplémentaire qui s'ajoute à celles déjà existantes. D'où un engorgement est constaté au niveau du MINMAP et les délais sont prorogés retardant ainsi le commencement d'exécution des prestations.

II.2 DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ASSUREURS

Les assureurs éprouvent des difficultés aussi bien tant au niveau de la souscription qu'au niveau de la tarification ou au niveau du recouvrement de la prime même si elles n'ont pas la même ampleur.

A. A la souscription

L'assureur qui prend des risques calculés, a besoin d'un minimum d'informations à la souscription pour l'appréciation d'un risque qu'il compte garantir.

1) Déclaration et évaluation du risque

L'obligation de déclaration du point de vue assurantiel pèse sur le MO qui est le souscripteur.

Pour les particuliers, cela revient à répondre exactement aux questions de l'assureur pour lui permettre d'apprécier le risque qu'il prend en charge.

En revanche, dans les marchés publics, il s'agit pour le MO de décrire le risque qu'il entend assurer et les circonstances connues de lui. Mais, il est souvent difficile pour les collectivités publiques d'évaluer exactement les risques qu'elles encourent. De plus c'est le MO qui définit ses besoins à travers un cahier de charge qui fait partie du dossier de consultation. Ce cahier de charges fait office de contrat ou préfigure déjà le futur contrat. Ce cahier de charges présente les risques tels quels au moment de la consultation et n'en dit mot sur la sinistralité par exemple au cours des années antérieures. Ce qui entraîne une mauvaise évaluation du risque pris par l'assureur.

Le CMP ne prévoit pas l'obligation de renseignements qui pèse sur le proposant à la souscription et en cours de contrat alors qu'en assurance c'est le point d'entrée et des sanctions sont prévues en cas de fausses déclarations.

2) Analyse des réponses présentées par les candidats

Contrairement aux assurances de particuliers où c'est l'assureur qui décide d'accepter ou de refuser un risque, dans les MPA, c'est au MO que revient cette lourde tâche. En effet, le MO doit sélectionner des candidats selon des critères bien définis au DAO.

Les assureurs n'ont plus la possibilité de présenter plusieurs offres. L'assureur ne présente qu'une seule offre qui l'engage en cas d'attribution du marché. Ainsi le montant de la prime proposé doit pouvoir couvrir ses engagements futurs.

La grille d'évaluation est inscrite dans le DC et les assureurs pour avoir le maximum de point doivent respecter strictement cette grille. Cette grille impose aux assureurs la conduite à tenir. D'où les prix proposés vont en l'encontre des tarifs qui constituent la base de souscription des affaires.

3) Intermédiaires d'assurance

Les intermédiaires sont interfaces entre les Assureurs et leurs clients. Ils sont mandataires du client ou de la compagnie. Ainsi, étant donné que les marchés sur appels d'offres sont caractérisés par la mise en concurrence et la liberté d'accès à la commande public des entreprises susceptibles de satisfaire les besoins du MO, la question de la place des intermédiaires d'assurances dans les appels d'offres se pose donc ou faut-il réserver la soumission à une catégorie d'intervenants ? Le CMP reste muet à ce sujet tandis que le Code CIMA leur consacre un livre entier.

Par ailleurs, ils sont rémunérés à la commission sur les affaires apportées par eux et la question ici est de savoir qui les rémunéra.

4) Coassurance ou groupement d'entreprise

Le code des marchés parle plutôt du groupement d'entreprise qui peut être tenu conjointement ou solidairement. Le groupement est représenté par un mandataire comme en assurance. La seule différence réside dans le seul fait qu'il n'y a pas de solidarité en assurance.

La réglementation des marchés étant muet sur ce point, dans la pratique, le pouvoir adjudicateur agit à son gré sans qu'il existe un véritable droit applicable en ce qui concerne la coassurance des marchés publics d'assurance.

Le coassureur ne peut modifier sa part en cours d'année d'assurance s'il n'y a aucune modification de la prime et s'il n'est survenu aucun sinistre. Que se passe-t-il dans le cas contraire ?

5) La méconnaissance du risque à souscrire

Le risque ayant l'objet du gré à gré, les assureurs n'ont généralement pas une bonne connaissance du risque à soumissionner. C'est ainsi qu'on observe des écarts de primes entre assureurs pouvant alors atteindre jusqu'à 50 000 000 F CFA lors du dépouillement des offres financières des candidats.

B. La tarification du risque

La tarification consiste à proposer un prix au marché faisant l'objet de l'appel d'offres. Cette tarification dépend d'un certain nombre de paramètres à ne pas négliger dans le cadre d'un appel d'offres.

1) Attribution du marché ou choix du soumissionnaire

L'attribution du marché se fait selon la procédure du mieux disant ou du moins-disant. Dans ce cas, les assureurs feront tout pour respecter les prescriptions du DC et pour avoir l'offre financière la moins chère possible. Par conséquent ils pourront percevoir des primes qui ne correspondent pas aux risques réels encourus.

Le contrat d'assurance est l'émanation d'une opération technique et économique qui a justifié l'émergence d'un régime juridique spécial. La personne responsable du marché est-elle en mesure d'appréhender selon les dispositions du Code des marchés, la valeur économique d'une offre fondée sur une évaluation de risques dont la probabilité de survenance est fondée sur une analyse actuarielle et une gestion mutualisée auxquelles se livre le prestataire ? Le caractère aléatoire et successif du contrat d'assurance permet-il de dégager utilement sa qualité au moment de sa conclusion ? La qualité de l'offre d'assurance ne serait-elle pas, à l'issue d'une procédure de passation de marchés, qu'un postulat ?

2) La tarification des marchés publics sur appels d'offres

Pour tarifer un risque, il faut déjà avoir une bonne connaissance de la chose. Ce qui n'est pas généralement le cas. Ce n'est pas tout, cela ne suffit pas pour acquérir un marché public sur appel d'offres car il s'agit d'une compétition ouverte entre candidats où le mieux offrant remporte la partie.

La concurrence est donc un élément essentiel à prendre en compte dans la détermination de la prime d'assurance. Et concernant les grands risques, le consentement des réassureurs est indispensable. D'une part la concurrence peut amener une entreprise à faire des réductions sur certains risques et d'autre part les réassureurs vous imposent la conduite à tenir grâce à leur meilleure connaissance du risque en question. D'où un dilemme auquel fait face l'assureur.

3) Un contrat économiquement stable

Successif et aléatoire, le contrat d'assurance peut faire l'objet de perturbations en cours d'exécution, notamment en raison de la modification du risque couvert. Le droit des assurances envisage ainsi plusieurs hypothèses à l'occasion desquelles les cocontractants peuvent revenir sur les termes de leur accord.

Le droit des marchés publics limite le droit de modification du contrat en enserrant les transformations de celui-ci dans le cadre de son économie initiale (30%). La soumission des contrats d'assurance aux procédures de passation des marchés publics ajoute à l'obligation de consentement qui fonde le droit de modification des contrats d'assurance, celle de préserver son économie.

Cette obligation ne remet pas en cause le droit de modifier le contrat en cours d'exécution mais en limite la portée. L'économie contractuelle constitue une structure que les modifications contractuelles ne doivent pas avoir pour conséquence de déformer. Par ailleurs, elle peut être, dans certaines hypothèses, une raison de modifications des obligations contractuelles pour la préserver. L'exécution du contrat est ainsi conditionnée à sa correspondance aux projections contractuelles initiales.

C. Recouvrement de la prime

1) Paiement de la prime d'assurance

Selon l'article 13 du Code CIMA, la prise d'effet du contrat est subordonnée au paiement de la prime. L'Arrêté cité ci-dessus énumère les préalables avant la passation des marchés publics parmi lesquels le Maître d'Ouvrage doit s'assurer de la mise en place et de la disponibilité du financement. Jusque-là, on observe des dérives et on arrive parfois à des situations où la prime n'est pas payée à la fin de l'exécution des prestations telles que prévues par le marché. Des intérêts moratoires sont pourtant prévus en cas de défaut de paiement dans les délais fixés par le cahier de clauses administratives particulières (CCAP) (Art. 87 du CMP). Mais il est rare de voir cela s'appliquer.

L'exigence de la disponibilité des financements n'est-elle pas un leurre ? Quand bien même les fonds existeraient, la lourdeur des procédures ne serait-elle pas un obstacle ?

Le caractère **aléatoire** du contrat devient ainsi flagrant : l'aléa ne se trouve plus au niveau de l'assureur, il est transféré aussi au MO.

2) les impayés de primes

Depuis la nouvelle disposition de l'article 13 qui interdit la souscription d'assurance à crédit, les impayés des entreprises sont en grande partie générés par les marchés publics sur appels d'offres. Par exemple, nous avons les chiffres suivant venant de NSIA Cameroun.

Tableau 2 : Impayés (en millions de F CFA) sur les trois dernières années

ANNEE	2011	2012	2013
Impayés de primes (1)	1 372	351	266
Chiffres d' Affaires (2)	7 923	8 004	9 142
Rapport (1)/(2)	17,32%	4,39%	2,91%

Source : Etats financiers de l'entreprise.

Remarques et observations :

- ☒ Les impayés représentent une part non négligeable du chiffre d'affaires ;
- ☒ Les impayés baissent au fil des années : on est passé de 17% de primes impayées en 2011 à 3% en 2013 ; c'est une baisse considérable à saluer ;
- ☒ Le chiffre d'affaires évolue en sens inverse que les arriérés de primes ;
- ☒ Certaines branches sont génératrices d'arriérés notamment les branches Accidents corporels et Maladie, Incendie et Transport (Documents CIMA de l'entreprise) ;
- ☒ Les impayés représentaient 17% du chiffre d'affaire en 2011 et ont considérablement baissé (de -74.65%) entre 2011 et 2012. Ceci est certainement dû à la nouvelle réglementation : la modification de l'article 13 qui a eu lieu en 2011 et qui a pris effet le 1^{er} Octobre de la même année.

3) Règlement des litiges

Les litiges portent généralement sur la prime. Le MO prévoit généralement dans le CCAP un article sur le règlement des différends et litiges survenant entre les parties contractantes. L'article prévoit généralement la tentative de conciliation avant d'aller devant la juridiction compétente prévue dans le DAO. Dans ce cas, le problème est que la procédure peut durer plusieurs mois voire années et nécessite également d'énormes moyens financiers.

4) Prise d'effet du contrat.

Le CMP précise que le marché ne pourra prendre effet qu'à partir de sa notification au contractant, alors que la pratique de l'Assurance veut que le contrat prenne effet dès le paiement de la prime, qui sera postérieur à la notification prévue par le CMP. Cela est d'autant plus fâcheux que la notification ne peut avoir d'effet rétroactif

Cette notification ne marque pas nécessairement le point de départ de l'exécution, car celle-ci peut commencer à une date postérieure à la notification et contractuellement fixée.

Tableau 3 : Quelques dates des contrats

CONTRAT	DATE DE REMISE DES OFFRES	DATE D'EFFET	SIGNATURE MARCHE
1	23/12/2013	01/05/2014	30/06/2014
2	23/12/2013	01/05/2014	28/04/2014
3	19/03/2013	01/07/2014	24/12/2013

Source : Dossiers Appels d'Offres

La liste de ces difficultés n'est pas exhaustive. Un marché est appelé à naître, vivre et mourir. Nous pouvons ajouter à ce qui a été dit les points ci-après qui sont des batailles auxquelles les assureurs doivent faire face pour survivre face aux appels d'offres.

D. Fin ou résiliation du contrat

Le CMP (le DAO ou le marché) précise les conditions de résiliation d'un marché. De même, le Code CIMA met aussi en relief les conditions de résiliation d'un contrat. Mais cependant, seul le MO peut mettre fin au contrat aux tords ou non de l'assureur.

De plus, il existe deux contrats dans les marchés publics d'assurances : le marché et le contrat d'assurance. La résiliation du marché entraîne celle du contrat d'assurance mais l'inverse n'est pas vrai. Il en résulte que le marché est le véritable contrat puisqu'il ressort tous les éléments du contrat d'assurance. L'attributaire n'est-il pas prisonnier de ce contrat à la fin ?

E. Renouvellement du contrat

La durée d'un contrat public d'assurance est généralement supérieure à un (01) an et inférieure à quatre (04) ans. Une fois au terme du contrat, le MO doit de nouveau procéder de nouveau à une mise en concurrence pour sélectionner un cocontractant. De ce fait, la cotisation proposée par l'attributaire du marché peut servir de base à la tarification pour les périodes à venir. Il en résultera probablement encore une sous-tarification.

F. Non-respect de la réglementation des marchés publics

Nous avons étudié quelques contrats et nous avons observé les remarques suivantes :

- ✧ Le début des prestations ou la prise d'effet est antérieure à la notification du marché ;
- ✧ Le cautionnement définitif n'est pas réalisé dans le délai prévu (20 jours) par le CMP ;
- ✧ Le délai accordé pour la remise des offres est court ;
- ✧ Non respect des délais au MINMAP pour viser les décomptes et les marchés qui relèveraient de sa compétence;
- ✧ Commencement des prestations sans ordre de service préalable ;
- ✧ Etc.

G. Dépendance aux appels d'offres

Chaque compagnie sur le marché, pour se développer ou se positionner, a un plan de développement propre à elle qui tient compte des facteurs tant externes qu'internes.

Plusieurs compagnies se positionnent sur le marché grâce aux appels d'offres. Il n'y a qu'à considérer toutes les entreprises qui soumissionnent régulièrement aux appels d'offres et nous constaterons qu'elles dépendent d'une manière ou d'une autre des appels d'offres.

Cette dépendance peut être faible (< 10% du chiffre d'affaire), moyenne (jusqu'à 20% du chiffre d'affaire) et forte (au-delà de 40%) par exemple.

Lorsque la dépendance aux appels d'offres est moyenne ou forte, cela peut être un obstacle dans la mesure où le principe des AO étant la mise en concurrence, ces appels d'offres en portefeuille cette année peuvent ne plus l'être l'année d'après ou dans deux ou trois ans pour les AO pluriannuels.

La dépendance aux AO pose les difficultés suivantes :

1) La perte d'une affaire peut faire chuter énormément le chiffre d'affaires

C'est le cas par exemple de la SONARA. C'est un risque qui peut faire entrer ou sortir des milliards en portefeuille (près de six milliards si l'on s'en tient aux résultats du dernier appel d'offre SONARA). De nombreux autres risques de la sorte existent même s'ils n'apportent pas des milliards mais cela se rapproche.

2) Le nombre de ces affaires

Puisqu'il s'agit dans les MP de couvrir les risques de l'Etat et de ses démembrements, ces risques-là sont limités et généralement ne peuvent pas permettre à l'assureur de faire jouer la loi des grands nombres (LGN). Les compagnies sont dans l'obligation de les compenser avec les risques des particuliers.

III. PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

Nous avons ci-dessus énuméré les problèmes rencontrés par les maîtres d'ouvrages d'une part et par les assureurs d'autre part. Ces difficultés nous ont amené à proposer quelques solutions pour améliorer cette cohabitation entre les deux dispositifs.

Les solutions vont en l'encontre des deux parties aux contrats publics, qui doivent faire de leur mieux pour coopérer et exercer leurs activités comme il se doit.

III.1 PROPOSITIONS A L'ENDROIT DES COLLECTIVITES PUBLIQUES

III.1.1 DEFINITION DES BESOINS ET GARANTIES

Les collectivités publiques devront s'entourer des experts en la matière notamment des assureurs pour une bonne définition et appréhension des risques et des garanties.

III.1.2 CHOIX DU SOUMISSIONNAIRE

La préparation de la réponse au DAO est une étape cruciale pour chacun des soumissionnaires qui s'y engage et une étape où l'entreprise est fragile. Il s'agit de respecter non seulement des conditions de fonds et de forme, mais également des conditions de quantité, de prix et de qualité. Tout ceci dans un même package.

Le DC mentionne les critères de sélection dans un marché sur appel d'offres. Ces critères prennent en compte un ensemble d'éléments à savoir :

- ◆ La conformité des offres aux prescriptions du DAO ;
- ◆ Note de l'offre technique (minimum indiquée dans le Dossier de consultation) ;
- ◆ Offre financière évaluée la moins-disante ;
- ◆ Offre financière compatible avec le financement disponible ;
- ◆ Procédure conforme à la réglementation en vigueur ;
- ◆ Capacités technique et financière satisfaisantes ;
- ◆ Qualification du Personnel gestionnaire de la police ;

Au regard de ces critères à remplir pour espérer être sélectionné, le soumissionnaire a du pain sur la planche. Le soumissionnaire doit faire face à cet ensemble de contraintes et doit se positionner de la meilleure des manières possibles. D'où l'entreprise est sensible à ce moment et tous les espoirs de réussite sont permis.

Pour cela, le MO définira des critères objectifs de sélection, c'est-à-dire une grille d'évaluation adapté au secteur des assurances en tenant compte de sa spécificité.

III.1.3 NECESSITE D'ADAPTER LE REGIME JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE AUX SPECIFICITES DE L'ASSURANCE

Cette nécessité s'est fait sentir en droit positif français à qui empruntent presque tous les droits applicables dans la zone CIMA et il y a lieu de s'arrimer à la nouvelle donne : le modernisme. Cela se fait déjà ressentir sous nos cieux.

En France, des actions ont permis une adaptation en France du Code des MP au secteur de l'assurance. Nous avons :

☛ La circulaire du 24/12/2007 relative aux modes de passation des MPA

Elle traite des incidences du CMP sur MPA en rappelant les principes suivants :

- Les documents exigés des assureurs
- Les procédures applicables en fonction des seuils
- Les modalités de publicité
- Le déroulement de la procédure
- La coassurance

Des commentateurs ont trouvés des points positifs :

- Option de résiliation par chacune des parties
- La possibilité pour les assureurs d'émettre des réserves
- Le rappel de la coassurance
- Les dispositions sur le rôle des intermédiaires

Le Guide pratique pour la passation des marchés d'assurances des collectivités locales

Ce guide a pour objet de permettre aux acheteurs publics « d'exprimer leurs besoins de façon précise, afin de donner aux acteurs de l'assurance présents sur le marché des offres répondant aux besoins des collectivités locales, dans le respect tant du code des assurances que des règles de la commande publique ».

La nécessité d'une certaine modernité

Les MPA exigent des soumissionnaires tellement de pièces que certains assureurs renoncent à soumissionner, ce qui réduit la concurrence qui est recherchée par le CMP.

La dématérialisation des MP est une solution et ainsi on arrive à des transmissions et à des retraits électroniques des AO. Ce n'est pas encore le cas sous nos cieux.

III.2 PROPOSITIONS A L'ENDROIT DES ASSUREURS

III.2.1 SELECTION DE L'ATTRIBUTAIRE

Le soumissionnaire devra s'entourer d'une équipe spécialisée et expérimentée composée non seulement des membres d'une direction mais aussi des autres directions pour qu'ensemble l'offre proposée soit la meilleure possible. Il est bon de mettre sur pieds un comité de suivi des marchés publics étant donné les contraintes ou obligations que ces derniers nécessitent.

Il ne s'agit pas de créer des postes s'occupant uniquement des marchés publics mais il s'agit d'une qualification du personnel en place. En effet, bien que les appels d'offres contribuent souvent énormément au chiffre d'affaires, ces appels d'offres ne sont généralement pas en grand nombre même si certains appels d'offres sont d'un montant très élevé.

Les autres contraintes citées ci-dessus relèvent de la gestion quotidienne de l'entreprise. D'où le personnel de l'entreprise doit être de qualité, professionnel et expérimenté.

La nouvelle tendance aujourd'hui est la norme qualité qui est essentiel à notre avis. Il y a quelques années seulement ce n'était qu'un leurre, mais de nos jours, plusieurs compagnies d'assurance sont déjà certifiées ISO 9001. C'est une excellente chose, une fois qu'on y est, on n'en veut plus sortir dans la mesure où chacun est impliqué dans la chaîne et le principe étant l'amélioration continue.

La qualité est orienté client c'est-à-dire que tout ce que l'on fait c'est dans le but de satisfaire le client. Cette politique est importante dans la mesure où elle donne des résultats concrets qui sont mesurables. A cet effet, c'est un avantage en matière de préparation de la réponse au dossier d'appels d'offres.

Généralement, les assureurs soumissionnent à plusieurs appels d'offres et peuvent être attributaires de plusieurs marchés de façon à dépendre même de ces marchés. En soi, ceci n'est pas une mauvaise chose mais une bonne chose dans la mesure où il y a augmentation du chiffre d'affaires de la société. Au-delà de cet avantage, on peut se demander si dépendre des appels d'offres publics ne présente pas un risque pour l'entreprise d'assurance.

III.2.2 DEPENDANCE DU PORTEFEUILLE AUX APPELS D'OFFRES

Comme nous l'avons vu plus haut, cette dépendance peut poser des problèmes. Pour pallier à cela, l'entreprise devra :

☛ **Prendre conscience que les appels d'offres en portefeuille sont aléatoires**

On ne peut pas faire du chiffre qu'avec les appels d'offres. En effet, le gré à gré est « mort » pour laisser place à l'égalité de chances des candidats et la transparence des procédures. Ce n'est plus parce qu'on connaît personnellement le MO qu'on remportera l'appel d'offres. Il en résulte qu'on ne peut plus trop compter sur les appels d'offres puisque ces derniers constituent en eux-mêmes un aléa dans le sens où ils ne peuvent plus se trouver en portefeuille dans les années à venir.

☛ **Se forger une réputation**

Il s'agit d'atteindre un niveau où la notoriété et le sérieux de l'entreprise ne sont plus à démontrer. Il faut communiquer sur les produits mais ce n'est pas le plus important. En plus de cela il faut dire ce que l'on fait ou va faire et faire ce que l'on a dit dans le but

de satisfaire les clients. Le constat fait est que les entreprises s'occupent généralement à chercher de nouveaux clients et oublient ceux qui sont déjà en portefeuille. Les assureurs sont sans savoir qu'un client insatisfait le diffuse autour de lui.

☛ Développer les risques de particuliers

Le taux de pénétration étant très faible dans nos pays, l'entreprise devra mettre l'accent sur les risques de particuliers en développant davantage son réseau commercial.

L'on observe de plus en plus des représentants des assureurs qui ne connaissent pas eux-mêmes les produits qu'ils vendent. La formation de ce réseau commercial est donc indispensable si l'on veut atteindre les cibles fixées.

☛ Adapter ses produits au client

La population au Cameroun est en majorité pauvre. La difficulté est donc de leur proposer des produits d'assurance à moindre coût tout en s'assurant une marge bénéficiaire. Les produits vendus aujourd'hui sont des produits classiques et adaptés à un type de clients, ceux qui ont un revenu moyen ou élevé. Ceux d'un faible revenu ne s'intéressent généralement pas à l'assurance car n'ont pas les moyens pour payer.

Pour couvrir l'ensemble de la population, les assureurs doivent faire quelque chose. Il peut s'agir de créer des nouveaux produits adaptés et à leur portée.

III.2.3 REGLEMENT DES DIFFERENDS

Comme nous l'avons dit, l'assureur sélectionné ne doit pas rester les bras croisés en attendant que le MO lui paie le prix des prestations convenu au marché lorsqu'il ne s'exécute pas volontairement.

Les litiges entre Assureurs et MO portent essentiellement sur les primes. Une fois l'attributaire sélectionné, il a besoin d'être payé pour débiter les prestations compte tenu de la spécificité de l'assurance et des nouvelles dispositions de l'article 13 nouveau.

L'assureur qui exécute les prestations doit pouvoir rentrer dans ses droits pour les fructifier à travers des placements et doit éviter de faire face au risque de trésorerie. Pour recouvrer ses droits, l'assureur dispose des moyens de recouvrement des créances.

Le recouvrement des créances est défini comme le fait pour une créance d'obtenir le paiement de la somme d'argent ou de la prestation en nature qui lui est due, à l'arrivée du terme convenu. Une créance est traduite comme le droit qu'une personne a d'exiger à quelqu'un une chose, généralement somme d'argent d'une part, d'autre part, cette notion fait appel directement à un créancier et un débiteur. Le créancier ici est l'assureur et le débiteur c'est les collectivités publiques.

Il existe plusieurs moyens de recouvrement de ces créances que peuvent utiliser les assureurs. Nous pouvons citer le recouvrement à l'amiable, le recouvrement par compensation, le recouvrement forcé ou judiciaire, la transaction, l'arbitrage, etc. La liste n'est pas exhaustive mais il s'agit ici de l'essentiel pour notre étude.

A) Recouvrement amiable

L'impayé ou la prime qui n'est pas payée dans les délais n'est pas seulement un risque commercial pour l'assureur mais également un risque financier qui pèse sur sa trésorerie.

Attendre pour encaisser son argent c'est prendre le risque d'arriver trop tard (disparition du client ou de nous-mêmes). Agir vite est un gage de réussite pour recouvrer ses créances.

Le recouvrement amiable est une procédure de règlement des créances publiques laissée à l'initiative du créancier qui est l'assureur dans ce cas. Il s'agit de la part du créancier de mener une tentative de conciliation avec le MO dans le but de rentrer rapidement dans ses droits. Ce recouvrement exige un certain nombre d'étapes à suivre :

La communication qui consiste à échanger avec le MO sans recourir à la force.

Deux types de communications : la communication écrite et la communication orale ou par téléphone.

La communication orale : il s'agit d'entrer en contact avec le Maître d'Ouvrage via le téléphone et/ou des visites chez le client. En effet, il faut humaniser les relations avec le client :

- Pour marquer la bonne relation d'affaire en cours ;

- Pour permettre d'instaurer un dialogue avec le client afin de comprendre les raisons du défaut de paiement et aboutir à un accord ;
- Pour avoir plus de chance de récupérer sa créance ;

La communication écrite nécessite l'envoi des correspondances dans le but de sensibiliser le MO et de lui montrer le bien-fondé de respecter ses engagements. La communication écrite suppose l'envoi par courrier des lettres de relance simples, graduelles et cadencées. Ensuite l'envoi des lettres de mise en demeure de payer avec accusé de réception avec menaces mises en exécution.

L'assureur devra mettre sur pieds un plan de gestion efficace des relances qu'il devra lui-même respecter et mettre ses menaces à exécution.

Un exemple de procédure du recouvrement à l'amiable est la suivante (voir logigramme ci-après et voir annexe pour les modèles de lettre de relance) :

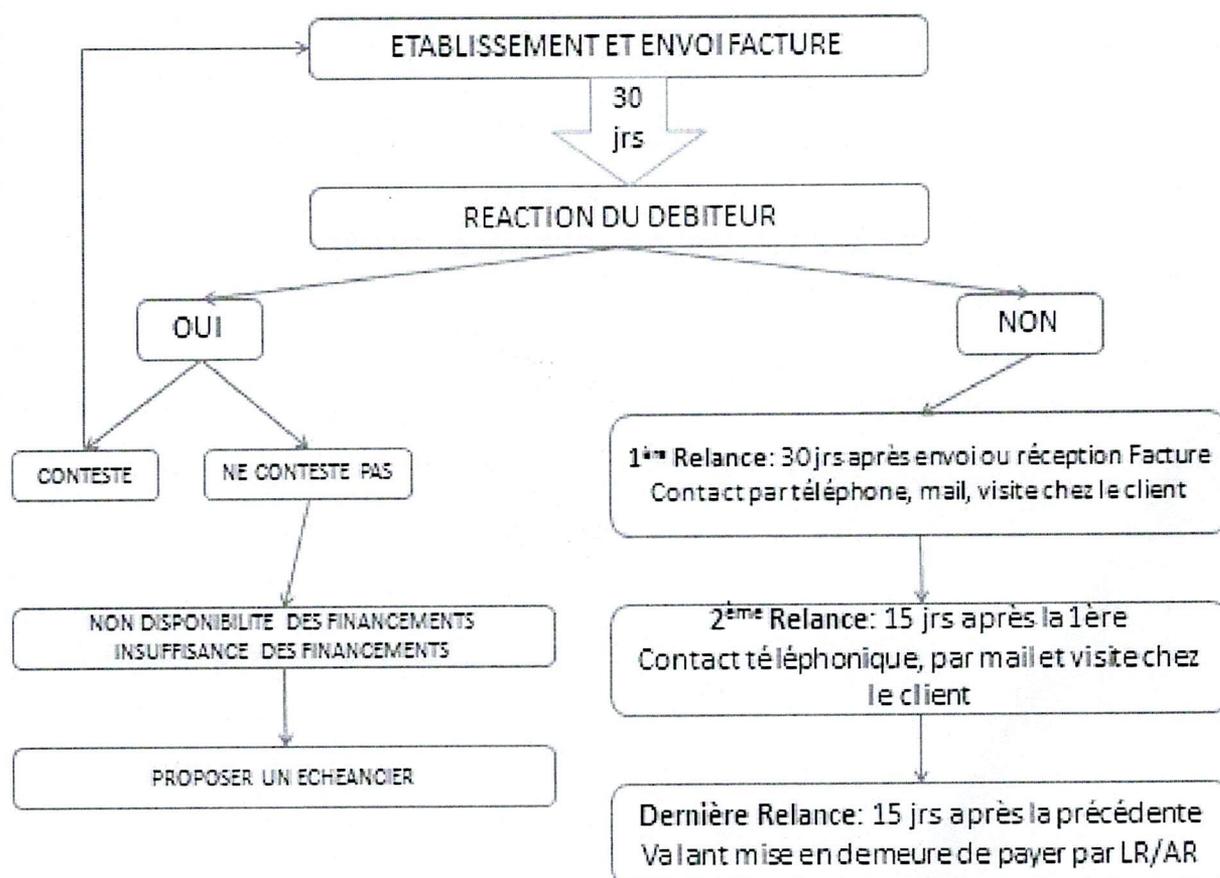


Figure 3 : Procédure de recouvrement à l'amiable

En somme, le recouvrement à l'amiable impose de mettre en place un système efficace de gestion des relances qui tiendra compte du type de client, du montant de la créance, de l'ancienneté du client et de la relation avec le client (client ponctuel ou à préserver).

B) Recouvrement par compensation

La compensation est un moyen de recouvrement des créances qui consiste à déduire le montant de la créance qu'on a sur une personne physique ou morale, du montant de la dette qu'on doit à cette même personne jusqu'à épuisement de ladite créance.

Etant donné que la créance constitue les primes d'assurance et les dettes les sinistres survenus et dus, est-il possible d'effectuer une compensation entre primes et sinistres ?

Ce type de compensation n'est pas autorisé par le code CIMA mais c'est une pratique que l'on retrouve souvent sur le terrain. En effet, selon l'article 13, l'assureur ne peut se prévaloir qu'une prime n'a pas été payé pour refuser sa garantie.

A contrario, selon le Traité OHADA (AURVE) en son article 30, les dettes (certaines, liquides et exigibles) des personnes morales de droit public ou des entreprises publiques, quelles qu'en soient la forme et la mission, donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité.

Exemple : la prime d'assurance de la société AES SONEL peut donner lieu à compensation avec les factures d'électricité de la société d'assurance.

L'acte uniforme (AU) autorise ainsi la compensation entre créances et dettes des collectivités publiques. Comme nous l'avons dit plus haut, les primes et les sinistres constituent essentiellement les créances et les dettes. La question qui se pose celle de savoir si les sinistres sont certains, liquides et exigibles.

Si l'on s'en tient à l'AU, les compensations se font entre dettes certaines. Le contrat d'assurance a un caractère aléatoire et l'aléa réside dans la survenance du sinistre. Le risque couvert par l'assureur peut survenir ou ne pas survenir. Le sinistre sera donc certain si et seulement si le risque est réalisé et engage la responsabilité de l'assureur.

C) Transaction

La transaction est un mode de règlement amiable à l'initiative des deux parties au litige. Les parties ne vont pas devant les juridictions mais elles vont tenter de mettre fin à leur conflit en trouvant un accord négocié entre elles. La transaction est une solution très rapide et qui ne coûte pratiquement rien aux parties. C'est donc une technique efficace de gestion des impayés.

Le code civil définit la transaction comme « un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître » en se consentant des concessions réciproques (Art.2044 du code civil ou CC).

La transaction comme tout contrat a une force obligatoire dans la mesure où : « les conventions légalement formées entre les parties tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites » (article 1134 du CC).

Exemple tiré du CC : en signant une convention portant transaction avec son créancier, l'établissement public, la CNR, a renoncé à l'immunité d'exécution dont elle pouvait utilement et valablement se prévaloir. Par conséquent, une saisie attribution pratiquée contre elle en exécution de cette convention est régulière. (CA Centre arrêt n° 142/civ du 14 janvier 2000 Aff. : TAMO C/CNR. Revue Cam du droit des Affaires n°6p167).

Une transaction est une convention et les conditions essentielles pour la validité d'une convention sont les suivantes (Art.1108 du CC) :

- Le consentement des parties qui s'obligent ;
- La capacité de contracter ;
- Une cause licite dans l'obligation ;
- Un objet certain qui marque la matière de l'engagement ;

D) L'arbitrage

L'Acte Uniforme OHADA propose une autre mode alternatif de règlement des litiges entre deux personnes physiques ou morales : l'arbitrage.

Les parties ne peuvent faire recours à l'arbitrage que si les dispositions d'ordre public ne s'imposent pas à elles. Ainsi, les collectivités publiques peuvent être partie à un

arbitrage sans pouvoir invoquer leur propre droit pour contester l'arbitrabilité d'un litige, leur capacité à compromettre ou la validité de la convention d'arbitrage.

Les assureurs pourront ainsi insérer au contrat une clause d'arbitrage ou « **clause compromissoire** ». Laquelle clause aura pour objectif en cas de litige pour non-respect des obligations contractuelles de trancher le litige par l'intervention d'un arbitre désigné d'accord parties après une mise en demeure de l'une ou de l'autre partie.

Il peut s'agir également d'une convention séparée du contrat principal, on parle de convention d'arbitrage. Cette dernière peut être signée ultérieurement à la convention principale et s'insérer comme annexe et partie intégrante à ce contrat.

Il peut être mentionné dans cette clause que l'arbitrage ne pourra entrer en jeu qu'après une tentative de conciliation à l'amiable.

E) Le recouvrement judiciaire

Il s'agit ici d'une exécution forcée c'est-à-dire le recouvrement de nos droits par l'utilisation de la force ou encore par la voie judiciaire.

C'est une procédure coûteuse financièrement et en temps alors que les assureurs ont besoin rapidement des fonds pour éviter de déséquilibrer la mutualité. Cependant, la loi a prévu des procédures simplifiées de recouvrement.

Les **procédures simplifiées de recouvrement** sont développées dans l'Acte Uniforme OHADA sur les procédures simplifiées de recouvrement et les voies d'exécution (AUPRVE). Cet Acte énonce deux procédures simplifiées de recouvrement dont l'injonction de payer et l'injonction de délivrer ou de restituer qui ont l'avantage d'être facile à mettre en œuvre et moins coûteux.

Ces procédures visent à forcer la main à ces collectivités pour qu'elles s'acquittent de leurs dettes que sont les primes sans trop de dépenses.

C'est une bonne nouvelle pour les assureurs qui pourront usités ces procédures pour recouvrer leurs créances sur les entreprises. Mais un problème se pose concernant les collectivités publiques : ces dernières bénéficient de l'immunité d'exécution. En d'autres termes, on ne peut mener sur elles une exécution forcée. De plus, en dehors du règlement amiable, c'est le recouvrement judiciaire qui est prescrit dans les DAO.

En définitive, les assureurs ont intérêt à trouver d'autres moyens autres que ceux-ci pour rentrer rapidement dans leurs fonds devant les collectivités publiques.

CONCLUSION GENERALE

En dehors de la présentation de la procédure de recours aux appels d'offres, la présente étude sur les appels d'offres d'assurances au Cameroun a permis d'identifier les principales difficultés que soulèvent les marchés publics d'assurances et de proposer des solutions pour l'amélioration du système des marchés publics au Cameroun.

Pour limiter la fraude dans les marchés publics au Cameroun et laisser la place à la transparence et à l'égalité de traitement, le Gouvernement a opté pour les appels d'offres qui consistent à opérer un choix à partir d'une mise en concurrence des entreprises.

Compte tenu de la spécificité de l'activité d'assurance, les appels d'offres d'assurances posent de nombreux problèmes même s'il existe déjà un cadre réglementaire général pour les marchés publics. Les textes applicables dans les marchés publics sont généraux et ne tiennent pas compte de la spécificité de l'assurance. D'où la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire spécial étant donné que l'arsenal de textes existants en matière de marchés publics confirme leur prévalence sur le code des assurances alors qu'il en devrait être autrement. Car les assurances sont régies par un droit spécial.

Eu égard à tout ce qui a été dit ci-dessus, on arrive à la conclusion que les règles du jeu en matière de marchés publics en général ne sont pas équitables et en particulier dans les marchés publics d'assurances étant donné l'inversion du cycle de production en assurance.

La modification du rapport de force contractuel entraîne d'énormes difficultés parmi lesquelles la sous-tarification. L'assureur prend des engagements dès la souscription du contrat et en perçoit une prime. Si cette prime est sous-estimée, cela aura forcément un impact sur le résultat de la société étant donné que les engagements pris quant à eux ne sont pas sous-évalués.

En somme, les problèmes dans les appels d'offres d'assurance se rencontrent aussi bien au niveau des assureurs qu'au niveau des maîtres d'ouvrages. Décrire les risques à assurer, organiser les visites de risque si nécessaire, établir un plan de présentation des offres pour les rendre comparables exigeront de plus en plus la mise en place d'un cadre juridique particulier pour les marchés d'assurance.

Pour une relation « **gagnant-gagnant** » entre contractants, les clauses de règlement de différends citées devront être insérées en amont de la chaîne, c'est-à-dire dans le Dossier de Consultation par le MO. Dès lors, il sera important de sensibiliser ce dernier sur ce point pour qu'ils ouvrent enfin le règlement des litiges en donnant la possibilité de faire recours à ces autres modes de règlement. De plus, il faut offrir aux assureurs la faculté de résilier le contrat telle que prévue par le Code CIMA. Les solutions nouvelles n'altèrent en rien la qualité de cette relation d'affaires mais contribuent plutôt à la maintenir voire à l'améliorer le système des marchés publics au Cameroun.

Les marchés publics d'assurances se caractérisent par une importante régression de la liberté contractuelle, du droit de l'assureur de décider de son engagement, de choisir ses partenaires, de fixer les conditions du contractant des obligations lui sont imposées par les différents cahiers de charges et envahissent non seulement le contenu contractuel mais aussi son fonctionnement. Ces obligations sont nombreuses et débutent dès la préparation des offres et se poursuivent après l'attribution du marché.

Ainsi donc en dehors des difficultés rencontrées dans les marchés publics d'assurance, deux incertitudes pèsent sur les assureurs :

- ✿ L'attribution du marché à l'issue du processus de sélection ;
- ✿ Le paiement de la prime ;

Dans le premier cas, l'essentiel à savoir est qu'un appel d'offres peut être comparé à un examen ou à un concours à la seule différence que c'est une personne qui doit réussir à la fin. Ainsi remporter un appel d'offres nécessite une certaine rigueur et une bonne connaissance de la procédure à suivre. Une bonne réponse est une bonne copie d'examen dans laquelle on retrouve les réponses respectant parfaitement l'énoncé de l'exercice.

Quant au second cas, les arriérés proviennent principalement des collectivités publiques qui bénéficient de l'immunité d'exécution. Dès lors le recouvrement à l'amiable paraît la meilleure solution face à elles, d'où la nécessité d'un plan de gestion efficace des impayés. Cependant, son taux de réussite n'est pas très élevé en dépit du non-sérieux des entreprises.

Il devient alors évident que les assureurs devront prévoir d'autres moyens rapides de recouvrement de leur créance étant donné que l'action judiciaire est lourde et coûteuse. Ces autres moyens peuvent être la transaction et l'arbitrage dont l'accord des parties est indispensable.

BIBLIOGRAPHIE

➤ OUVRAGES GENERAUX

C. Charles (1991), « *Gestion des créances clients* », Ed. Delmas pour la vie des Affaires.

Thierry Gingembre (2000), « *Recouvrement des créances* » Ed. Delmas.

Gabriel Guery (1990), « *Prévenir les impayés et recouvrer ses créances* », Ed. CLET

Gabriel Guery (1995), « *Le risque client dans l'entreprise* », Eska Editions.

Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. Acte adopté le 10 avril 1998 et paru au JO OHADA n°6 du 1er juillet 1998.

Acte uniforme sur le droit de l'arbitrage dans le cadre du Traité OHADA. Acte adopté le 11 mars 1999 et paru au JO OHADA n°8 du 15 mai 1999.

CONAC (novembre 2012). RAPPORT SUR L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU CAMEROUN EN 2011.

Code Civil ;

➤ OUVRAGES SPECIALISES, CIRCULAIRES ET REGLEMENTS

Codes des assurances des Etats membres de la CIMA, (2009) ;

Règlement N°0001/CIMA/PCMA/PCE/2011 modifiant et complétant le Code des Assurances des Etats membres de la CIMA ;

Guide pratique pour la passation des Marchés Publics d'assurances des Collectivités Locales (juin 2008). Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, République Française ;

Agence de Régulation des Marchés Publics, (2006). Etude sur les sanctions dans le domaine des marchés publics au Cameroun, 21 p.

Banque Mondiale, (2005). Rapport analytique du système de passation des marchés publics (CPAR) au Cameroun, Vol. 1, août.

➤ **COURS ET MEMOIRES**

ADOU constant saturnin, 2006 : Impayés et recouvrement des arriérés de primes : quelles stratégies pour une compagnie IARD de la zone CIMA (cas de la compagnie nationale d'assurances) ?, Institut International des Assurances, Yaoundé.

➤ **ARTICLES DE REVUE**

Allaire Frédéric. IV. Les marchés publics d'assurance (contribution à la théorie de la formation des contrats). In: Annuaire des collectivités locales. Tome 26, 2006. pp. 667-674.

DINERS-DEBATS DU GICAM Edition du 03 juillet 2014 sur le Thème : MARCHES PUBLICS ET ACCELERATION DE LA CROISSANCE.

Sabine Patricia Mougou Mbenda et Emmanuel Rémy Bekono, 2012. « La déviance comme mauvaise pratique : cas du système des marchés publics au Cameroun » Management international / International Management / Gestión Internacional, vol. 16, n° 3, 2012, p. 153-164.

Moussa SAMB, 2012 : Etude sur les difficultés de recouvrement des créances dans l'espace UEMOA : cas du Bénin, Burkina-Faso, Mali et Sénégal. Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires – Pratique Professionnelle, N°1 – Juin 2012.

➤ **TEXTES APPLICABLES DANS LES MARCHES PUBLICS**

Décret n° 2004 / 275 du 24 septembre 2004 portant Code 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° 2012 / 075 du 08 mars 2012 portant Organisation du Ministère des Marchés Publics.

Décret n° 2012 / 076 du 08 mars 2012 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2001 / 048 du 23 février 2001 portant Création, Organisation et Fonctionnement de l'Agence de Régulation 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° 2003 / 651 du 16 avril 2003 fixant les modalités d'application du régime fiscal et douanier des Marchés Publics.

Décret n°2013/271 du 05 août 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions de passation des Marchés publics ;

Arrêté n° 033 / CAB / PM du 13 février 2007 mettant en vigueur le CCAG applicable aux marchés publics des travaux, fournitures, de services et de prestations intellectuelles.

Arrêté n° 093 / CAB / PM du 05 novembre 2002 fixant les montants de la caution de soumission et les frais du dossier d'appel d'offres.

Arrêté n° 032 / CAB / PM du 28 février 2003 fixant les modalités d'application de la demande de cotation.

Circulaire n° 004 / CAB / PM du 30 décembre 2005 relative à l'application du Code des Marchés Publics.

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

Circulaire n° 001 / CAB / PM du 19 juin 2012 relative à la passation et au contrôle de l'exécution des Marchés Publics.

Circulaire du 24/12/2007 relative aux modes de passation des marchés publics d'assurance en France.

➤ **WEBOGRAPHIE**

www.Journalducameroun.com

www.camerbe.net

www.armp.cm

Table des matières

Remerciements	i
Liste des sigles et abréviations	ii
Liste des tableaux.....	iii
Liste des figures.....	iv
Glossaire.....	v
Résumé.....	vii
Abstract	viii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PARTIE I : GENERALITES SUR LES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE AU CAMEROUN.....	3
CHAP I : NOTIONS DE MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES SUR APPELS D'OFFRES.....	5
I. HISTORIQUE DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES	5
II. INTERETS DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES	7
II.1 INTERETS POUR L'ETAT ET SES DEMEMBREMENTS	8
II.2 INTERETS POUR LES ASSUREURS.....	9
III. TYPES DE MARCHES PUBLICS ET D'APPELS D'OFFRES AU CAMEROUN	11
III.1 Type de marchés publics.....	11
III.2 Type d'appels d'offres	12
CHAP II : PROCEDURES D'ACQUISITION DES MARCHES D'ASSURANCE SUR APPELS D'OFFRES AU CAMEROUN	13
I. PROCEDURE D'ATTRIBUTION DES MARCHES PUBLICS.....	13
I.1 PROCEDURE AVANT LE LANCEMENT DE L'AO.....	13
I.2 REMISE DES OFFRES	14
I.3 EVALUATION DES OFFRES.....	14
I.4 NOTIFICATION DE L'ORDRE DE SERVICE DE COMMENCER LES PRESTATIONS..	16
II. EXECUTION DES PRESTATIONS DANS LES MARCHES PUBLICS	16
III. PROCEDURES D'ACQUISITION DES MARCHES PUBLICS PAR LES ASSUREURS 18	
III.1. AUTORISATION DE SOUMISSIONNER.....	18
III.2. PREPERATION DES OFFRES.....	18
III.3. REMISE DES OFFRES.....	19
PARTIE II : DIFFICULTES LIEES A LA PRATIQUE DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES AU CAMEROUN ET PISTES DE SOLUTIONS	20
CHAP I : PRATIQUES DANS LES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCE AU CAMEROUN....	22

	55
I. PRATIQUES LIEES AU CADRE JURIDIQUE.....	22
II. PRATIQUES MEME DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCE.....	22
III. AUTRES PRATIQUES DANS LES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE	23
CHAP II : DIFFICULTES LIEES A LA PRATIQUE DES APPELS D'OFFRES D'ASSURANCE ET PROPOSITIONS DE SOLUTIONS	25
I. SPECIFICITES DE L'ASSURANCE AU REGARD DES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCE SUR APPELS D'OFFRES AU CAMEROUN.....	25
II. PROBLEMES SOULEVES PAR LES MARCHES PUBLICS D'ASSURANCES AU CAMEROUN.....	27
II.1 DIFFICULTES RENCONTREES PAR L'ETAT ET SES DEMEMBREMENTS	27
II.2 DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ASSUREURS.....	29
III. PROPOSITIONS DE SOLUTIONS	38
III.1 PROPOSITIONS A L'ENDROIT DES COLLECTIVITES PUBLIQUES	38
III.2 PROPOSITIONS A L'ENDROIT DES ASSUREURS	40
CONCLUSION GENERALE	49
BIBLIOGRAPHIE.....	51
Table des matières	54

