



---

Point E, Boulevard de l'Est Angle Rue de Kaolack BP 11 616 Dakar Tél : 221 33 825 13 16 / 221 33 825 62 59 E mail bsc@arc.sn

---

**REPUBLIQUE DU BURUNDI**

**PROJET DE DEVELOPPEMENT DES  
SECTEURS FINANCIER ET PRIVE  
(PSD)**

**AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES  
PUBLICS  
(ARMP)**

**PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE  
DU BURUNDI**

**REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE DE  
LA PASSATION DES MARCHES AU TITRE DES  
EXERCICES 2011 ET 2012**

**RAPPORT FINAL**

**(septembre 2014)**



Bujumbura, le 20 septembre 2014

**Monsieur le Coordinateur du Projet de  
Développement des Secteurs Financier et Privés  
(PSD)  
Bujumbura**

**Monsieur le Coordinateur,**

En exécution de la mission que vous nous avez confiée, relative à la revue indépendante des processus de passation, d'exécution, de suivi administratif, financier et technique et de contrôle des marchés conclus par les Autorités Contractantes de la République du Burundi pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2012, nous vous soumettons notre rapport de carence concernant la Présidence de la République du Burundi.

Il s'agit, dans le cadre de cette mission, de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par la loi N°1/01 du 4 février 2008 portant Code des Marchés Publics du Burundi afin d'exprimer une opinion motivée sur l'adéquation des procédures de passation des marchés et de gestion des contrats conclus par la Présidence de la République avec les dispositions dudit code.

Notre examen doit être effectué conformément aux normes d'audit généralement admises sur le plan international a comporté les sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires en la circonstance.

Ces normes requièrent la mise en œuvre de diligences permettant d'obtenir l'assurance raisonnable que :

- les marchés attribués au cours de la période sous revue ont été passés de manière transparente et régulière conformément aux dispositions du Code des Marchés Publics et que la mise en œuvre de ces procédures ne comporte pas d'anomalies significatives ;
- que l'exécution financière est effectuée conformément aux dispositions contractuelles et à la réglementation en vigueur ;
- que les procédures de contrôle de la matérialité des transactions sont adéquates et permettent de s'assurer de la réalisation des marchés conformément aux prescriptions techniques et aux normes prévues.

Les travaux prévus dans notre programme de vérification n'ont pas été effectués au niveau des Services de la Présidence de la République du Burundi qui n'a pas pu rassembler la documentation voulue et nous a demandé de reporter à plus tard cette activité.

Les raisons invoquées par les Services de la Présidence de la République du Burundi sont :

- la restructuration des services de la Présidence de la République entamée depuis fin Novembre 2011 et qui n'a pas encore pris fin,
- la mise en place des structures de contrôle interne en cours de réalisation avec l'appui de l'Inspection Générale de l'Etat, etc.

Ces activités qui ont connu un important retard dans leur exécution n'ont pas permis à la Superstructure de répondre à temps aux échéances prévues pour donner la matière à l'auditeur.

Nous vous souhaitons bonne réception de ce rapport de carence et vous prions d'agréer, **Monsieur le Coordinateur National**, l'expression de notre parfaite considération.

## SOMMAIRE

	Lexique des abréviations et sigles
1	Contexte de l'intervention et objectifs de la mission
1.1	Contexte de l'intervention
1.2	Objectifs de la mission
1.2.1	Objectifs généraux
1.2.2	Objectifs spécifiques
1.2.3	Etendue des travaux à effectuer
1.2.4	Rapports émis au terme de la mission
2	Approche méthodologique mise en œuvre
2.1	Revue approfondie des textes de référence
2.2	Analyse de l'organisation et de l'environnement de la passation des marchés
2.3	Vérification des différentes étapes de la passation des marchés
2.3.1	Audit de la préparation des marchés
2.3.2	Audit de la gestion de l'attribution
2.3.3	Audit de la gestion de l'exécution des marchés dans ses aspects administratifs, financiers et physiques
3	Résultats des travaux

## **Liste des abréviations et sigles**

AOO	Appel d'Offres Ouvert
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CPM	Commission de Passation des Marchés
CMP	Code des Marchés publics
CPV	Common Procurement Vocabulary (vocabulaire commun des marchés publics)
CGMP	Cellule de Gestion des Marchés Publics
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (Common Market for Eastern and Southern Africa)
DAC	Dossier d'Appel à la Concurrence
DAF	Direction Administrative et Financière
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DP	Demande de Propositions
DC	Demande de Cotations
ED	Entente Directe
HT	Hors Taxes
GG	Gré à Gré
MEFPD	Ministère de l'Economie et des Finances et de la Planification du Développement
PPM	Plan de Passation des Marchés
PV	Procès Verbal
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

**SECTION 1**  
**CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

## **1. CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

### **1. CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET OBJECTIFS DE LA MISSION**

#### **1.1 CONTEXTE DE L'INTERVENTION**

Conscient du volume important de dépenses que représente la commande publique, du flot considérable de transactions qu'elle génère et désireux de promouvoir la transparence, l'efficacité et la responsabilisation, essentielles à une bonne gouvernance, dans un Etat de droit, le Gouvernement de la République du Burundi a procédé à une profonde réforme de son système de gestion des finances publiques et de son système de passation des marchés publics. Cette double réforme vise à rationaliser les dépenses publiques et aligner le système de Passation des Marchés Publics, sur les meilleures pratiques internationales en la matière, notamment en se conformant aux directives du COMESA relatives à l'harmonisation des marchés publics des Etats membres de la Communauté. Elle comporte d'importantes innovations par rapport à la réglementation antérieure en ce qu'elle consacre la régulation, institue le recours suspensif des soumissionnaires au stade de passation de marchés, rationalise le contrôle a priori, responsabilise davantage les ministères et organismes dépensiers et systématise le contrôle a posteriori.

Au plan institutionnel, la réforme a contribué à la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) sous forme d'autorité administrative indépendante, distincte du service administratif chargé du contrôle a priori et a posteriori de la passation des marchés, en l'occurrence la Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics (DNCMP).

Les missions de l'ARMP, autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie financière, s'organisent autour du principe qui vise à séparer les fonctions de contrôle des marchés publics (conférées à la DNCMP) des fonctions de régulation qui lui permettent d'intervenir sur l'ensemble du secteur, tant à travers des missions d'assistance dans l'élaboration des politiques ou de la conception d'outils de passation (documents et formulaires standards...), qu'en matière de formation ou de développement du cadre professionnel en plus des fonctions mêmes qui constituent le cœur de la régulation, l'audit et le règlement des conflits.

En particulier, l'ARMP a l'obligation de faire réaliser, à la fin de chaque gestion budgétaire, un audit indépendant en vue de contrôler et suivre la mise en œuvre de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et conventions.

La présente mission concerne la mise en œuvre d'une revue indépendante pour la vérification, en référence au Code des Marchés publics (CMP), de la transparence et des conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés publics, des avenants et marchés complémentaires conclus au titre des exercices 2009, 2010 et 2011 par les autorités contractantes indiquées à l'annexe 1 des présents termes de référence.

## **1.2 OBJECTIFS DE LA MISSION**

### **1.2.1 Objectifs Généraux**

L'objectif principal de la mission, au sein des autorités contractantes est de vérifier le processus de passation et d'exécution des marchés conclus entre le 1er Janvier 2011 et le 31 décembre 2012, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés Publics. Il s'agira principalement d'apprécier l'adéquation des procédures de passation des marchés et les modalités de gestion des contrats aux dispositions du CMP pour les dépenses effectuées par lesdites autorités contractantes.

### **1.2.2 Objectifs Spécifiques**

Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- se faire une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés ;
- Vérifier la conformité des procédures aux principes généraux d'économie, d'efficacité, d'équité et de transparence, édictés par le CMP ;
- Fournir autant que possible, une opinion sur la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
- Identifier les cas de non-conformité des procédures avec les directives du CMP, en particulier dans les cas de rejet d'offres moins - disantes, de fractionnement de marchés, de non-respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non-respect des éléments constitutifs des cahiers des charges, de non-respect des seuils fixés pour les avenants, de non-respect des règles de publicité et de communication, etc. ; pour chacune des autorités contractantes, le consultant apportera un jugement sur l'acceptabilité de telles situations au regard des dispositions du CMP ;
- Procéder à la revue des plaintes des soumissionnaires pour évaluer l'exhaustivité, l'efficacité et la pertinence de leur traitement par l'autorité contractante et établir le pourcentage des plaintes traitées en conformité avec la réglementation en vigueur ; en ce qui concerne les plaintes finalement soumises au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP, le consultant examinera aussi le degré d'application (en pourcentage), par l'autorité contractante, des décisions y relatives, de même que la pertinence de ces décisions, pour les marchés sélectionnés atteignant les seuils de revue de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics (DNCMP),



- Examiner la pertinence et la conformité à la réglementation des avis de cette direction ;
- Dégager pour les contrats sélectionnés, les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution ;
- Examiner et évaluer les situations d'attribution de marchés par entente directe : le consultant passera en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduira en fin de revue d'une part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; il évaluera aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe ;
- Examiner la conformité de l'organisation en matière de passation de marchés et, fournir, au regard des dispositions prévues par le CMP et ses textes d'application, des recommandations en ce qui concerne le fonctionnement et les capacités des Cellules de Gestion des Marchés Publics (CGMP), des Commissions des Marchés (CM), des Commission d'Ouverture et d'Analyse des offres, des Commissions de Réception et des différents contrôles internes des Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP) ;
- Examiner les éventuels indices de fraude et de corruption ou d'autres pratiques (manœuvres collusoires, manœuvres restrictives, manœuvres obstructives) telles qu'elles sont définies dans les Directives publiées par la Banque mondiale ;
- Formuler des recommandations pour le futur.

Conformément aux termes de références, nous nous sommes appuyés sur l'expert désigné par l'ARMP pour la facilitation de nos interventions au niveau des autorités contractantes et de la constitution de la documentation nécessaire à la mise en œuvre efficace de nos travaux.

En fin de mission, une formation de 2 jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés sera organisée à l'intention de cinq (5) experts de l'ARMP et cinq (5) experts de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics DNCMP. Les sessions de formation seront organisées au siège de l'une desdites institutions.

### **1.2.3 Etendue des travaux à effectuer**

Nos travaux ont porté principalement sur la vérification, au sein des autorités contractantes figurant dans le périmètre de vérification défini dans les termes de référence, de l'application des dispositions du CMP dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés quelle que soit la source de financement ( des ressources internes et ressources externes) de leurs budgets (budget de l'Etat pour les services centraux des ministères ; budgets des organismes rattachés aux ministères, soumis à l'application du CMP ; budgets des collectivités territoriales), la formulation de

recommandations tant au niveau organisationnel qu'au niveau de la passation et de l'exécution des marchés.

A cet effet, nous avons, comme indiqué dans les termes de références et dans notre proposition technique:

- a)** en début de mission, et en rapport avec l'ARMP, sélectionné et validé un échantillon représentatif en type de contrat, taille et mode de passation des marchés. L'échantillon est composé comme suit :
  - au moins 10% des marchés atteignant les seuils de contrôle de la DNCMP (non compris les marchés par entente directe) ;
  - au moins 15% des marchés n'atteignant pas les seuils de contrôle de la DNCMP (non compris les marchés par entente directe) ;
  - 50% des marchés passés par entente directe et par consultation restreinte.

Pour chacune des premières catégories de marchés, nous nous sommes assurés que la distribution est adéquate en prenant compte à la fois les différents modes de passation et types de marchés (fournitures et services, prestations intellectuelles, travaux).

Toutefois, pour chaque catégorie de marchés dont la population est inférieure à 10, le contrôle a été exhaustif.

- b)** à la vérification de la procédure de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier de consultation, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, traitement des plaintes, délais de passation délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, etc.) ; à chaque fois que cela est applicable, nous avons apprécié la conformité des avis de la DNCMP avec la réglementation ;
- c)** à l'examen et à l'analyse du respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMP telles que, l'inscription préalable des marchés dans les plans de passation de marchés et les avis généraux d'appels d'offres, l'attribution aux moins disants qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, les réponses aux demandes d'éclaircissement formulées par les candidats, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les seuils des avenants, le respect des délais d'exécution, les cas de résiliation, etc. ;
- d)** à l'élaboration des statistiques sur les marchés ; nous avons procédé, en particulier, à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints, avenants, demandes de cotations) ; nous avons procédé également à la détermination du temps

- moyen de traitement des dossiers par les Cellules de Gestion des Marchés Publics et des autres Commissions connexes, et la fourniture des statistiques sur le nombre de dossiers (DAO, Rapport d'évaluation) rejetés par la DNCMP,
- e) à l'examen de la qualité, la transparence et l'efficacité des opérations de passation des marchés de l'autorité contractante, de même son organisation institutionnelle pour la gestion des marchés (hommes, procédures, système de suivi et de contrôle) ; diagnostic approfondi des Cellules de Gestion des Marchés Publics et des autres Commissions connexes ;
  - f) à la vérification de l'enregistrement des contrats à la charge des titulaires, de la production des garanties de restitution d'avances et des garanties de bonne exécution, la tenue des registres de marchés côtés paraphés, l'émission formelle d'ordres de service s'agissant des travaux, la réception par les commissions ad-hoc des travaux et fournitures, l'existence et ou la mise à jour du manuel des procédures de marchés et consultations restreintes s'agissant des entreprises publiques et établissements publics, agences et collectivités locales, l'application des pénalités de retard prévues et intérêts moratoires, etc.
  - g) à l'examen d'éventuels indices de fraude et de corruption ou d'autres pratiques (manœuvres collusoires, manœuvres restrictives, manœuvres obstructives) telles qu'elles sont définies dans les Directives publiées par la Banque mondiale ;
  - h) à la formulation des recommandations pour une meilleure application du CMP ;
  - i) à l'animation de séances de formation de 2 jours sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés au bénéfice de 5 experts de l'ARMP et 5 experts de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics (DNCMP).

#### **Modalités d'échantillonnage des marchés audités:**

Nous avons constitué la liste des marchés conclus en identifiant deux catégories :

- les marchés ayant atteint le seuil de contrôle de la DNCMP qui ont donc fait l'objet d'un contrôle a priori ;
- les marchés n'ayant pas atteint le seuil de contrôle.

Par la suite un échantillon correspondant à 10% pour la première catégorie et 15% pour la deuxième on été extraits aux fins de la revue.

Cependant, comme mentionné ci-avant, chaque fois que le nombre de contrats d'une catégorie a été inférieur à 10, la revue a été exhaustive.

De même, les marchés conclus par entente directe et par consultation restreinte ont été examinés à 50%.

Pour les marchés passés par entente directe, le consultant prendra les dispositions pour s'assurer le contrôle des prix de revient.

Dans ses recommandations, le Consultant donnera des indications claires sur les marchés dans lesquels il y a des indices des fraudes et de corruption afin de permettre à l'ARMP de poursuivre les investigations appropriées.

#### **1.2.4 Rapports émis au terme de la mission**

Comme indiqué dans les termes de référence, nous avons produit à l'issue de la mission et pour chaque autorité contractante les documents ci-après :

- i) Un rapport d'étape en cinq exemplaires deux semaines ouvrables après le démarrage de la mission ;
- ii) Un rapport individuel provisoire en 5 exemplaires 60 jours ouvrables après le début des prestations ;
- iii) Un rapport individuel final en cinq exemplaires 10 jours après notification des observations de l'ARMP et des autorités contractantes qui disposeront de 5 jours ouvrables pour ce faire ;
- iv) Un rapport individuel final en version définitive, 5 jours après notification des dernières observations de l'ARMP et des autorités contractantes qui disposeront de 5 jours pour ce faire.

Ces différents rapports ont été soumis sur support informatique reproductible, en fichiers PDF et Word.

Outre une description des procédures d'audit utilisées, les rapports comprennent également un sous rapport sur la qualité des structures de passation des marchés (notamment Commission de Passation des Marchés, Cellules de Gestion des Marchés Publics et contrôles internes). Ce sous rapport portera sur l'analyse des insuffisances en rapport avec le CMP et un sous rapport de synthèse sur le degré de respect des dispositions du CMP par les autorités contractantes.

Nous procéderons, pour chaque autorité contractante, à une analyse approfondie des indicateurs de suivi et de contrôle et à la formulation d'une opinion sur les performances des autorités contractantes par rapport auxdits indicateurs

Les rapports seront élaborés conformément aux indications des termes de référence.

## **SECTION 2. APPROCHE METHODOLOGIQUE**



## **2. APPROCHE METHODOLOGIQUE**

Pour atteindre les objectifs décrits ci – avant, nous avons mis en œuvre les phases de travaux ci - après :

### **2.1 PHASE N° 1 REVUE DES TEXTES DE REFERENCE**

Nous avons effectué à l'entame de la mission une prise de connaissance approfondie du cadre général de la passation des marchés publics, avec notamment une revue des textes législatifs et réglementaires en vigueur et de l'ensemble des référentiels de base applicables à la passation des marchés et à l'autorité contractante à savoir :

- règlement régional du COMESA en matière de passation des marchés publics,
- loi N° 1/01 du 04 février 2008 portant Code des Marchés Publics du Burundi,
- loi 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes,
- loi du 19 mars 1964: annexe III portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique
- décret-loi n° 1/171 du 10 décembre 1971 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.
- décret N° 100/119 du 07 juillet 2008, portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés publics,
- décret N° 100/120 du 08 juillet 2008, portant création, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés publics,
- décret N° 100/123 du 11 juillet 2008, portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de Gestion des Marchés publics,
- décret N° 100/35 du 26 octobre 2010, portant nomination des membres de la Commission Spéciale chargée des dérogations pour la passation des marchés de gré à gré présentant un caractère secret,
- ordonnance N° 540/1035/2008 du 06 octobre 2008, portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics,
- ordonnance N° 540/753/2009 du 08 juin 2009, portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur,
- ordonnance N° 540/249/2010 du 14 février 2010, portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics pour les entreprises publiques à caractère commercial,
- ordonnance N° 540/169/2011 du 17 février 2011, portant seuils de passation, de contrôle et de publication des marchés publics à financement extérieur. des documents types de passation des marchés
- ordonnance 540/07/2009 du 5 janvier 2009 portant mise en place des dossiers types de passation des marchés publics
- décisions de l'Autorité de Régulation des Marchés publics.

## **2.2 PHASE N° 2 DETERMINATION DE L'ECHANTILLON DES MARCHES A EXAMINER**

Conformément aux termes du Chapitre 3 des termes de référence de la mission, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon représentatif de l'ensemble des marchés de chaque autorité contractante à examiner, de façon à nous faire une opinion fiable sur la régularité, l'efficience et l'efficacité de l'ensemble des opérations. Cet échantillon a été constitué en respectant la répartition suivante :

- au moins 10% des marchés atteignant les seuils de contrôle de la DNCMP (non compris les marchés par entente directe) ;
- au moins 15% des marchés n'atteignant pas les seuils de contrôle de la DNCMP (non compris les marchés par entente directe) ;
- 50% des marchés passés par entente directe et des consultations restreintes

La mise en œuvre de l'approche par les risques (voir Phase 3 : analyse de l'organisation et de l'environnement de la passation des marchés), nous a conduits à procéder par sondage à l'intérieur des 2 premières catégories de marchés ci-dessus, « ...un audit consiste à examiner par sondage les éléments probants... », et il s'agit d'être raisonnablement sûr qu'il n'existe pas d'anomalies dites significatives (matérialité ou seuil de signification).

Pour les besoins de nos travaux nous avons utilisé les techniques d'échantillonnage appropriées de manière à couvrir toutes les natures de marchés à l'intérieur des 2 premières catégories de marchés, sus-ciblées. Les caractéristiques de l'échantillon répondent à un certain nombre d'impératifs, notamment être représentatif de la population de marchés passés par l'autorité contractante et de taille suffisante pour étayer les conclusions de l'audit.

Au sein d'une même catégorie (à l'exclusion des ententes directes qui sont vérifiées à 50%), la sélection a tenu compte des critères suivants :

- le seuil financier du marché, en se basant sur le montant élevé ;
- la spécificité, la complexité, et le degré de sensibilité : les procédures dérogatoires ou complexes comportent des risques de dysfonctionnements difficilement décelables (appels d'offres restreints et consultations restreintes, notamment) ;
- la fréquence du contentieux : nous avons procédé à la revue systématique de tous les marchés ayant fait l'objet de réclamations soumise au Comité de Règlement des Différends de l'ARMP et / ou aux tribunaux

A cet effet, nous avons mis en œuvre une approche à deux niveaux qui a comporté la constitution d'un premier échantillon déterminé par sélection systématique ou au hasard sur lequel ont porté les vérifications. La nature des anomalies décelées a permis de reconstituer un second échantillon ayant également fait l'objet de vérifications.



Pour chaque catégorie de marché dont la population est inférieure à 10, la revue a couvert l'ensemble des marchés passés.

### **2.3 PHASE N° 3 ANALYSE DE L'ORGANISATION ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PASSATION DES MARCHES**

Dans le cadre de l'exécution de notre mission, nous n'avons pas pu effectuer une revue de l'organisation et du fonctionnement de la Présidence de la République pour apprécier sa capacité à mettre en œuvre de manière efficace les procédures et opérations de marchés par la mise en œuvre des modules d'analyse et d'évaluation ci - après :

- analyse de l'organisation institutionnelle mise en place en application des dispositions des articles 6 à 9 de la loi portant CMP et du décret N° 100/123 du 11 juillet 2008, portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule de Gestion des Marchés publics (CGMP),
- évaluation des performances des Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP), des CGMP, des Commissions de Passation des Marchés (CPM) et des Commissions de Réception (évaluation des capacités des agents affectés à ces structures et du respect par l'autorité contractante de l'indépendance qui leur est conférée par la réglementation),
- revue de la conformité des actes de nomination des membres des organes de passation des marchés (CGMP, CPM, CR, SCO, SCTAO),
- analyse des systèmes de gestion financière et des procédures de contrôle interne pour apprécier leur aptitude à gérer efficacement la commande publique tout en respectant la nécessité d'éviter l'exécution de fonctions incompatibles par les intervenants,
- évaluation de la qualité des procédures de passation des marchés quant à leur conception et à leur correcte mise en œuvre,
- contrôle de la régularité des dépenses.

Cette analyse de l'environnement de la passation des marchés revêt une importance de tout premier plan dans l'approche risque que nous avons mise en œuvre dans le cadre de cette mission. En effet, le risque d'audit comprend une composante risque inhérent portant sur l'environnement et liée à l'intégrité, à l'expérience, à la compétence de la direction, aux pressions fortes qu'elle est susceptible de subir... Nos programmes de vérification ont été par conséquent modulés pour circonscrire ce risque inhérent de manière à réduire le risque d'audit.

Par ailleurs, l'analyse approfondie des procédures et du système de contrôle interne évoquée ci – avant, nous a permis, de circonscrire le risque de contrôle c'est-à-dire l'incapacité du système de contrôle interne des Autorités Contractantes à détecter et corriger à temps les anomalies dans la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés.

Aussi, notre analyse des trois systèmes d'organisation, d'information et de contrôle de chaque Autorité Contractante nous a permis de faire une évaluation de la pertinence de la définition des pouvoirs, des responsabilités et de la séparation des fonctions d'une part et, d'autre part d'évaluer la capacité desdits systèmes à maîtriser les risques liés aux opérations de passation des marchés relativement aux assertions d'audit (exhaustivité des enregistrements, existence ou réalité des enregistrements, transcription des droits et obligations, valorisation des opérations, présentation des informations, rattachement des opérations à la bonne période) . Cette phase est au cœur de l'approche par les risques que nous avons mise en œuvre dans le cadre de cette mission.

## **2.4 PHASE N° 4 VERIFICATION DES DIFFERENTES ETAPES DE LA PASSATION DES MARCHES**

La mise en œuvre de l'approche par les risques ci-avant mentionnée nous a conduits à procéder par sondage « un audit consiste à examiner par sondage les éléments probants » et il s'agit d'être raisonnablement sûr qu'il n'existe pas d'anomalies dites significatives.

Précisons que les termes de référence ont donné des indications sur la taille des échantillons à constituer pour les différents types de marchés.

Ainsi, pour les besoins de nos travaux, nous avons utilisé les techniques d'échantillonnage appropriées de manière à couvrir toutes les natures de marchés. A cet effet, comme indiqué ci-avant, nous avons mis en œuvre une approche à deux niveaux qui a comporté la constitution d'un premier échantillon déterminé par sélection systématique ou au hasard sur lequel ont porté les vérifications. La nature des anomalies décelées a permis dans certains cas de reconstituer un second échantillon sur lequel ont également porté nos vérifications. L'analyse et la projection des résultats ont permis soit de tirer des conclusions, soit de réévaluer le risque d'échantillonnage.

Les contrôles préalables suivants ont été effectués :

- revue du plan prévisionnel de passation des marchés afin d'apprécier la conformité de son établissement à l'article 15 du CMP,
- rapprochement du plan prévisionnel approuvé par la DNCMP avec celui qui a été publié,
- rapprochement de l'avis général de passation des marchés avec le plan prévisionnel,
- contrôle et rapprochement de l'état d'exécution du plan prévisionnel avec la situation d'exécution budgétaire et avec les mouvements cumulés des comptes fournisseurs retracés dans la balance auxiliaire des comptes fournisseurs,
- sélection, conformément aux termes de référence de la mission, d'un échantillon de marchés à contrôler sur la base de critères combinés liés au mode de passation, au montant et au type de marchés, mais aussi en tenant compte d'un certain nombre de critères énoncés ci-dessus (voir Phase 2 : détermination de l'échantillon des marchés à auditer),

- contrôle de la correcte mise en œuvre de toutes les étapes de la passation des marchés.

Pour l'exécution de cette **PHASE N° 4**, nous avons mis en œuvre les **MODULES** de travaux ci-après qui épousent les contours des différentes étapes de la passation des marchés.

### 2.4.1 MODULE 1 - AUDIT DE LA PREPARATION DES MARCHES

La préparation des marchés concerne la période couvrant l'élaboration du Dossier d'Appel à la Concurrence (DAC) à la réception des offres.

Dans cette étape de contrôle, les questions qui se posent de prime abord sont les suivantes :

- le besoin est – il bien défini, quantifié et valorisé, conformément à l'article 19 du CMP ?
- le besoin est- il réel ? répond-il exclusivement au besoin de l'Autorité Contractante ?
- le marché résulte-t-il d'un regroupement de besoins suivant leur homogénéité ou leur unité fonctionnelle ? N'est-il pas le résultat d'un fractionnement ?
- la passation du marché est-elle conforme à la réglementation ?

Les contrôles ont porté sur les aspects relatifs :

- à la conformité du mode de passation utilisé au regard des seuils de passation, (le risque à circonscrire c'est qu'une **méthode de passation inappropriée** soit utilisée ; la démultiplication de procédures de Demandes de cotation peut cacher un fractionnement des marchés ; tous les **marchés** dont le montant avoisine les seuils de passation des marchés par AO seront couverts à 100% ; les marchés attribués à des fournisseurs selon une **fréquence anormalement élevée** seront particulièrement surveillés) ;
- au respect des règles en matière de revue préalable, par la DNCMP, des dossiers d'appel à la concurrence, des rapports d'évaluation ou des contrats ; à cette étape, il sera aussi procédé à la revue des avis délivrés par la DNCMP afin de déterminer s'ils sont conformes ou non à la réglementation ;
- à l'autorisation préalable de la DNCMP sur toutes les procédures dérogatoires, dont les ententes directes (au-delà des autorisations c'est **la question de l'opportunité des ED qui sera examinée ; la part des marchés passés par ED sera vérifiée par rapport au seuil limite de 10% qu'elle ne doit pas dépasser ; la compétitivité des coûts sera également examinée** ; la nature des informations nécessaires au contrôle des prix de revient est-elle précisée dans le contrat ? Le contrôle des prix de revient est- il effectif ? L'Autorité Contractante est-elle outillée pour effectuer ce contrôle ?) ;
- au respect des règles de publicité et / ou de sélection des soumissionnaires potentiels (il faudra **décélérer toutes les entraves au libre accès** à la commande publique et à l'information équilibrée des soumissionnaires) ;

- au contenu, à la clarté et à l'exhaustivité des dossiers d'appel à candidatures et à la concurrence, (**appréciation de la pertinence des critères d'évaluation et d'attribution**, identification de tous les **critères discriminatoires** constituant des entraves au libre accès à la commande publique qu'il s'agisse des spécifications techniques ou des critères de qualification) ;
- au contenu des avis d'appel à candidatures et / ou invitations à soumissionner,
- au respect des délais de préparation des offres ;
- à la gestion de la période de préparation des offres notamment la **gestion des interactions avec les soumissionnaires** (réponses dans les formes et les délais requis aux interrogations formelles communiquées à tous les soumissionnaires par la PRMP ou la personne désignée à cet effet dans le DAC, informations sur l'ouverture) ;
- vérification de l'existence des registres des marchés côtés et paraphés (dates d'envoi des DAC, dates d'arrivée des offres, vérification des convocations des membres de la CPMP).

## 2.4.2 - MODULE 2 - AUDIT DE LA GESTION DE L'ATTRIBUTION

L'attribution concerne la période allant de la date d'ouverture des plis à la date d'approbation du marché. Les contrôles ci-après ont été effectués :

- vérification du contenu des procès-verbaux d'ouverture des offres, de l'effectivité de leur publication et de leur transmission aux soumissionnaires,
- vérification de la conformité des informations consignées dans le procès-verbal ou rapport d'évaluation des offres avec le contenu des offres,
- vérification de la **conformité de l'évaluation, notamment entre l'évaluation de l'offre et l'évaluation du soumissionnaire à travers les critères de qualification**,
- vérification de l'utilisation exclusive des critères d'évaluation annoncés dans le DAC,
- contrôle de l'application des critères de correction des offres financières,
- **contrôle de la réalité économique des prix proposés dans le cadre des ententes directes, des consultations restreintes et des Demandes de cotation**,
- **contrôle d'existence des soumissionnaires pour identifier les éventuelles collusions ou les conflits d'intérêt**,
- vérification du contenu des procès-verbaux d'attribution provisoire (vérification du contrôle des critères de qualification du soumissionnaire),
- vérification du contenu des lettres de notification de l'attribution provisoire (vérifier l'existence et apprécier la pertinence de l'avis de la DNCMP si requis),
- vérification de la publicité des attributions provisoires et du contenu des avis,
- vérification de l'information des soumissionnaires non retenus et des réponses à leurs demandes d'informations,
- appréciation de la gestion des recours par l'Autorité Contractante et par l'ARMP,
- vérification du contenu des marchés et des éventuels PV de négociation dans les marchés de prestations intellectuelles (vérification et appréciation de l'avis éventuel de la DNCMP),
- vérification de l'existence d'une couverture budgétaire suffisante et préalable,

- vérification de l'approbation (respect des délais, motifs de rejet éventuel conforme aux dispositions du code à savoir l'absence de crédits suffisants),
- vérification de la publicité des attributions définitives et du contenu des avis,
- vérification du respect des délais de passation des marchés (appréciation de la performance de l'AC en termes de délai pour prononcer l'attribution provisoire ; attribution pendant la période de validité des offres sinon vérifier l'existence d'une demande formelle de prorogation de la durée de validité des offres ; et subséquemment application de la formule d'actualisation qui doit figurer dans le DAO conformément à l'article 106 du CMP),
- vérification de la restitution des garanties de soumission dans les délais requis.

### **2.4.3 - MODULE 3 - AUDIT DE LA GESTION DE L'EXECUTION DES MARCHES DANS SES ASPECTS ADMINISTRATIFS, FINANCIERS ET PHYSIQUES**

L'audit de contrôle physique sera examiné à ce niveau. Il portera sur 25% des marchés en cours d'exécution ou déjà exécutés par l'autorité contractante pour l'exercice concerné par l'audit, en excluant les contrats non éligibles au contrôle physique, auxquels s'ajouteront tous les marchés ayant fait l'objet de litiges et ceux passés par entente directe.

Les diligences ci-après ont été mises en œuvre :

- vérification du respect du formalisme de la notification qui fait courir les délais contractuels,
- vérification du recueil des garanties (garantie de bonne exécution), de leur conformité aux modèles fournis dans les DAC et de leur durée de validité,
- vérification de la conformité des formes des garanties aux dispositions réglementaires (Article 99 du CMP),
- vérification du non-paiement du premier décompte avant la constitution du cautionnement définitif (Article 97 du CMP),
- vérification du respect des délais d'exécution des marchés et éventuellement de l'application des clauses de pénalités,
- vérification du contenu du contrat avec celui contenu dans le DAC ou ayant fait l'objet d'examen administratif, juridique et technique de la DNCMP,
- vérification de la conformité des avenants éventuels,
- vérification de la gestion des éventuels litiges,
- évaluation de l'efficacité du suivi de l'exécution par la CGMP (processus de validation des différentes étapes d'exécution, respect des dispositions relatives au paiement par rapport aux livrables...);

**Le contrôle de la cohérence entre l'exécution physique et l'exécution financière des marchés** a fait l'objet d'une attention toute particulière. Nous avons vérifié la **sincérité des procès-verbaux de réception ou des attestations de services faits** produits à l'appui des demandes de décaissements. D'autres vérifications ont été effectuées : vérification de la réception effective des biens et services. Cette **vérification de la matérialité des prestations**, a été faite d'une part au regard du **contrôle de la régularité des commissions de réceptions** constituées et d'autre part **de la transcription et du suivi des transactions dans la comptabilité matières.**

- vérification de la mise en œuvre des garanties en cas de besoin (garantie de bonne exécution, retenue de garantie et garantie décennale),
- vérification de la levée des cautionnements dans les délais requis,
- appréciation, lorsque c'est possible, du taux de disponibilité des équipements par rapport aux normes sectorielles. A cet effet, nous avons procédé à l'examen du nombre et de la fréquence des pannes, de leurs natures, des délais d'intervention des fournisseurs pour les équipements sous garantie ou des prestataires pour les appareils sous contrat de maintenance ;
- diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour les prestations intellectuelles) par référence à leur prix à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation.

### **SECTION 3. RESULTATS DES TRAVAUX**

### **3. RESULTATS DES TRAVAUX**

Nous n'avons aucune information sur cette autorité contractante et n'avons par conséquent pas effectué les travaux prévus dans notre programme de vérification.