



**MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**COMMISSION NATIONALE
DES MARCHES**

RAPPORT DE CONTROLES A PRIORI ET POSTERIORI DE LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

CONTEXTE

Compte tenu de leur poids économique, les marchés publics constituent un puissant levier aux mains des pouvoirs publics pour contribuer de manière significative au développement durable et un levier stratégique pour une amélioration de la performance du système national de passation des marchés. En effet, les achats publics représentent un enjeu majeur et disposent d'une importance stratégique pour soutenir la croissance à travers des projets d'investissements. S'ils sont gérés de manière correcte et optimale, ils peuvent produire des impacts socio-économiques et environnementaux importants et garantir une utilisation transparente et rationnelle des fonds publics. A Madagascar, le système de passation des marchés publics a présenté depuis des années d'importantes faiblesses et dysfonctionnements liés principalement à la conduite des procédures de passation des marchés, aux modalités d'attribution des marchés et à la gestion contractuelle. Les deux dernières missions de contrôle a posteriori réalisées en 2016 et 2018, relatifs aux marchés passés respectivement au titre des exercices budgétaires 2014-2015 et 2016-2017, ont révélé que 53,3% puis 73,2% des procédures de passation de marchés n'ont pas été conformes à la réglementation. En effet, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics, la Commission Nationale des Marchés (CNM) est chargée de procéder à l'examen a priori et a posteriori de la conformité des procédures de passation et des propositions liées à l'exécution des marchés publics, et de procéder au contrôle des plans de passation (PPM), avis généraux (AGPM) et calendriers de passation de marchés élaborés par les Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP).

Le présent document rapporte les résultats des missions de contrôles, a priori au niveau central et a posteriori au niveau national, respectivement au titre des exercices budgétaires 2020 à 2022 et 2018 à 2020. Dans le cadre du contrôle a priori, 9 603 dossiers ont été examinés par la CNM durant la période 2020 à 2022, dont 79,86% ont reçu son avis favorable. 68 PRMP en 2021 et 67 PRMP en 2022 ont fait l'objet d'une analyse de performance relative au contrôle a priori, dont la majorité a démontré une performance moyenne au cours des deux années considérées, soit 41,18% en 2021 et 50,75% en 2022.

Quant au contrôle a posteriori, le taux de conformité des procédures de passation des marchés est de 35,3%. La mission a établi une fois de plus les faiblesses technico-organisationnelles compromettant le bon fonctionnement du système malagasy de passation des marchés publics mettant en évidence des anomalies et dysfonctionnements procéduraux pour 64,7% des contrats contrôlés.

Un suivi périodique de l'application des recommandations émises sera effectué afin de relever les mauvaises pratiques et constater les irrégularités persistantes.

1. DU CONTROLE A PRIORI

Le rapport de contrôle a priori au niveau central au titre des exercices 2020,2021 et 2022 porte sur l'analyse des dossiers examinés, d'une part, et sur l'évaluation de la performance des organes de la commande publique, d'autre part.

1.1. RESULTAT DU CONTROLE A PRIORI

Durant la période 2020 à 2022, la CNM a examiné au niveau central 9 603 dossiers tous types confondus, soit en moyenne 3 201 dossiers par année (Figure 1, Tableau 1).

Les projets de marchés et contrats-cadres représentent 41,39% des dossiers examinés, suivis des documents de planification (PPM-AGPM) avec 32,57%, puis des documents de mise en concurrence avec 16,06 %. Les avenants et les actes représentent respectivement 4,05% et 3,20% des dossiers examinés, et le reste, soit 2,73%, concerne les rapports justificatifs de passation de marché de gré à gré.

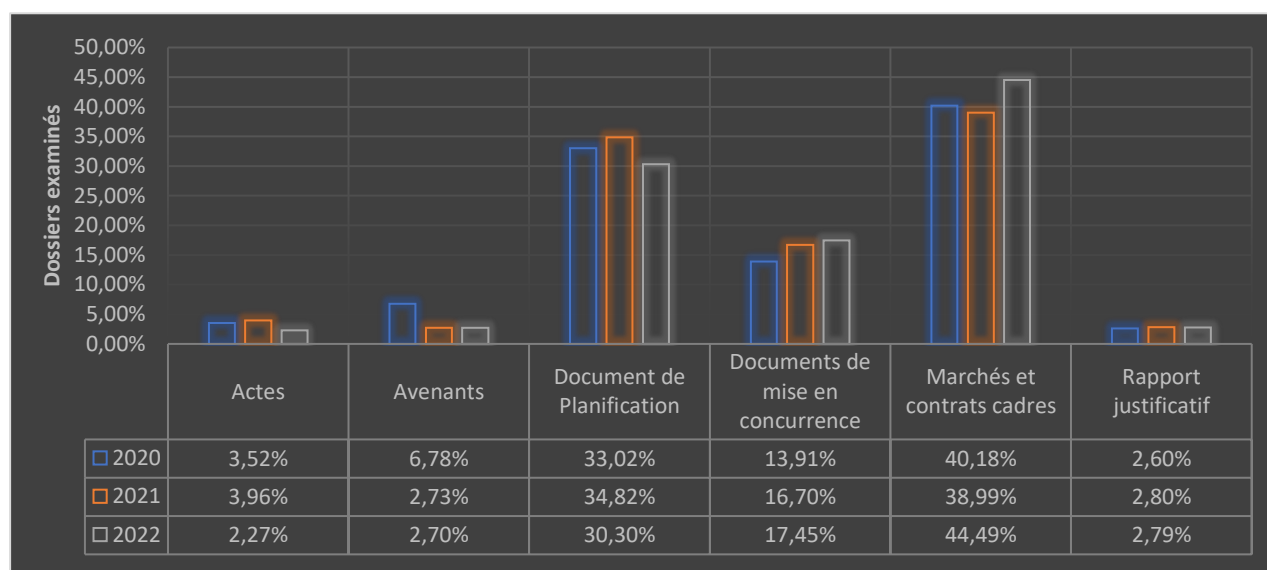


Figure 1 : Répartition des dossiers examinés par type

Tableau 1 : Classification des dossiers par type¹

	2020		2021		2022		Total général en nombre	Total général en pourcentage
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
Actes	111	3,52%	116	3,96%	80	2,27%	307	3,20%
Avenants	214	6,78%	80	2,73%	95	2,70%	389	4,05%
Documents de Planification	1042	33,02%	1020	34,82%	1066	30,30%	3128	32,57%
Documents de mise en concurrence	439	13,91%	489	16,70%	614	17,45%	1542	16,06%
Marchés et contrats cadres	1268	40,18%	1142	38,99%	1565	44,49%	3975	41,39%
Rapports justificatifs	82	2,60%	82	2,80%	98	2,79%	262	2,73%
Total général	3156	100%	2929	100%	3518	100%	9603	100%

Sur l'ensemble des dossiers examinés durant les exercices 2020, 2021 et 2022, 79,86% des dossiers ont reçu l'avis favorable de la CNM, contre 3,56% d'avis défavorable et 0,94% de « sans avis ». Le reste a fait

¹ Actes : Décision de déclaration sans suite, décision d'octroi d'indemnité, de sursis d'exécution, de remise de pénalité et de résiliation.

l'objet de renvoi (12,76%) ou de retrait (2,88%) et a été examiné à des dates ultérieures (Figure 2). En ce qui concerne les « sans-avis », la CNM ne s'est pas prononcée pour les motifs suivants : soit le dossier présenté ne relève pas de sa compétence, soit le dossier présenté n'est pas soumis à son contrôle a priori (montant estimatif du marché en dessous du seuil de contrôle a priori, etc.).

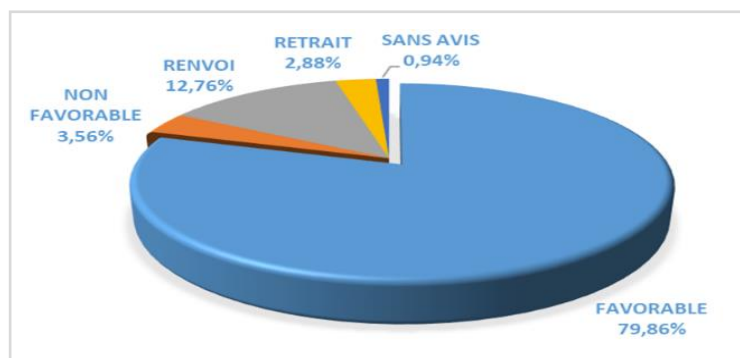


Figure 2 : Avis de la CNM durant la période 2020 à 2022

En ce qui concerne les marchés accordés par la CNM, les figures 3 et 4² montrent l'évolution des marchés selon leur mode de passation au cours de la période 2020 à 2022.

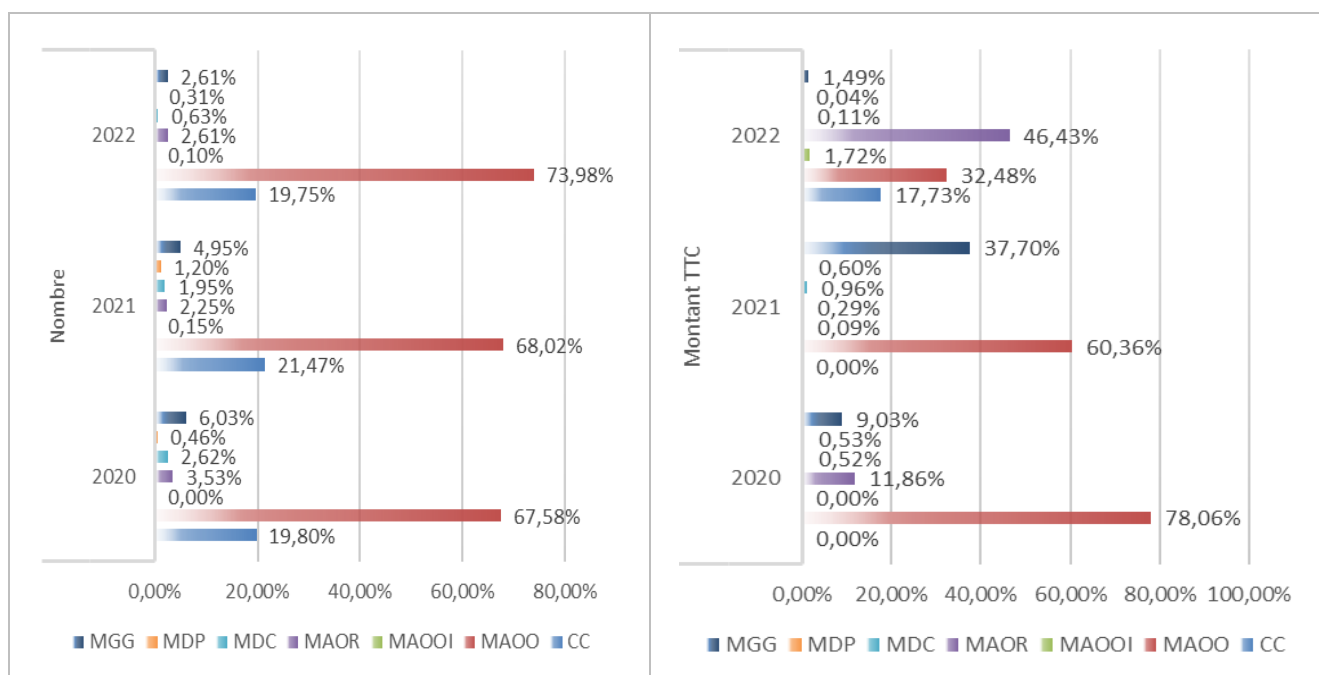


Figure 3 : Evolution de la répartition des marchés en nombre par mode de passation

Figure 4 : Evolution de la répartition des marchés en montant par mode de passation

En termes de nombre, la répartition des marchés par mode de passation demeure stable au cours de la période 2020 à 2022. Le pourcentage en nombre des marchés sur procédures ouvertes (MAOO, MAOOI, CC sur AOO, MDP, MDC) est en progression, allant de 90,44% en 2020 à 94,78 % en 2022. Cependant, en termes de montant, le pourcentage des marchés sur procédures ouvertes (hors contrat- cadre), est de 51,90%, sur l'ensemble des trois (03) années. En effet, ce taux ne tient pas compte des montants des contrats-cadres qui ne sont que des estimations, alors que ces derniers représentent une part considérable des marchés (20,22%).

²Marchés sur Appel d'Offres Ouvert (MAOO), Marchés sur Appel d'Offres Ouvert International (MAOOI) ; Contrat-cadre sur Appel d'Offres Ouvert (CC/AOO) ; Marchés sur Dossier de Consultation (MDC) ; Marchés sur Demande de Proposition (MDP) ; Marché de gré à gré (MGG) ; Marchés sur Appel d'Offres Restreint (MAOR)

1.2. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES ORGANES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La CNM a également procédé à une analyse de la performance des organes de la commande publique relative au contrôle a priori pour les années 2021 et 2022. En effet, l'année 2020 n'a pas été prise en considération compte tenu du caractère singulier de cette période marquée par la pandémie du COVID-19. Cette analyse concerne 68 Personnes Responsable des Marchés Publics (PRMP) en 2021 et 67 PRMP en 2022 dont chacune a présenté au minimum un (01) dossier de mise en concurrence et d'au moins un (01) projet de marché à l'examen de la Commission. Les critères d'évaluation de la performance des PRMP sont récapitulés dans le tableau 2.

Tableau 2 : Critères d'évaluation de la performance des PRMP

CRITERES	MODE DE CALCUL	SYSTEME DE NOTATION	NOTES MAXIMALES
PLANIFICATION			
Nombre de mise à jour annuelle AGPM /PPM	Nombre de mise à jour effectuée durant l'année	0 à 04 mises à jour : 20 pts 05 à 08 mises à jour : 10 pts 09 à 12 mises à jour : 05 pts Plus de 12 mises à jour : 0 pts	20
Taux de rejet des documents de planification	Nombre de dossiers rejetés sur nombre total de dossiers présentés	0% à 2% : 10 pts 3% à 4% : 08 pts 5% à 6% : 06 pts 7% à 8% : 04 pts 9% à 10% : 02 pts Plus de 10% : 0	10
CONDUITE DE PROCEDURE			
Ecart de délai entre l'avis favorable du DAO/DC et dernière présentation du projet de marché y afférent (accord de la CNM)	Moyenne des écarts de délai par rapport au délai moyen admissible (*)	Retard moyen moins de 03 jours : 25 pts Retard moyen de 04 à 07 jours : 20 pts Retard moyen de 08 à 12 jours : 15 pts Retard moyen de 13 à 15 jours : 10 pts Retard moyen de 15 à 20 jours : 05 pts Retard moyen de 20 à 30 jours : 02 pts Retard moyen de plus de 30 jours : 0 pts	25
Taux de dossiers renvoyés ou retirés	Nombre de dossiers renvoyés ou retirés sur nombre total de dossiers présentés	Inférieur ou égal à 04 % : 20 pts 05% à 08 % : 16 pts 09% à 12% : 12 pts 13% à 16% : 08 pts 17% à 20% : 04 pts Plus de 20% : 0	20
Taux de recours aux modes dérogatoires – en nombre	Nombre des marchés passés par modes dérogatoires sur le nombre total de marchés présentés	Inférieur ou égal à 04 % : 15 pts 05% à 08 % : 12 pts 09% à 12% : 10 pts 13% à 16% : 08 pts 17% à 20% : 04 pts Plus de 20% : 0 pt	15
Taux de recours aux modes dérogatoires – en montant	Montant total des marchés passés par modes dérogatoires sur le montant total de marchés présentés	Inférieur ou égal à 04 % : 10 pts 05% à 08 % : 08 pts 09% à 12% : 06 pts 13% à 16% : 04 pts 17% à 20% : 02 pts Plus de 20% : 0 pt	10
TOTAL			100

(*) Délais moyens admissibles entre l'avis favorable du DAO/DC /RJ et la dernière présentation du projet de marché y afférent à la CNM : MAOO International 60 jours, MAOO/MDC/MDP 45 jours ; MAOR 35 jours ; MGG 15 jours.

Il est à préciser que ces critères d'évaluation sont ceux déjà utilisés lors des précédentes évaluations de la performance des organes de la commande publique mais avec quelques mises à jour de leurs poids

respectifs. Par ailleurs, il s'agit de critères de performance dans la conduite des procédures et non des critères de conformité des procédures.

Il ressort de cette évaluation que la majorité des entités concernées a démontré une performance moyenne au cours des deux années considérées, soit 41,18% en 2021 et 50,75% en 2022 (Figure 5Figure 5).

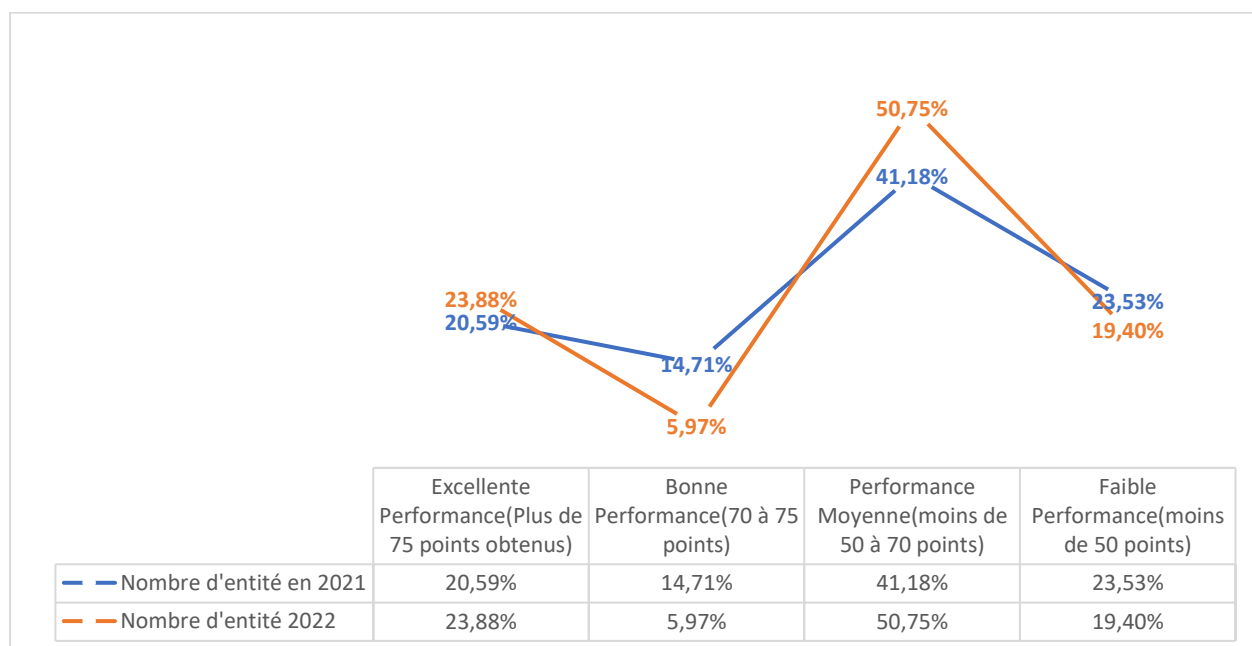


Figure 5 : Performance des entités en 2021 et 2022

Toutefois, il importe de relever que 19,40% des entités en 2022 contre 23,53% en 2021 affichent une faible performance, imputable notamment à une mauvaise planification (mise à jour fréquente du PPM), au retard dans la conduite des procédures, au taux de rejet des dossiers par la Commission des marchés (renvoi ou avis défavorable de la CNM) et au recours significatif aux modes dérogatoires (Figure 5).

1.3. CAUSES PROBABLES DE NON-PERFORMANCE

Les analyses dénotent un certain manque de performance de certaines autorités contractantes en matière de passation de marchés. Parmi les causes possibles, les plus importantes concernent notamment:

- les difficultés liées au regroupement des besoins et le manque d'anticipation des décideurs entraînant des mises à jour fréquentes des documents de planification ;
- le délai relativement long de la mise en forme des dossiers de mise en concurrence, de l'évaluation des offres/propositions et de l'obtention des avis de non-objection (ANO) (pour les marchés financés par les bailleurs) ;
- les difficultés liées au montage des dossiers d'appel d'offres , en particulier pour le cas des marchés mixtes et les marchés de type EPC-F ;
- les difficultés liées à l'évaluation des offres/propositions, qui sont en partie dues à la mauvaise qualité des offres présentées par les candidats aux marchés publics ;
- le problème d'assimilation des nouvelles dispositions règlementaires et la méconnaissance des différentes procédures pratiques en passation des marchés, notamment en ce qui concerne les contrats-cadres.

2. DU CONTROLE A POSTERIORI

La CNM a procédé au contrôle a posteriori des procédures de passation de marchés de 469 entités publiques au niveau national dont deux (2) Institutions, dix (10) Ministères, trois cent (300) Services Techniques Déconcentrés, soixante-deux (62) Etablissements Publics, deux (2) Sociétés à participation publique et quatre-vingt-treize (93) Collectivités Territoriales Décentralisées notamment pour les marchés passés au titre des exercices budgétaires 2018 à 2020. Sur les 3688 échantillons de contrats contrôlés, 2634 sont des marchés de fournitures, 430 des marchés de services, 543 des marchés de travaux et 81 des marchés de prestations intellectuelles, dont 358 sont passés par voie d'appel d'offres, 2708 par voie d'affichage, 11 de gré à gré, 90 appels à manifestation d'intérêt et 521 achats sans formalité préalable.

Les modalités d'appréciation de la conformité des procédures de passation ont été basées sur les critères qui découlent des principes généraux régissant la passation des marchés publics conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n°2016-055 du 25 janvier 2017 portant code des marchés publics notamment la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Chaque procédure de passation de marché a été jugée par rapport au respect de ces principes. Pour ce faire, les anomalies et/ou irrégularités ont été catégorisées selon qu'elles aient ou non un impact substantiel sur la procédure. Une liste d'irrégularités a été établie suivant les types de contrats contrôlés. L'existence d'une irrégularité substantielle ou d'importantes irrégularités vénielles rend non-conforme la procédure.

2.1. RESULTAT DU CONTROLE A POSTERIORI

Sur les 3688 échantillons de contrats contrôlés, 1301 dossiers ont été jugés conformes à la réglementation, soit un taux de conformité de 35,3%. Au niveau central, le taux de conformité est de 20,9% et au niveau régional de 38,7% (Tableau 3 *Erreur ! Source du renvoi introuvable.*).

Tableau 3 : Pourcentage de dossiers conformes/non-conformes

Localités	Nombre de dossiers contrôlés	Nombre de dossiers conformes	Nombre de dossiers non-conformes
CENTRAL	713	149	564
		20,9%	79,1%
ANALAMANGA	164	55	109
		33,5%	66,5%
ITASY	216	53	163
		24,5%	75,5%
VAKINANKARATRA	198	41	157
		20,7%	79,3%
BONGOLAVA	164	119	45
		72,6%	27,4%
AMORON'I MANIA	96	41	55
		42,7%	57,3%
HAUTE MATSIATRA	162	34	128
		21%	79%
ATSIMO ATSINANANA	220	41	179
		18,6%	81,4%
IHOROMBE	76	42	34
		55,3%	44,7%
ALAO TRA MANGORO	84	10	74
		12%	88%
ATSINANANA	174	72	102
		41,4%	58,6%
ANALANJIROFO	167	34	133
		20,4%	79,6%

BETSIBOKA	124	33	91
		26,6%	73,4%
BOENY	250	111	139
		44,4%	55,6%
MELAKY	272	167	105
		61,4%	38,6%
MENABE	25	5	20
		20%	80%
SOFIA	68	48	20
		70,6%	29,4%
ANDROY	107	51	56
		47,7%	52,3%
ANOSY	105	68	37
		64,8%	35,2%
DIANA	105	27	78
		25,7%	74,3%
VATOVAVY FITOVINANY	167	94	73
		56,3%	43,7%
ATSIMO ANDREFANA	31	6	25
		19,4%	80,6%
TAUX REGIONAL		38,7%	61,3%
TAUX GENERAL		35,3%	64,7%

La Région Alaotra Mangoro présente le plus faible taux de conformité (12%), suivie de la Région Atsimo Atsinanana (18,6%) et de la Région Atsimo Andrefana (19,4%) ; la Région Bongolava dispose, par contre, du taux de conformité le plus élevé (72,6%), suivie de la Région Sofia (70,6%) (Figure 6).

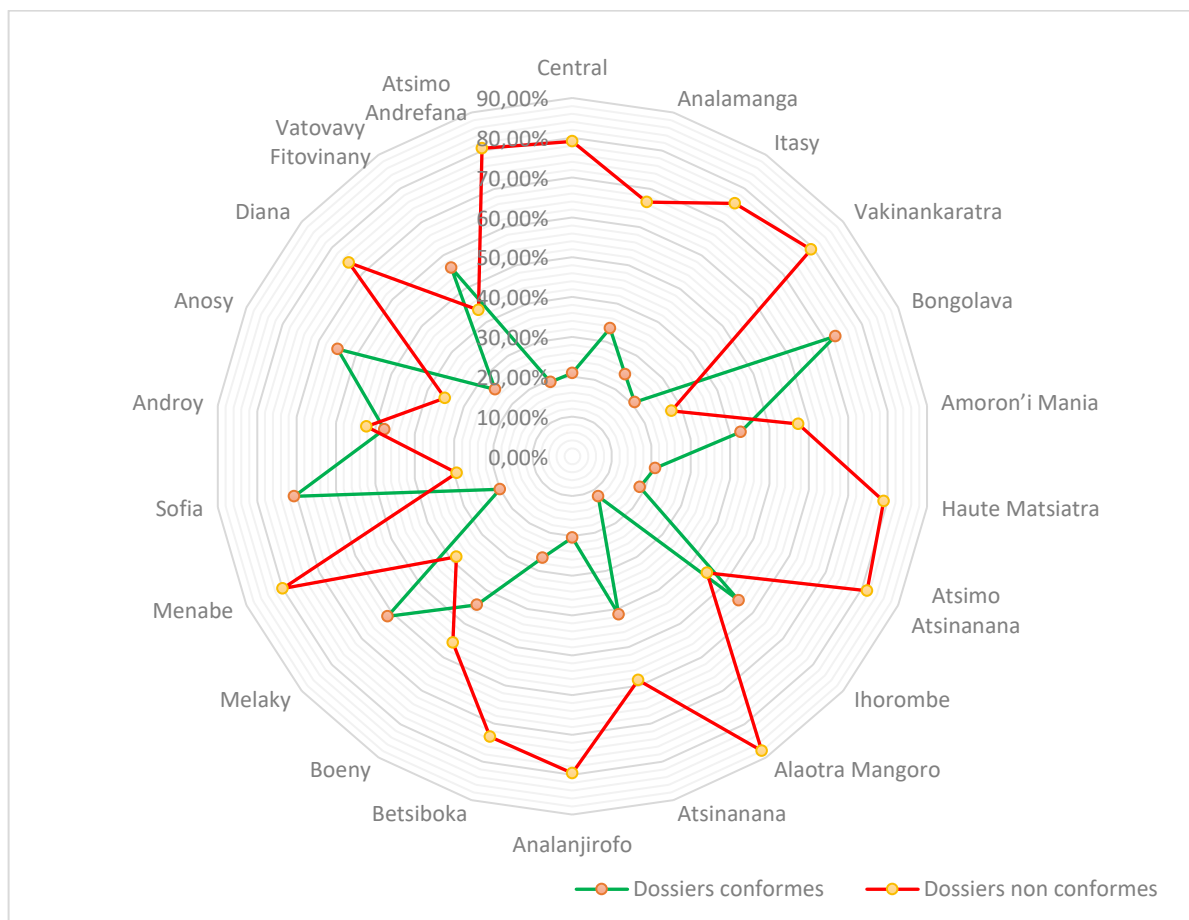


Figure 6 Variation de la conformité des procédures

2.2. CAUSES PROBABLES DE NON-CONFORMITE

Communément à toutes les entités contrôlées, il a été constaté que les autorités contractantes ne disposent pas de système d'archivage efficace, qui se traduit par une difficulté à produire à temps les documents demandés par les contrôleurs. L'indisponibilité des documents de marchés pourrait s'expliquer soit par imprudence, par négligence des documents de marchés ou soit voulue afin de dissimuler des irrégularités et dysfonctionnements dans les procédures. Mais elle peut être également justifiée par l'absence de passation de services au moment des changements des différents acteurs de la commande publique.

Par ailleurs, les causes probables des anomalies et irrégularités sont énumérées ci-après :

- Le manque de professionnalisme des acteurs de la commande publique qui n'ont pas la compétence et les qualifications nécessaires pour maîtriser les règles et procédures en vigueur. Cette situation peut être le résultat du non-respect des conditions de nomination (profil-type, expérience) des PRMP et de l'insuffisance de programme efficace de renforcement de capacités ;
- Le problème d'assimilation des nouvelles dispositions réglementaires, la méconnaissance des différentes procédures pratiques en passation des marchés ;
- L'interférence et la pression de la part des autorités supérieures dans la conduite des procédures ;
- Le cumul de fonction de la PRMP avec d'autre fonction administrative ;
- L'absence récurrente des PRMP régionales entravant le bon déroulement du processus de la commande publique. En effet, ces PRMP ne résident pas dans leur région d'affectation.

3. RECOMMANDATIONS

Outre les recommandations spécifiques à chaque entité contrôlée, des recommandations d'ordre général sont formulées afin d'améliorer la performance des organes de la commande publique et de promouvoir la bonne gouvernance des marchés publics dans le but de soutenir le développement socio-économique du pays.

3.1. A L'ATTENTION DES AUTORITES CONTRACTANTES

- Les responsables concernés doivent procéder à la nomination de PRMP au niveau régional ;
- Tous les responsables de passation des marchés devraient périodiquement effectuer un recyclage des connaissances par rapport aux évolutions réglementaires et solliciter un programme de renforcement de capacités incluant à la fois les aspects organisationnels et techniques notamment en matière d'élaboration de dossiers, de conduite des procédures, d'évaluation des candidatures, offres ou propositions et de gestion contractuelle.

3.2. A L'ENDROIT DE L'ARMP ET DE LA CNM

- Etant donné que la majeure partie des problèmes recensés sont liées à l'indisponibilité des documents physiques de passation de marchés, la numérisation de tous les documents s'avère incontournable. En effet, la déficience de l'archivage des dossiers physiques affecte la pertinence, l'exhaustivité et la qualité des données traitées. La gestion manuelle de l'archivage et la détention du seul support physique ne sont pas sécurisées et ne permettent ni le traitement des informations réelles, lesquelles deviennent plutôt synthétiques, ni la capitalisation des données pour améliorer la gouvernance des marchés publics. L'archivage devrait donc être à la fois physique et électronique. Aussi, l'opérationnalisation effective d'e-GP s'avère-t-elle incontournable.

- Vu que dans bon nombre de cas, les modèles-types de documents ne sont pas respectés, il s'avère indispensable que les documents-types soient configurés et tirés directement d'un système à partir duquel les autorités contractantes ont à saisir les informations essentielles.
- Il est recommandé de définir et de mettre en œuvre les modalités d'application de l'article 11 de la Loi n°2016-055 du 25 janvier 2017, en particulier en ce qui concerne les conditions de nomination des PRMP. Le respect strict du profil-type est requis et un dispositif permettant l'appréciation de ce profil-type doit être mis en place pour une professionnalisation de la fonction. La liste des « PRMP-éables », en application aux dispositions de l'alinéa IV dudit article, doit être également établie conjointement par l'ARMP et la CNM et gérée au niveau de l'ARMP.
- L'intensification des programmes de renforcement de capacités à travers un système d'apprentissage pratique et notamment la conception d'un guide pratique sont requises. Le guide servira d'outil principal pour la gestion des marchés publics, et ce, depuis la planification jusqu'à sa clôture ;
- Une meilleure gestion de carrière des responsables de passation de marchés est fortement sollicitée au profit de l'efficience et de l'efficacité des marchés publics.
- L'opérationnalisation du Comité d'éthique et la définition de sa modalité de saisine et son mode opératoire sont requises aux fins de sanctions et de dissuasion à l'encontre des responsables récalcitrants ;
- Constatant que le contrôle a priori influe favorablement sur la pratique de passation des marchés, il est plus pertinent de mettre en place un mécanisme souple et dynamique pour définir les seuils de contrôle sur la base des résultats des contrôles antérieurs et du volume des marchés passés, tant au niveau central que régional.
- Quant à l'insuffisance des candidats et des offres de qualité, des dispositions sont à prendre en matière de renforcement de la transparence et de publicité des avis spécifiques, d'une part, et en matière de sensibilisation et de formation du secteur privé, d'autre part.
- Afin de renforcer la transparence et l'accès des candidats aux marchés publics, il peut être envisagé d'instaurer un système de mailing automatique de tous les avis spécifiques à destination des éventuels candidats intéressés.
- L'opérationnalisation effective de l'E- Gouvernement Procurement (E-GP) s'avère incontournable afin de renforcer la transparence, l'efficacité et l'efficience des marchés publics. En effet, la dématérialisation complète de la procédure de passation et d'exécution des marchés (planification, élaboration des dossiers de mise en concurrence, soumission des offres, évaluation et attribution des marchés, contractualisation et exécution), permettra, entre autres, de favoriser la transparence des procédures, de faciliter l'élaboration des dossiers de mise en concurrence (documents-types configurés dans le système), de limiter les risques de fraude et de corruption, de réduire les délais de traitement, et d'améliorer la collecte, le suivi et l'analyse des données sur les marchés publics.
- La transparence et la pérennisation des informations dans le portail des marchés publics devraient être renforcées afin de favoriser la concurrence.
- L'intégration d'un module « analyse des marchés » dans l'application de contrôle de la CNM (Procurement Review System) est nécessaire afin de faciliter le traitement et l'analyse des données sur les marchés publics, l'évaluation périodique des autorités contractantes, et l'élaboration des rapports de contrôle de la CNM, pour plus de fiabilité et de transparence. En effet, la saisie manuelle des données, qui nécessite de nombreuses vérifications, retarde la production des rapports de contrôle, et les risques d'erreurs de saisie ne sont pas négligeables.
- L'élaboration des documents-types pour les marchés de type EPC-F s'avère primordiale, et des réflexions sur la fusion des textes sur les commandes publiques (marchés publics, PPP, EPC-F, autres types de commande publique) devraient être menées.