

FOURNITURE D'ASSISTANCE ET DE FORMATION
DANS LES SECTEURS DES FINANCES, DU SUIVI DES
INVESTISSEMENTS ET DES RESSOURCES HUMAINES ET
MATERIELLES DE L'ÉTAT

Audit des marchés publics
de la gestion 2019

(Action R11)

Rapport de mission provisoire



Sommaire

SIGLES ET ABREVIATIONS	4
RESUME EXECUTIF	6
1 OBJECTIFS, RESULTATS ATTENDUS ET RAPPEL DE LA METHODOLOGIE	10
1.1 OBJECTIF GENERAL	10
1.2 OBJECTIFS DETAILLES	10
1.3 RAPPELS SUR LA METHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE	11
2 RAPPELS SUR LE DISPOSITIF DES MARCHES PUBLICS	13
2.1 CADRE REGLEMENTAIRE	13
2.2 ACTEURS DU DISPOSITIF	15
2.2.1 <i>Le ministre chargé des Finances</i>	15
2.2.2 <i>L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)</i>	15
2.2.3 <i>La Direction générale des marchés publics (DGMP)</i>	16
2.2.4 <i>L'autorité contractante et la personne responsable du marché</i>	16
2.2.5 <i>Les Services de passation des marchés publics (SPMP)</i>	17
2.2.6 <i>Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres</i>	17
2.3 PROCEDURES	18
2.3.1 <i>Le Plan prévisionnel des marchés publics (PPM)</i>	18
2.3.2 <i>Les modes de passation</i>	18
3 CONSTATS	22
3.1 ÉCHANTILLONS D'AUDIT	22
3.1.1 <i>Observations relatives à l'échantillon de base</i>	22
3.1.2 <i>Analyse statistique de l'échantillon audité</i>	24
3.2 PLANS DE PASSATION DES MARCHES	34
3.2.1 <i>Bref rappel de la procédure</i>	34
3.2.2 <i>Constats relatifs aux PPM</i>	35
3.3 CONSTATS SUR LES PASSATIONS PAR APPELS D'OFFRES	37
3.3.1 <i>Carence documentaire pour les marchés passés par appel d'offres</i>	37
3.3.2 <i>Dossiers d'appel d'offres</i>	40
3.3.3 <i>Avis d'appel d'offres</i>	41
3.3.4 <i>Ouverture des offres</i>	43
3.3.5 <i>Évaluation des offres</i>	45
3.3.6 <i>Contrat de marché</i>	48
3.4 CONSTATS SUR LES MARCHES PAR ENTENTES DIRECTES	51
3.4.1 <i>Rappels de la réglementation</i>	51
3.4.2 <i>Carence documentaire pour les marchés en entente directe.</i>	52
3.4.3 <i>Prééminence de l'entente directe sur les autres modes de passation</i>	53
3.4.4 <i>Justification des ententes directes</i>	56
3.4.5 <i>Conformité des justifications des ententes directes</i>	57



A.F.F.I.R.M.E.



Rapport de mission de l'audit des marchés publics de la gestions 2019

(Action R11)

3.4.6	Contrôle des ententes directes	62
4	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES AUDITS ANTERIEURS	65
	ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	71

Sigles et abréviations

AAO	Avis d'appel d'offres
AAOO	Avis d'appel d'offres ouvert
AC	Autorité contractante
ACFPE	Agence centrafricaine de formation professionnelle et de l'emploi
ADC	Administrateur de crédits
AGIR	Projet d'appui à la gestion des dépenses et investissements publics et aux réformes
ANO	Avis de non-objection
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCTG	Cahier des clauses techniques générales
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CP	Consultation de prestataires
CSC	Chef de service du contentieux
CSE	Chef de service des Études
CSF	Chef de service financier
CSPMP	Chef de service de la passation des marchés publics
DAO	Dossier d'appel d'offres
DCF	Direction du contrôle financier
DEL	Directeur des Études et de la législation
DGB	Direction générale du budget
DGMP	Direction générale des marchés publics
DGTCP	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique
ED	Entente directe
ENERCA	Énergie Centrafricaine
FD	Fonds de développement forestier

HT	Hors taxes
ICRA	Institut centrafricain de recherche agronomique
IGF	Inspection générale des finances
MADR	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MTPER	Ministère des Travaux publics et de l'entretien routier
OMS	Organisation mondiale de la santé
OS	Ordre de service

Par ailleurs, dans l'ensemble du texte l'expression « Code » sans autre précision désigne systématiquement le Code des marchés publics instauré par la loi 08-17.

Les auditeurs tiennent à remercier le directeur général des marchés publics et ses principaux collaborateurs notamment le directeur du suivi et de l'exécution des marchés publics (DSEMP) ainsi que le Chef de Service de la Documentation et des Archives; le président de l'ARMP ainsi que ses collaborateurs; les chefs de service de passation des marchés de l'Équipement, Éducation nationale, Santé publique et Développement rural ainsi que leurs collaborateurs, le Coordonnateur et le Coordonnateur adjoint du projet AGIR pour la qualité de leur accueil et la disponibilité dont ils ont fait preuve tout au long de la mission.

Résumé exécutif

Le présent rapport provisoire est émis dans le contexte de l'exécution de la mission d'audit annuel des marchés publics de l'exercice 2019 qui a été conduite par le Cabinet 2AC du 22 février au 6 mars 2021.

Ce rapport qui a pour objet de présenter nos principales diligences et constats d'audit et de faire un suivi sur la mise en œuvre des recommandations des audits des exercices 2017 et 2018 est composé de quatre parties :

- la première précise brièvement les objectifs de l'audit, les résultats attendus et la méthodologie utilisée.
- la deuxième partie est un rappel du dispositif juridique et réglementaire en vigueur en République Centrafricaine pour la passation des marchés publics.
- la troisième partie décrit les constats d'audit ;
- la quatrième partie fait un état du suivi des recommandations de l'audit 2017 et 2018.

Nos principaux constats concernent :

- le dispositif des marchés publics ;
- la carence documentaire ;
- le recours excessif à la procédure d'entente directe.

Sur le dispositif des marchés publics

La réglementation des marchés publics et l'organisation du dispositif d'ensemble n'ont pas été modifié depuis l'audit précédent (action R1g) et nous persistons dans notre constat ¹(cf. encadré ci-dessous), à savoir que le dispositif en vigueur, quoique perfectible, est parfaitement à même de garantir une passation des marchés satisfaisante.

¹ Constat par ailleurs confirmé dans notre rapport de l'action R1d (évaluation de type MAPS du dispositif des MP)

Encadré 1 : extrait du rapport de l'audit des MP 2017/2018

« Le dispositif des marchés publics en République centrafricaine dans son état actuel, même s'il reste perfectible, est de nature, pour peu qu'il soit respecté, à favoriser l'efficacité, la transparence et l'équité dans le choix des prestataires de la commande publique.

En effet, le Code des marchés, texte cardinal de la réglementation, est utilement complété par des textes d'accompagnement et d'opérationnalisation, dont notamment :

- un manuel spécialisé, le manuel des procédures de passation des marchés publics et délégation de service public,
- des dossiers types de mise en œuvre des différentes procédures ;
- des textes généralistes de Finances publiques, dont notamment :
 - un pour l'exécution des dépenses publiques comportant une large partie relative à la passation des marchés,
 - une nomenclature des pièces justificatives de la dépense ».

Sur la carence documentaire

Nous constatons que ni la DGMP ni les SPMP ne disposent de dossiers complets. Les pièces essentielles telles que les dossiers d'appel d'offres (DAO) sont absents dans 47 % des cas, les soumissions administratives, techniques et financières sont absentes dans 80 % des cas².

Ce niveau de carence documentaire est grave dans la mesure où :

- il démontre que les services chargés des marchés publics, ne disposant pas des dossiers, sont dans l'incapacité de suivre et de gérer les marchés passés ;
- ils rendent impossible la réalisation des contrôles courants par les structures qui en sont chargées et ne leur permet pas non plus de satisfaire à l'obligation de rendre compte de l'exécution correcte des prestations des attributaires (effectivités des commandes, prix, etc.) ;
- ils rendent inopérants les contrôles a posteriori que doivent pourtant exercer les corps de contrôle nationaux et/ou les audits externes.

² Nous soulignons que ces taux de carence sont ceux qui concernent les marchés de l'État, mais que pour les marchés des sociétés d'État, les taux sont nettement plus élevés (71% d'absence des DAO par exemple)

Sur le recours à l'entente directe

Notre constat est que malgré son caractère en principe exceptionnel (« L'Appel d'Offres ouvert est la règle, le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction générale des marchés publics », article 3 du Code des marchés), la procédure d'entente directe est très largement et de plus en plus utilisée en RCA.

Ce mode de passation représente 86 % des cas en 2019 (69 % en 2017 et 60 % en 2018). Onze maîtres d'ouvrage (sur 24) ont eu recours exclusivement à l'entente directe en 2019.

Nous observons que ces ententes directes :

- sont essentiellement justifiées par le motif d'urgence³ et que celui-ci dans une très grande majorité des cas n'est pas réellement constitué notamment parce qu'incohérent par rapport à la durée de la procédure ou encore parce qu'il vient corriger l'impréparation des ministères concernés pour l'utilisation de leurs crédits budgétaires ; à titre d'exemple les événements récurrents (travaux d'entretien) ou la survenue de la clôture de l'exercice budgétaire ne sont pas des motifs d'urgence recevables ;
- sont soutenues par des motifs discutables et/ou insincères notamment des exclusivités accordées à certains fournisseurs pour des produits courants et/ou dont ils ne détiennent pas réellement l'exclusivité.

Nous notons par ailleurs que – contrairement aux dispositions du Code – que l'exécution des prestations réalisés par entente directe ne sont pas contrôlées, notamment pour ce qui est des prix pratiqués ce qui permet des surfacturations importantes.

³ Que l'article 46 du Code défini comme : « urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de cas de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'Appel d'Offres, nécessitant une intervention immédiate et lorsque l'autorité contractante n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de l'urgence »

Sur les recommandations

Nous observons que le rapport provisoire de la précédente mission d'audit ayant été déposé en février 2020, les recommandations qu'il proposait ne pouvaient être prises en compte pour la gestion 2019.

Cependant celles-ci avaient été largement évoquées lors des restitutions et nous notons que celles relatives au renforcement des capacités ont été partiellement mises en œuvre.

1 Objectifs, résultats attendus et rappel de la méthodologie

1.1 Objectif général

L'exercice d'audit a posteriori fait partie des outils qui permettent de vérifier la mise en œuvre des mesures décidées par le gouvernement notamment à travers le dispositif – réglementation, procédures, acteurs – de l'achat public pour :

- l'amélioration de l'équité dans l'accès à la commande publique ;
- la transparence dans l'attribution des marchés publics ;
- l'accroissement de l'efficacité de la commande publique ;
- le renforcement de la bonne gouvernance ;
- la lutte contre la corruption.

Il a également pour objet de vérifier que toutes les entités publiques et semi-publiques qui, de par leurs statuts, sont soumises au code des marchés le maîtrisent et le respectent.

1.2 Objectifs détaillés

L'audit a posteriori de la passation des marchés a donc pour objectif de permettre aux autorités compétentes de se faire une opinion, au regard des principes d'économie, d'efficacité, de transparence et d'équité, sur la qualité de la passation des marchés publics en Centrafrique.

Notamment à ce titre :

- de donner une opinion sur le dispositif de la commande publique et notamment de la passation et de l'exécution des marchés ;
- d'analyser les procédures suivies pour l'exécution des marchés passés entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2019 ;
- de donner une opinion sur :

- la conformité de ces procédures au regard des dispositions de la réglementation en vigueur et
- la pertinence de ces procédures en termes de respect des principes d'économie, d'efficacité, de transparence et d'équité ;
- de faire des recommandations sur l'amélioration du dispositif de passation, de gestion, de suivi et de contrôle des marchés.

1.3 Rappels sur la méthodologie mise en œuvre

La mission d'audit des marchés publics a été articulée en quatre phases :

- établissement de la Lettre de mission qui détermine les objectifs de la mission et l'encadre dans le temps ;
- constitution de l'échantillon et recherche documentaire. Les consultants ont reçu des listes des marchés passés sur les gestions ci-dessus mentionnées de la Direction générale des marchés publics et ont pu constituer un échantillon pour les travaux d'analyse ;
- analyse des dossiers retenus : l'analyse des dossiers a été faite en deux parties :
 - au Projet AGIR où la DGMP avait acheminé les dossiers qui étaient disponibles à son niveau notamment les dossiers d'entente directe ;
 - dans les SPMP où les auditeurs se sont déplacés pour compléter les informations partielles déjà communiquées ;
- rédaction du présent rapport.

Par ailleurs, des rencontres ont été organisées avec les principaux acteurs⁴ de la chaîne des marchés publics notamment la DGMP et les SPMP et des questionnaires leur ont été adressés.

⁴ Voir liste des personnes rencontrées en annexe

En pratique, le travail des auditeurs a consisté à :

- exploiter la documentation disponible sur la passation des marchés par entente directe et les marchés par appel d'offres, notamment :
 - les plans de passation des marchés,
 - demande d'autorisation,
 - les ANO de la DGMP sur toutes les étapes de la procédure,
 - les avis d'appel d'offres,
 - les dossiers d'appel d'offres,
 - les rapports d'analyse des offres,
 - les procès-verbaux des séances,
 - les rapports des observateurs indépendants,
 - les communiqués de publication des résultats,
 - les contrats et/ou avenants,
 - les documents d'exécution ;
- saisir les informations et les centraliser dans un fichier unique (« feuille de travail élaborée sous Excel) ;
- exploiter les données saisies et les questionnaires afin de rédiger le présent rapport.

Sur cette base, nous avons mené nos travaux respectivement dans la salle des archives de la DGMP du 24 février au 2 mars 2021, les locaux du SPMP Équipement le 3 mars 2021, SPMP Éducation nationale le 4 mars 2021, SPMP Santé publique le 4 mars 2021 et SPMP Développement rural le 5 mars 2021.

Au cours de nos travaux sur site, nous avons constaté que la quasi-totalité des documents examinés se trouvait dans la salle des archives de la DGMP.

Pour ce qui est des marchés passés par la procédure d'entente directe, nous avons trouvé toute la documentation – marchés signés en 2019, requêtes pour l'utilisation de cette procédure ; avis de non-objection de la DGMP – à la DGMP.

2 Rappels sur le dispositif des marchés publics

Le dispositif – c.-à-d. réglementation, acteurs, procédures – des marchés publics en République centrafricaine a été décrit en détail dans deux de nos rapports récents, ceux des actions R1d (évaluation de type MAPS) et l'action R1g (audit des MP 2017 et 2018)⁵.

Il ressortait notamment de ces travaux que :

«Le dispositif des marchés publics en République centrafricaine dans son état actuel, même s'il reste perfectible, est de nature, pour peu qu'il soit respecté, à favoriser l'efficacité, la transparence et l'équité dans le choix des prestataires de la commande publique.

En effet, le Code des marchés, texte cardinal de la réglementation, est utilement complété par des textes d'accompagnement et d'opérationnalisation, dont notamment :

- un manuel spécialisé, le manuel des procédures de passation des marchés publics et délégation de service public,
- des dossiers types de mise en œuvre des différentes procédures ;
- des textes généralistes de Finances publiques, dont notamment :
 - un pour l'exécution des dépenses publiques comportant une large partie relative à la passation des marchés,
 - une nomenclature des pièces justificatives de la dépense ».

2.1 Cadre réglementaire

Le cadre réglementaire qui gouverne la passation des marchés en Centrafrique est consistant et offre à la gestion des marchés un cadre juridique propre à assurer le respect des principes de liberté d'accès,

⁵ Ces rapports peuvent être téléchargés en suivant les liens ci-après :

[\[2021-04\] RF-Action-R1d-Evaluation-SN-Marches-Publics.pdf](https://projets.2ac.fr/fg.php?h=767c51f7011825baa3cc9ea44c63438121bcc466f8447d5178b7d2dfc4b8813e) (1,4MB)

[\[2021-04\] RF-action-R1g1-audit-MP-2017-et-2018.pdf](https://projets.2ac.fr/fg.php?h=1259f3bc98b1a8df09513e8b28b5db0ee081bc00ff15483835f9908e0f0a317) (2,0MB)

de traitement équitable des candidats, d'efficacité de la dépense et de transparence.

Ce cadre règlementaire est notamment composé des textes ci-après énumérés.

- Loi 17.0023 portant code de la transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ;
- loi 08.017 du 6 juin 2008 portant code des marchés publics et délégations de service public ;
- loi n°19-007 du 4 juin 2019 portant cadre juridique de partenariat public-privé en République Centrafricaine ;
- décret 08.0335 - portant organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics ;
- décret 08.0321 - portant organisation et fonctionnement de la direction générale des marchés publics ;
- décret 09.0114 - seuils d'approbation des marchés publics et des conventions de délégation de service public ;
- décret 09.0113 - modalités d'exécution des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- MFB arrêté 17.0118 - organisation et fonctionnement des services de passation des marchés publics ;
- MFB arrêté 0288 - nomenclature des pièces justificatives ;
- MFB arrêté 0287 - adoption du manuel des procédures de passation des marchés publics et délégations de service public ;
- arrêté 0825 - organisation et fonctionnement des services de passation des marchés publics ;
- note de service n°893/MFB/DIR.CAB/DGMP/19 du 4 juillet 2019 relative au fractionnement ;
- manuel des procédures de passation des marchés publics et délégations de service public ;
- note en Conseil des ministres - procédures de la commande publique ;
- MFB circulaire 17.0113 - procédures de la commande publique ;
- dossiers types :

- de demande de propositions de passation des marchés publics de prestations intellectuelles,
- d'appel d'offres pour passation des marchés publics de fournitures ou de services courants,
- d'appel d'offres pour la passation des marchés publics de travaux,
- cahiers des clauses administratives générales des marchés publics et délégations de service public.

2.2 Acteurs du dispositif

Le cadre institutionnel comprend : un organe de régulation, une autorité de contrôle et des organes d'exécution.

2.2.1 Le ministre chargé des Finances

Le ministre des Finances est un acteur essentiel du dispositif des marchés dans la l'autorité d'approbation des plans de passation des marchés publics et des contrats de marchés.

Il est notamment à l'origine et signataire des arrêtés réglant l'organisation et le fonctionnement, des marchés (cf. articles 12 (SPM), art 28 (visa des PPM), 43 (maîtrise d'ouvrage déléguée), 47 (validation des documents types), 82 (dossiers types), etc.

C'est par ailleurs sous son autorité qu'agit la Direction des marchés publics (cf. 2.2.3 ci-après).

2.2.2 L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

L'Autorité de régulation des marchés publics, placée sous l'autorité du Premier ministre, est chargée de la régulation des marchés publics en vue d'en accroître la transparence et l'efficacité. Elle est la garante du bon fonctionnement du système et de son intégrité.

Outre la régulation, l'ARMP est chargée du règlement en précontentieux des plaintes et litiges, des audits indépendants des marchés, de l'organisation de la formation des acteurs du secteur.

Les attributions de l'ARMP sont détaillées par le décret n° 08. 335 du 20 septembre 2008. Le détail des pouvoirs que ce décret confère à l'ARMP est proposé en annexe 1.

2.2.3 La Direction générale des marchés publics (DGMP)

La Direction générale des marchés publics est chargée du contrôle a priori de la passation des marchés et notamment à ce titre :

- d'approuver les dossiers d'appel d'offres préparés au niveau des Services de passation des marchés publics ;
- d'approuver les rapports d'évaluation élaborés par les commissions d'évaluation des offres ;
- d'émettre des avis, accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes lorsqu'elles sont prévues par la législation en vigueur.

Les attributions de la DGMP sont fixées par le décret N° 08.321 du 5 septembre 2008. Le détail des pouvoirs que ce décret confère à la DGMP est proposé en annexe 2.

2.2.4 L'autorité contractante et la personne responsable du marché

L'autorité contractante est l'administrateur de crédit (ministres, responsables d'institutions ou d'organismes publics). L'autorité contractante mandate une *Personne responsable des marchés* (PRM) chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics (Directeur des Ressources, Chef de projet, etc.).

Le Code des marchés⁴ définit clairement en son article 12 (cf. encadré ci-dessous) les rôles et fonctions de la PRM.

Encadré 2 : extrait de l'article 12 de la loi n°08-17 du 6 juin 2008

L'autorité contractante mandate une Personne responsable des Marchés chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et délégations de service public.

⁴loi n°08-17 du 06 juin 2008

La Personne responsable des Marchés peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché ou de la délégation.

2.2.5 Les Services de passation des marchés publics (SPMP)

L'organisation et fonctionnement des Services de passation des marchés publics (SPMP) sont définis par l'arrêté n° 825/08/MFB/DIR.CAB/DGMP du 24 novembre 2008 ; cet arrêté confie au SPMP la charge de la gestion des opérations de passation des marchés depuis l'expression des besoins jusqu'à la réception des prestations.

Encadré 3 : extrait de l'article 12 de la loi n°08-17 du 6 juin 2008

L'autorité contractante mandate une Personne responsable des Marchés chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et délégations de service public.

La Personne responsable des Marchés peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché ou de la délégation.

2.2.6 Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres

Les Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres sont créées par décision de l'autorité contractante pour chaque appel à la concurrence.

Encadré 4 : extrait de l'article 14 de la loi n°08-17 du 6 juin 2008

Il est créé des Commissions d'Ouverture des Plis et d'Évaluation des offres, constituées au sein de chaque autorité contractante, dont la composition et le fonctionnement sont définis par arrêté du ministre responsable des Finances, dans le respect des principes de la présente loi.

Les Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres sont chargées de l'ouverture des plis et de la désignation du ou des attributaires provisoires

2.3 Procédures

2.3.1 Le Plan prévisionnel des marchés publics (PPM)

Chaque administrateur de crédit (autorité contractante) doit élaborer au début de chaque exercice budgétaire le plan prévisionnel annuel des marchés publics qu'il envisage de passer au cours de l'année.

Le Code des marchés publics dispose en son article 28 que les marchés passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans des plans prévisionnels à peine de nullité. Le plan de passation des marchés publics est élaboré par le SPMP et indique les montants estimés des marchés à passer, leur mode de passation et le calendrier de leur passation et exécution. Il doit être élaboré dans un délai de 45 jours au plus tard à compter de la promulgation de la loi de finances.

2.3.2 Les modes de passation

Les différents modes de passation de marchés publics prévus par le Code des marchés publics sont :

- la demande de cotation ;
- la consultation des prestataires ;
- l'appel d'offres ;
- le marché en entente directe (gré à gré).

L'application de l'une ou de l'autre de ces procédures est fonction à la fois du montant prévisible de la prestation et de la nature de cette prestation et, dans le cas du gré à gré, de circonstances particulières.

Les seuils de passation des marchés publics qui sont actuellement en vigueur – issu de l'article 33 de la loi de finances de 2009 et confirmé par le manuel des procédures d'exécution des dépenses publiques du ministère des Finances de la RCA de 13 mai 2017 – sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Seuils de passation des marchés publics

Catégorie de marchés	Seuils (en Fcfa)	Modes de passation
Travaux	À partir de 500 000 000	Appel d'offres international
	De 25 000 000 à moins de 500 000 000	Appel d'offres national
	De 1000 000 à moins de 25 000 000	Consultation de prestataires
	Moins de 1000 000	Demande de cotation
Fournitures et services	À partir de 250 000 000	Appel d'offres international
	De 10 000 000 à moins de 250 000 000	Appel d'offres national
	De 1 000 000 à moins de 10 000 000	Consultation de prestataires
	Moins de 1 000 000	Demande de cotation
Prestations intellectuelles	À partir de 25 000 000	Consultation internationale
	De 10 000 000 à moins de 25 000 000	Consultation nationale
	De 1 000 000 à moins de 10 000 000	Consultation de 3 consultants au moins
	Moins de 1 000 000	Consultation de 3 consultants individuels

Source : manuel de procédures d'exécution des dépenses, MFB, mai 2017 publique,

2.3.2.1 La demande de cotation

La demande de cotation est une procédure écrite par laquelle sont passées des commandes pour des montants inférieurs à 1million de Fcfa⁷. Elle consiste pour l'administrateur de crédits à adresser au moins à trois fournisseurs, une demande de facture pro forma sur la base d'un descriptif des besoins à satisfaire.

Un bon de commande est ensuite adressé au fournisseur qui a proposé le prix le plus bas.

⁷ Le montant de 1 million de Fcfa est fixé par la loi portant code des marchés publics.

Observation : la liste complète des marchés que la Direction générale des marchés publics nous a soumise ne comporte pas de contrats conclus selon cette procédure.

2.3.2.2 La consultation de prestataires

La consultation de prestataires est une procédure accélérée de passation de marchés publics qui s'applique pour des commandes dont les montants sont supérieurs ou égaux à un million de Fcfa et inférieurs aux seuils de l'obligation de publicité fixés par la loi de finances.

La procédure de la consultation de prestataire est identique à celui de la demande de cotation à ceci près que ce mode de passation de commande publique :

- rend obligatoire la publication d'un avis de consultation dans un quotidien national ou la consultation de six fournisseurs au moins ;
- donne lieu à l'établissement et à la signature d'une lettre de commande par l'administrateur de crédit (et non d'un simple bon de commande).

Observation : la liste complète des marchés que la Direction générale des marchés publics nous a soumise ne comporte pas de contrats conclus selon cette procédure.

2.3.2.3 L'appel d'offres

Le Code précise expressément – cf. article 31, 3e alinéa – que « l'Appel d'offres ouvert est la règle » et que « le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction générale des marchés publics ».

L'article 32 du Code indique que « L'appel d'offres est la procédure par laquelle l'autorité contractante choisit l'offre conforme aux spécifications techniques, évaluée la moins disante et dont le soumissionnaire satisfait aux critères de qualification ».

L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint, en deux étapes, national ou international, précédé ou non de pré qualification des soumissionnaires. Les articles 32 à 36 proposent les modalités applicables en la matière.

Des dispositions spécifiques sont également prévues pour les cas particuliers :

- des prestations intellectuelles (cf. 2.3.2.4 ci-dessous) ;
- des achats récurrents, art. 44 (marché à commandes) et 45 (marchés de clientèle).

2.3.2.4 Demande de proposition

Cette procédure concerne la réalisation de prestations intellectuelles ; elle est régie par les articles 37 à 42 (dont la maîtrise d'ouvrage déléguée, art 43 et l'entente directe, art 42).

La mise en concurrence se fait «*sur la base d'une liste restreinte de candidats dont la qualification a été établie, en raison de leur aptitude à exécuter les prestations, à la suite d'un avis à manifestation d'intérêt*» (Article 37 2e alinéa).

2.3.2.5 L'entente directe (gré à gré)

Le marché par entente directe ou de gré à gré consiste pour l'autorité contractante à engager «*sans formalités les discussions qui lui paraissent utiles, avec un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service*» en vue de la conclusion d'un marché.

Le recours à cette procédure est encadré par le code des marchés publics principalement en son article 46 (principes et cas types), mais également par les articles 38 (recrutement de consultants individuels) et 62 (entente directe en cas d'infructuosité d'AO).

Nous soulignons qu'en tout état de cause toute utilisation de la procédure d'entente directe – comme toutes les autres procédures exceptionnelles et / ou dérogatoires au principe de l'appel d'offres – doit faire l'objet d'une autorisation de la DGMP.

3 Constats

Au titre de nos constats d'audit, nous proposons ci-après :

- une analyse de l'échantillon d'audit (cf. 1.3) ;
- nos principaux constats concernant :
 - les plans de passation des marchés, PPM (cf. 3.2),
 - les passations en appel d'offres (cf. 3.3) et
 - les passations en gré à gré (cf. 3.4).

3.1 Échantillons d'audit

L'échantillon d'audit a été fourni par la Direction générale des marchés publics (DGMP) sur la base du rapport d'activité de l'exercice 2019. Sur cette base les marchés classés secret défense ont été exclus de l'échantillon d'audit.

Les échantillons ont donc été constitués en combinant, dans la population des dossiers susceptibles d'être « auditables » les dossiers représentatifs de la population globale en termes :

- de types de passation ;
- d'autorités contractantes ;
- de natures de prestation (travaux, fournitures et prestations intellectuelles) ;
- de procédures utilisées (appels d'offres, demandes de propositions et ententes directes).

3.1.1 Observations relatives à l'échantillon de base

Au terme de la réunion de démarrage qui a eu lieu le 23 février 2021 dans les locaux du Coordonnateur du projet AGIR, l'auditeur a reçu de la direction générale des marchés publics (DGMP), la base de données constituant l'échantillon des 136 marchés à auditer pour une valeur totale de 26 130 329 722 Fcfa.

Le rapprochement effectué sur ledit échantillon avec la documentation disponible dans la salle des archives de la DGMP a

amené l'auditeur à effectuer quelques ajustements et corrections portant notamment sur :

- la correction des erreurs et omissions observées sur les modes de passation et sources de financement ;
- l'exclusion des marchés soumis aux dispositions de l'article 9 du CMP portant secret-défense, comme le rappelle l'encadré ci-dessous :

Encadré 5 : article 9 du CMP

« La présente loi ne s'applique pas aux marchés de travaux, de fournitures, de services courants et de prestations intellectuelles, lorsqu'ils concernent des besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État est incompatible avec des mesures de publicité ».

- l'exclusion de *facto* des dossiers pour lesquels aucune documentation n'était disponible.

Le tableau ci-dessous résume l'évolution de l'échantillon initial vers l'échantillon effectivement audité.

Tableau 2 : échantillon d'audit

Désignation	Nombre		Montant TTC	
	Val.	%	Valeurs	%
(A) - Liste des marchés de l'exercice 2019 – (DGMP)	136	100%	26 130 329 722	100%
(B) - Projets hors champ de l'audit	15	11,0%	6 089 263 182	23,3%
<i>Marchés min. Défense classés secret défense (*)</i>	13	9,6%	5 889 263 182	22,5%
<i>Marchés min. Intérieur classé secret défense (*)</i>	1	0,7%	150 000 000	0,6%
<i>Marchés min. Désarmement classés secret défense (**)</i>	1	0,7%	50 000 000	0,2%
(C) - Projets à carence documentaire totale	6	4,4%	357 361 965	1,4%
(D) - Projet audités (D= A-B-C)	115	84,6%	19 683 704 575	75,3%

Hors champ selon : DGMP (*) ; audit (**)

3.1.2 Analyse statistique de l'échantillon audité

Compte tenu des exclusions et corrections que nous avons apportées à l'échantillon initial de la DGMP, le nombre de projets effectivement audités s'établit à **115 marchés pour une valeur totale de 19 683 704 575 Fcfa.**

Les tableaux et graphiques ci-après proposent une analyse de cet échantillon, ventilé par :

- catégories de maîtres d'ouvrages (a) ;
- modes de consultation (b) ;
- types de prestations (c) ;
- sources de financement (d) ;
- services de passation des marchés publics (e).

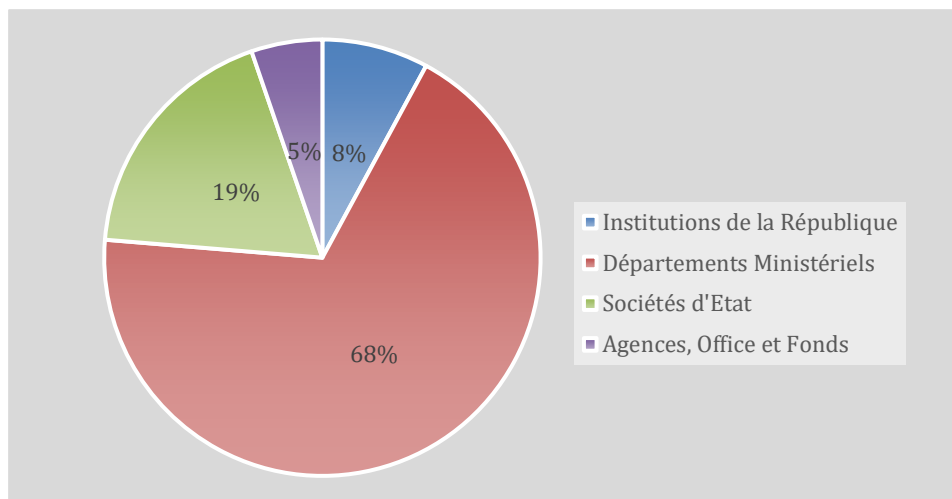
a - Échantillon par catégories de maître d'ouvrage

Les tableaux et graphiques ci-dessous détaillent l'échantillon d'audit, en valeur et en %, par catégories de maîtres d'ouvrage.

Tableau 3 : répartition de l'échantillon audite par types de maîtres d'ouvrage

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Institutions de la République	9	7,9%	6 454 560 986	56,0%
Départements Ministériels	78	68,4%	4 136 946 781	35,9%
Sociétés d'État	21	18,4%	821 748 701	7,1%
Agences, Office et Fonds	6	5,3%	109 348 630	0,9%
Total	114	100%	11 522 605 098	100%

Graphique 1 : répartition de l'échantillon audité par types de maîtrise d'ouvrage



Nous constatons qu'en nombre de marchés, les départements ministériels comportent le plus gros volume d'opérations (68,4%), suivi des sociétés d'État (18,4%), des institutions de la Républiques (7,9%). Cette tendance est plus forte en valeur car le poids des départements ministériels par rapport aux autres MO est plus accentué, soit 83% contre 17% pour le reste des MO.

Tableau 4 : classement des MO en fonction de la valeur de marchés échantillonnés

Désignation	Volume		Valeur	
	Nb	%	Fcfa	%
Ministère des Travaux publics et de l'Entretien routier	13	11,4%	5 131 651 293	26,2%
Ministère des Finances et du Budget	19	16,7%	4 236 054 318	21,6%
Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire	12	10,5%	2 763 014 078	14,1%
Ministère Communication	4	3,5%	2 179 847 492	11,1%
Présidence de la République	5	4,4%	984 020 895	5,0%
Ministère de la Santé et de la Population	13	11,4%	709 942 056	3,6%
SODIAC	3	2,6%	652 976 924	3,3%
CNSS	10	8,8%	620 378 616	3,2%
Ministère de l'Agriculture et du Développement rural	3	2,6%	565 184 326	2,9%
Primature	8	7,0%	384 632 501	2,0%
Autorité nationale des Élections (ANE)	2	1,8%	326 000 000	1,7%
ACFPE	5	4,4%	233 143 381	1,2%
ANAC-C	3	2,6%	152 714 000	0,8%

Désignation	Volume		Valeur	
	Nb	%	Fcfa	%
SOCASP	3	2,6%	126 716 031	0,6%
Mini. de l'Économie du plan et de la coopération (ICASEES)	1	0,9%	94 988 775	0,5%
Assemblée nationale	1	0,9%	71 848 630	0,4%
Ministère de l'Enseignement Supérieur	2	1,8%	70 556 463	0,4%
Fonds de Développement Forestier (FDF)	1	0,9%	70 000 000	0,4%
Min. du Travail, de l'Emploi, de la Protection sociale et de la Formation professionnelle	1	0,9%	49 554 153	0,3%
ASRP	1	0,9%	40 000 000	0,2%
Conseil centrafricain des chargeurs	1	0,9%	37 500 000	0,2%
Mini. de la Justice, des Droits de l'Homme	1	0,9%	35 000 000	0,2%
Min. de l'Administration du Territoire, et de la Décentralisation	1	0,9%	32 999 890	0,2%
Cour Constitutionnelle	1	0,9%	23 725 000	0,1%
Total	114	100%	19 592 448 822	100%

Ce tableau fait notamment apparaître que :

- quatre maîtres d'ouvrage pèsent 73% de l'échantillon en valeur :
 - ministère des Travaux publics et de l'Entretien routier,
 - ministère des Finances et du Budget,
 - ministère de l'Enseignement primaire et secondaire,
 - ministère de la Communication et des medias ;
- le ministère des Finances et du Budget avec ses 19 marchés se situe au premier rang en termes de nombre de marchés (16,67%), mais se situe au deuxième rang en termes de valeur de marchés, soit 21,62% derrière le MINTP qui représente 26,19%.

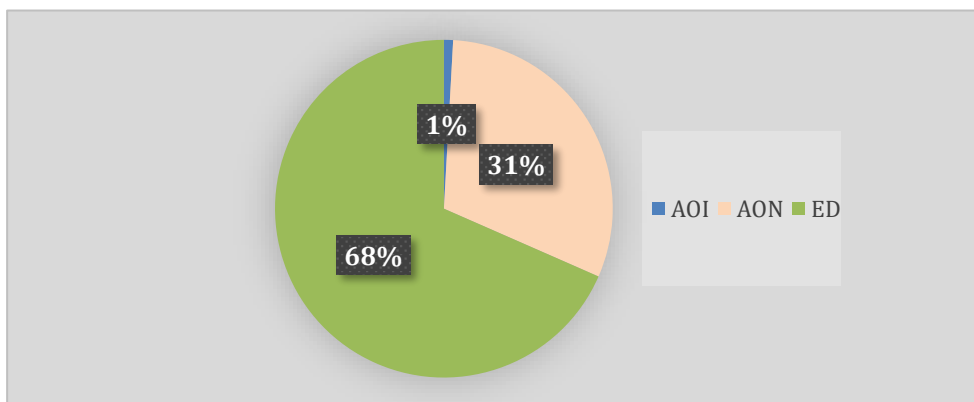
b - Échantillon par mode de consultation

Le tableau et les graphiques ci-dessous détaillent, l'échantillon d'audit, en valeur et en %, par modes de consultation : *Appels d'offres ouverts* nationaux, *Appels d'offres* internationaux et entente directes.

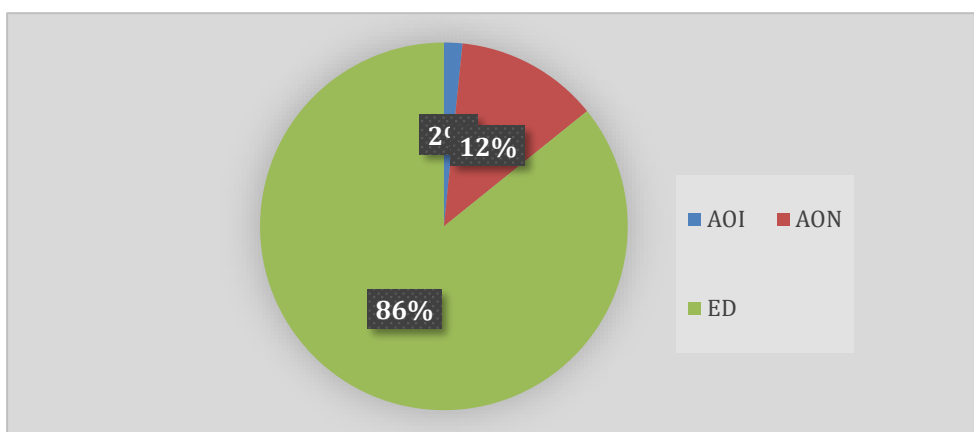
Tableau 5 : échantillon par mode de consultation

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Appels d'offres internationaux	1	0,9%	317 258 998	1,6%
Appels d'offres nationaux	35	30,7%	2 468 214 043	12,6%
Ententes directes	78	68,4%	16 806 985 781	85,8%
Total	114	100%	19 592 458 822	100%

Graphique 2 : répartition de l'échantillon audite par modes de consultation (en nombre)



Graphique 3 : répartition de l'échantillon audité par modes de consultation (en valeur)



L'examen du tableau et des graphiques ci-dessus appelle les commentaires suivants :

- sur l'ensemble de l'échantillon de 114 marchés audités, nous n'avons trouvé qu'un seul marché passé par AOI, ce qui représente 1,6 % de la valeur des marchés passés au cours de l'exercice 2019 ;
- les marches par appel d'offres national représentent à peine le tiers des marchés passés en 2019 et représentent 12,6% de la valeur des marchés échantillonnés ;
- les marchés par entente directe représentent en volume 68% de l'échantillon et 86% en valeur.

Sur ce dernier point, et comme l'illustre l'encadré ci-dessous, nous soulignons que cette prépondérance du recours à l'entente directe est en contradiction avec la réglementation en vigueur qui la considère comme une procédure exceptionnelle.

Encadré 6 : extrait de l'article 31 de la loi n°08-17 du 6 juin 2008

L'Appel d'Offres ouvert est la règle, le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction générale des Marchés Publics.

c - Échantillon par nature de prestations

Le tableau et les graphiques ci-dessous détaillent, par tranches de montant et par nature de prestations, l'échantillon d'audit.

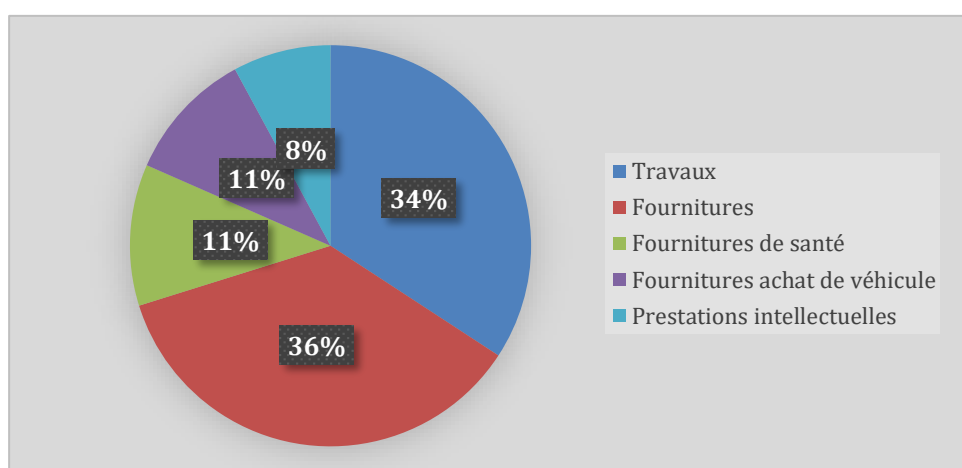
Tableau 6 : répartition de l'échantillon audite par nature de prestations

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Travaux	39	34,2%	11 443 900 919	58,4%
Fournitures	41	36,0%	5 705 510 427	29,1%
Fournitures de santé	13	11,4%	709 942 056	3,6%
Fournitures achat de véhicule	12	10,5%	1 187 377 363	6,1%
Prestations intellectuelles	9	7,9%	545 728 057	2,8%
Total	114	100%	19 592 458 822	100%

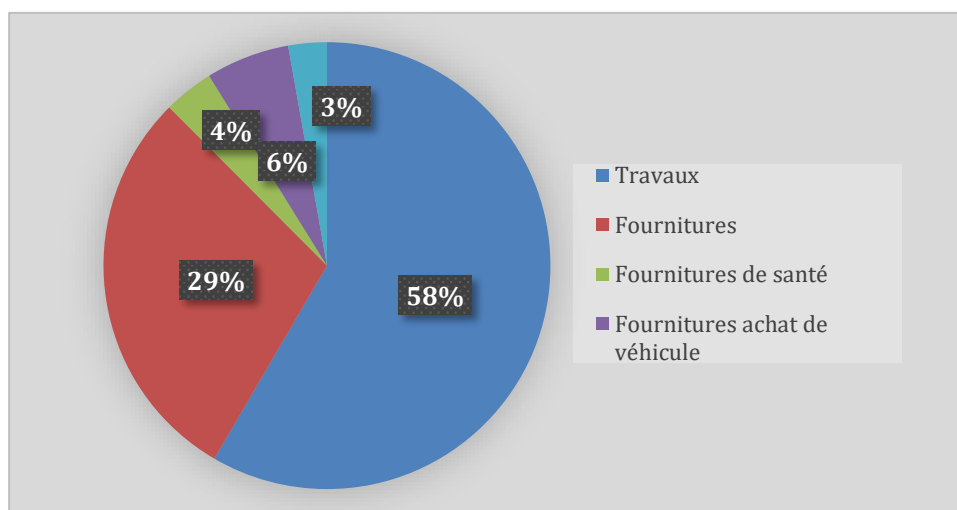
Il ressort du tableau ci-dessus que les travaux constituent le poste principal des dépenses en ce qui concerne la commande publique (58,4% en valeur et 34,2% en nombre).

En revanche, en nombre de marchés passés, les fournitures représentent le nombre de marchés les plus lancés dans la commande publique, soit un total de 66 marchés sur 114 marchés échantillonnés, ce qui représente 57,9 % du nombre total de marchés passés et répartis comme suit : 36% en marchés des fournitures, 11,4% en marchés de fournitures de santé et 10,5% des fournitures sous forme d'achat de véhicules.

Graphique 4 : Répartition de l'échantillon audité par nature de prestations (en volume)



Graphique 5 : Répartition de l'échantillon audité par nature de prestations (en valeur)



Cependant, l'analyse des modes de consultation par nature de prestations, illustrée dans les tableaux et graphiques suivants, nous

permet de constater que tous les marchés de prestations intellectuelles et d'achats de véhicules sont passés uniquement par la procédure d'entente directe, soit 15,4% en nombre pour les véhicules et 11,5% pour les prestations intellectuelles contre respectivement en valeur 7,1% et 3,2%.

En revanche, les marchés de fournitures de santé sont quasi équitablement passés en valeur par les deux modes de consultations.

Tableau 7 : types de prestation en entente directe

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Travaux	28	35,9%	10 412 272 778	62,0%
Fournitures	21	26,9%	4 271 009 123	25,4%
Fournitures de santé	8	10,3%	390 598 460	2,3%
Fournitures achat de véhicule	12	15,4%	1 187 377 363	7,1%
Prestations intellectuelles	9	11,5%	545 728 057	3,2%
Total	78	100%	16 806 985 781	100%

Tableau 8 : types de prestation et appel d'offres

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Travaux	11	30,6%	1 031 628 141	37,0%
Fournitures	20	55,6%	1 434 501 304	51,5%
Fournitures de santé	5	13,9%	319 343 596	11,5%
Fournitures achat de véhicule				
Prestations intellectuelles				
Total	36	100,0%	2 785 473 041	100,0%

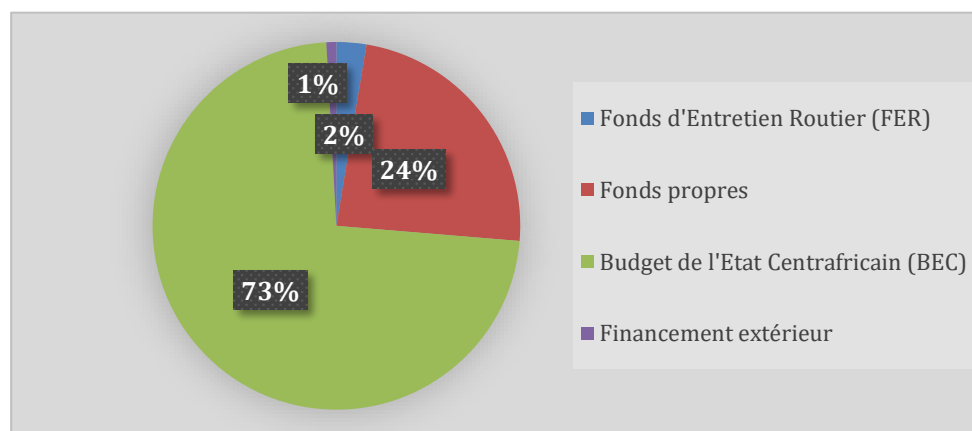
d - Échantillon par source de financement

Le tableau et les graphiques ci-dessous présentent la répartition de l'échantillon d'audit, par source de financement.

Tableau 9 : échantillon d'audit par sources de financement

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Fonds d'Entretien routier (FER)	9	7,9%	6 454 560 986	56,0%
Fonds propres (Soc. d'État)	78	68,4%	4 136 946 781	35,9%
Budget de l'État RCA (BEC)	21	18,4%	821 748 701	7,1%
Financement extérieur	6	5,3%	109 348 630	0,9%
Total	114	100%	11 522 605 098	100%

Graphique 6 : Échantillon d'audit par sources de financement (en valeur)



Il ressort de ces données que :

- les ressources nationales constituées des budgets de l'État Centrafricain (BEC) et des fonds propres des sociétés d'État constituent la principale source de financement figurant dans l'échantillon d'audit avec 79,9% du BEC en valeur et 10,3% des fonds propres en valeur ;
- le budget de l'État Centrafricain constitue la principale source de financement des marchés passés par entente directe, avec un taux en valeur de 85,5% alors que ce taux de 46,7% pour les financements du budget de l'État par la procédure d'appel d'offres,
- les projets financés sur ressources extérieures ont un poids marginal sur l'échantillon audité et correspondent à 2,8% en volume, et 5,8% en valeur.

Rapport de mission de l'audit des marchés publics
de la gestions 2019
(Action R11)

Tableau 10 : échantillon d'audit par sources de financement des ententes directes

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Fonds d'Entretien routier (FER)	9	7,9%	6 454 560 986	56,0%
Fonds propres	78	68,4%	4 136 946 781	35,9%
Budget de l'État RCA (BEC)	21	18,4%	821 748 701	7,1%
Financement extérieur	6	5,3%	109 348 630	0,9%
Total	114	100%	11 522 605 098	100%

Tableau 11 : échantillon d'audit par sources de financement des appels d'offres

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Fonds d'Entretien routier (FER)	9	7,9%	6 454 560 986	56,0%
Fonds propres	78	68,4%	4 136 946 781	35,9%
Budget de l'État RCA (BEC)	21	18,4%	821 748 701	7,1%
Financement extérieur	6	5,3%	109 348 630	0,9%
Total	114	100%	11 522 605 098	100%

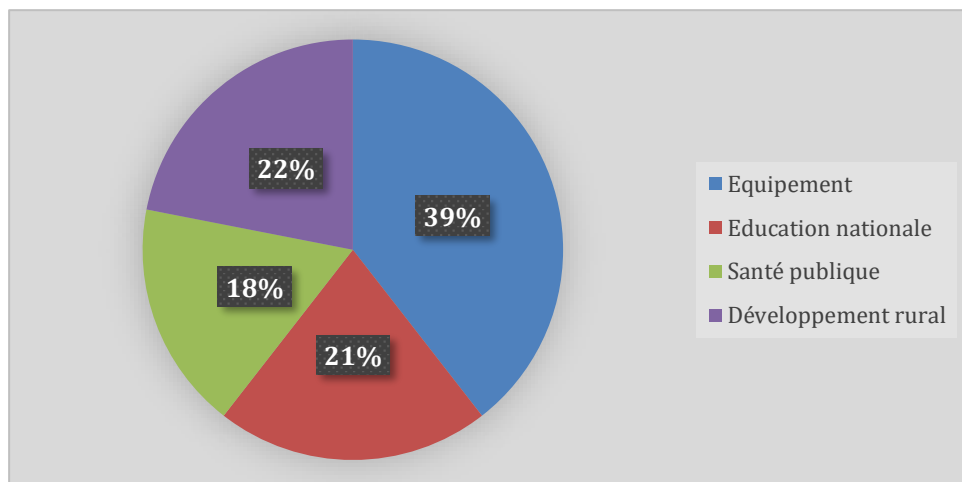
e - Échantillon par service de passation des marchés

Les tableaux et graphiques ci-dessous fournissent des indications sur la proportion des marchés échantillonnés et qui relèvent de la compétence des Services de passation des marchés publics (SPMP).

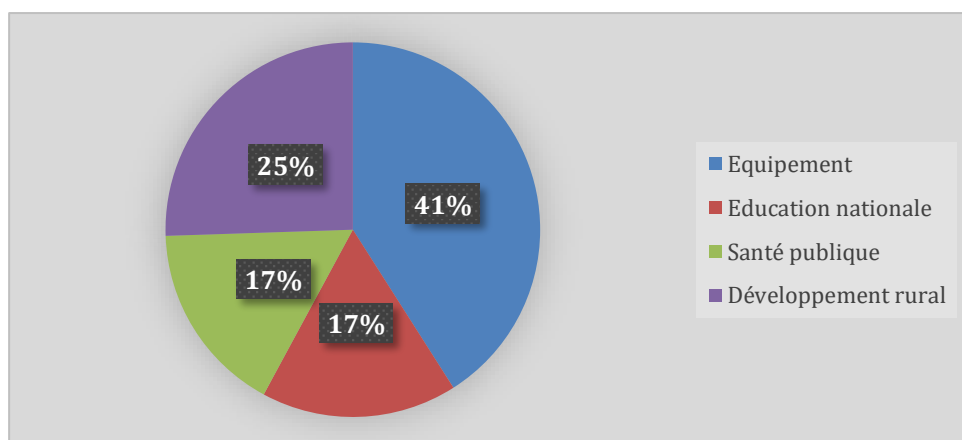
Tableau 12 : répartition de l'échantillon audite par types de SPMP

Désignation	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Équipement	45	39,5%	8 028 655 293	41,0%
Éducation nationale	24	21,1%	3 313 776 672	16,9%
Santé publique	20	17,5%	3 248 789 438	16,6%
Développement rural	25	21,9%	5 001 237 419	25,5%
Total	114	100%	19 592 458 822	100%

Graphique 7 : Répartition de l'échantillon audit par type de SPMP (en volume)



Graphique 8 : Répartition de l'échantillon audité par type de SPMP (en valeur)



Les données ci-dessus montrent que le SPMP Équipement contribue à l'élaboration de la plus grande proportion des marchés, soit 39,5% en nombre (45) et 41% en valeur (8 028 655 293 Fcfa).

En termes de valeur, les données ci-dessus montrent que le poids des marchés relevant de la compétence du SPMP Éducation nationale et du SPMP Santé publique est quasi égal, soit respectivement 16,9% et 16,6%.

Le SPMP Développement rural représente le deuxième service qui en valeur élabore les marchés, avec une valeur de 5 001 237 419 Fcfa, ce qui représente 25,5% en termes de valeur et 21,9% en volume des marchés élaborés.

3.2 Plans de passation des marchés

3.2.1 Bref rappel de la procédure

Chaque administrateur de crédit (autorité contractante) doit élaborer au début de chaque exercice budgétaire le plan prévisionnel annuel des marchés publics (PPM) qu'il envisage de passer au cours de l'année.

Cette obligation répond à la nécessité d'inscrire les marchés publics dans un cadre de transparence et d'équité de nature à faciliter, par l'accès le plus large possible de tous les opérateurs économiques à la commande publique :

- à la sauvegarde des deniers publics, la concurrence étant nécessaire à la recherche du meilleur rapport qualité/prix ;
- au développement économique en facilitant l'accès du plus grand nombre à la commande publique.

Par ailleurs, le PPM permet d'éviter le «fractionnement» ou «morcellement» des commandes dans le but d'éviter la procédure de passation en se tenant en deçà des seuils légaux.

À ce titre l'article 28 du CMP dispose notamment que les PPM :

- doivent être approuvés par le ministère chargé des finances ;
- doivent être cohérents avec les crédits qui sont alloués à l'autorité contractante ;
- sont révisables et doivent être communiqués à la Direction générale des Marchés Publics qui en assure la diffusion auprès des entités chargées des engagements budgétaires et du contrôle financier.

L'article 28 du Code ne prévoit **aucune exception** à cette obligation et précise même que les marchés passés sans inscription préalable dans un PPM sont **passibles de nullité**.

Le plan de passation des marchés publics est en principe élaboré – dans un délai de 45 jours au plus tard à compter de la promulgation de la loi de finances – par le SPMP et il doit préciser :

- les montants estimés des marchés à passer,

- leur mode de passation et
- le calendrier de leur passation et exécution. Il doit être élaboré.

3.2.2 Constats relatifs aux PPM

Malgré le contexte règlementaire ci-dessus rappelé, nous faisons un triple constat :

- certaines autorités contractantes n'établissent pas de PPM ;
- les PPM qui existent ne sont pas toujours respectés.

a - Absence de PPM

Par rapport à l'année 2018, les rapports d'activités 2018 et 2019 de la DGMP, montrent une diminution de taux de carence des PPM en 2019 passant de 40,3% à 26%.

Tableau 13 : taux de carence des PPM

Structures	PPM exercice 2018					PPM exercice 2019				
	Prévus	Validés	Taux exéc.	Absents	Taux	Prévus	Validés	Taux exéc.	Absents	Taux
Institutions République	22	14	63,6%	8	36,4%	22	18	81,8%	4	18,2%
Sociétés d'État	7	3	42,9%	4	57,1%	4	3	75,0%	1	25,0%
Départements ministériels	33	30	90,9%	3	9,1%	35	33	94,3%	2	5,7%
Agences, offices et fonds	29	12	41,4%	17	58,6%	25	11	44,0%	14	56,0%
Total	91	59	59,7%	32	40,3%	86	65	73,8%	21	26,0%

Ce taux de carence reste cependant significatif et il montre en tout état de cause que des dépenses sont probablement effectuées sans inscription préalable au PPM et donc en défaut par rapport à la réglementation.

b - Taux de réalisation des PPM

Le tableau ci-dessous tiré desdits rapports appelle les commentaires suivants une augmentation significative du taux d'exécution global des PPM entre les exercices 2018 et 2019, passant respectivement de 59,7% à 73,8%. Cependant, le taux d'exécution :

- augmente de façon remarquable de 63,6% à 81,8% pour les institutions de la république ;
- augmente de 42,9% à 75% pour les sociétés d'État ;
- connaît une croissance plus faible de 90,9% à 94,3% pour les départements ministériels ;
- connaît une hausse marginale de 41,4% à 44% pour les agences, office et fonds.

Tableau 14 : taux d'exécution des PPM

Structures	PPM exercice 2018					PPM exercice 2019				
	Prévus	Validés	Taux exéc.	Absents	Taux	Prévus	Validés	Taux exéc.	Absents	Taux
Institutions République	22	14	63,6%	8	36,4%	22	18	81,8%	4	18,2%
Sociétés d'État	7	3	42,9%	4	57,1%	4	3	75,0%	1	25,0%
Départements ministériels	33	30	90,9%	3	9,1%	35	33	94,3%	2	5,7%
Agences, offices et fonds	29	12	41,4%	17	58,6%	25	11	44,0%	14	56,0%
Total	91	59	59,7%	32	40,3%	86	65	73,8%	21	26,0%

c - Non-respect des PPM

Nous constatons que les autorités contractantes ne respectent pas totalement le contenu de leur PPM, notamment

- les dates prévisionnelles (50% des cas),
- les modes de passation et les procédures inscrites.

Cette anomalie est flagrante dans les cas de recours à l'entente directe qui dans 57,9 % des cas n'était pas la procédure prévue dans le PPM.

d - Autres constats concernant les PPM

Nous relevons également que pour l'exercice sous revue, la loi des finances a été promulguée le 7 décembre 2018 et les PPM devaient donc être produits au 21 janvier 2019 mais ce délai légal de 45 jours n'a pas été respecté dans 47,37% des cas.

Enfin, nous observons également que les SPMP que nous avons rencontrés n'étaient pas en mesure de nous fournir – parce qu'ils n'en disposaient pas – les PPM validés. De fait, tous les PPM que nous avons pu examiner se trouvaient dans la des archives de la DGMP.

De notre point de vue cela signifie que les SPMP n'utilisent pas le PPM comme outil de gestion et de suivi de la passation des marchés ce qui est très surprenant et en tout état de cause dommageable au regard du suivi qu'ils devraient en faire.

3.3 Constats sur les passations par appels d'offres

Pour les marchés passés par la procédure d'appel d'offres, nos constats concernent, au plan général, la carence documentaire dont nous détaillons l'importance.

Ces constats concernent par ailleurs dans le déroulement de la procédure :

- le dossier d'appel d'offres lui-même ;
- l'avis d'appel d'offres ;
- l'ouverture des offres ;
- l'évaluation des offres ;
- le contrat de marché.

3.3.1 Carence documentaire pour les marchés passés par appel d'offres

Les dossiers que nous avons examinés ne comportaient pas tous les documents attendus, en l'occurrence : DAO ; avis DGMP sur DAO ; Avis d'appel d'offres (AAO) ; avis DGMP sur AAO ; P.-V. d'ouverture ; rapport d'évaluation technique et financière ; avis DGMP sur rapport ouverture et évaluation ; soumission administrative ; soumission technique ; soumission financière ; attribution provisoire ; contrat ; notification définitive.

Les deux tableaux ci-dessous montrent que la carence moyenne demeure forte pour l'ensemble des MO et qu'elle est de 39% (Ministères) à 69% (Sociétés d'État).

Tableau 15 : carence documentaire détaillée pour les AO des sociétés d'État

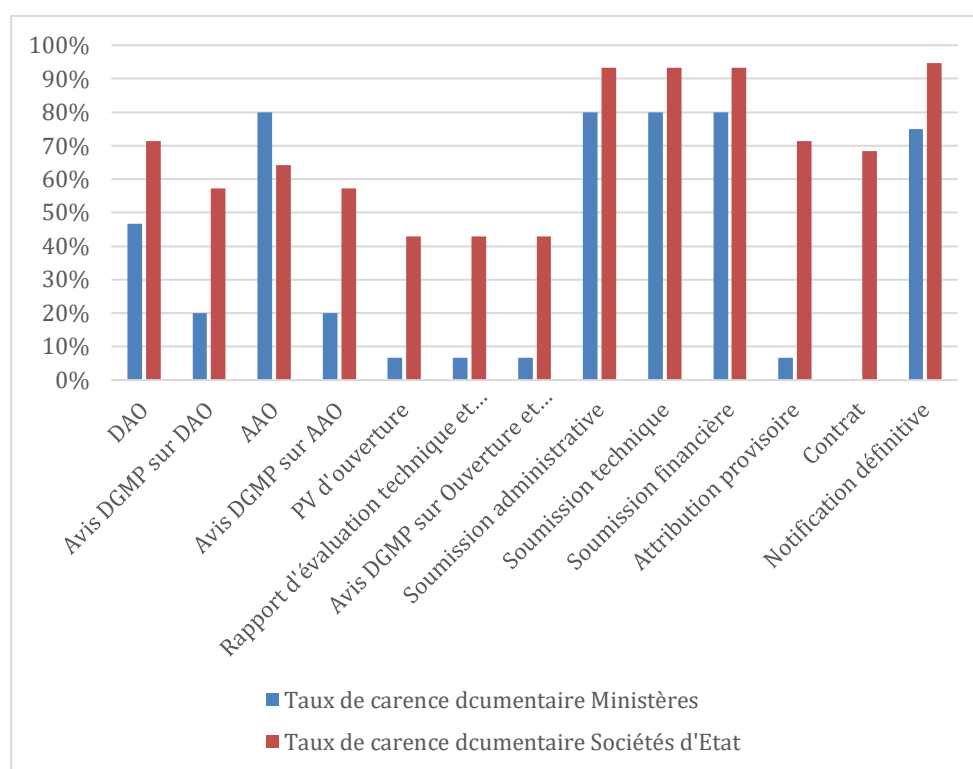
Document	Nbre marchés	Documents requis			
		Requis	Présents	Absents	Carence
DAO	19	14	4	10	71%
Avis DGMP sur DAO	19	14	6	8	57%
AAO	19	14	5	9	64%
Avis DGMP sur AAO	19	14	6	8	57%
PV d'ouverture	19	14	8	6	43%
Rapport éval. technique et financière	19	14	8	6	43%
Avis DGMP sur ouverture et évaluation	19	14	8	6	43%
Soumission administrative	19	15	1	14	93%
Soumission technique	19	15	1	14	93%
Soumission financière	19	15	1	14	93%
Attribution provisoire	19	14	4	10	71%
Contrat	19	19	6	13	68%
Notification définitive	19	19	1	18	95%
Moyenne					69%

Tableau 16 : carence documentaire détaillée pour les AO des ministères

Document	Nbre marchés	Documents requis			
		Requis	Présents	Absents	Carence
DAO	16	15	4	7	47%
Avis DGMP sur DAO	16	15	12	3	20%
AAO	16	15	3	12	80%
Avis DGMP sur AAO	16	15	12	3	20%
PV d'ouverture	16	15	14	1	7%
Rapport éval. technique et financière	16	15	14	1	7%
Avis DGMP sur ouverture et évaluation	16	15	14	1	7%
Soumission administrative	16	15	3	12	80%
Soumission technique	16	15	3	12	80%
Soumission financière	16	15	3	12	80%
Attribution provisoire	16	15	14	1	7%
Contrat	16	16	16	0	0%
Notification définitive	16	16	4	12	75%
Moyenne					39%

Le graphique ci-dessous illustre cette situation de carence documentaire durant l'exercice 2019.

Graphique 9 : carence documentaire



Ce constat de carence documentaire illustre les faiblesses observées dans le système d'archivage. Mais elle montre surtout que la DGMP et les SPMP ne disposent pas des documents essentiels nécessaires pour assurer leurs rôles de gestion, de suivi et de contrôle du dispositif de passation des marchés.

Par ailleurs, la carence documentaire ne permet pas aux services concernés par la gestion, le suivi et le contrôle des marchés publics :

- d'une part de rendre compte de leurs activités à leur hiérarchie et,
- d'autre part, de satisfaire l'exercice des contrôles, que ceux-ci soient diligentés par les corps de contrôle internes ou par des contrôleurs externes (audits institutionnels).

Tout particulièrement dans le cadre du présent audit, l'absence conjuguée des DAO (50 % en moyenne) et des offres des soumissionnaires (+ 80 % en moyenne) rend impossible l'appréciation

des P.-V. d'attribution (quand ils sont présents) et donc la régularité de l'ensemble de la passation et de l'attribution.

Au regard de ce constat, les arguments avancés pour expliquer la carence documentaire – par exemple, manque de moyens d'archivage, société d'État qui ne transmettent pas les dossiers, etc. – sont largement insuffisants et démontrent en tout état de cause :

- une certaine inertie des services concernés vis-à-vis des acteurs de la passation et
- une «résignation» des services à ne conduire que partiellement leurs missions.

3.3.2 Dossiers d'appel d'offres

a - Bref rappel de la procédure

Aux termes des dispositions de l'article 47 du CMP – cf. encadré ci-dessous – la DGMP doit valider le DAO avant le lancement de celui-ci.

Encadré 7 : article 47 du CMP (extrait)

« le contrôle a priori des Dossiers d'appel d'offres (DAO) est matérialisé par l'apposition sur chaque page du Dossier d'appel d'offres par la Direction générale des Marchés Publics du cachet portant formule du « BON A LANCER » qui les authentifie et autorise le lancement de la procédure ».

Le CMP précise également le contenu du DAO qui doit comprendre :

- le règlement d'appel d'offres ;
- l'acte d'engagement ;
- les cahiers des clauses administratives conformes aux dossiers types qui sont adoptés par arrêté du ministre en charge des finances.

En conséquence, le DAO préparé par l'autorité contractante doit être conforme au dossier d'appel d'offres-type adopté par l'arrêté du MFB n°047 du 5 mars 2009 portant adoption des dossiers d'appel d'offres type.

La DGMP est chargée de contrôler que les modifications éventuellement apportées à ce dossier type sont de natures exceptionnelles, n'affectent pas les conditions substantielles du

marché et ne portent pas atteinte aux principes qui régissent les marchés publics.

b - Constats

Nous observons – après recherche tant à la DGMP qu'après des SPMP – un taux d'absence très élevé du DAO.

Même si le constat est en partie obéré par une forte carence documentaire – sur 36 dossiers de l'échantillon d'audit, le DAO est absent pour 22 d'entre eux, soit 61 % du total – nous observons que l'absence d'avis de la DGMP n'est pas négligeable. En effet cet avis ne figure pas sur 11 DAO consultés (soit 31 % de l'effectif).

Par ailleurs, nous soulignons que les dossiers de DAO que nous avons consultés étaient souvent incomplets parce que constitués, dans de nombreux cas, de photocopies non reliées ce qui rend difficile sinon impossible le contrôle.

Lors de nos entretiens, les responsables des services de passation de marchés nous ont indiqué que la carence et/ou la mauvaise qualité des dossiers de DAO sont une conséquence de l'insuffisance des fonds accordés pour la gestion du fonctionnement des SPMP. Il nous a été d'ailleurs été souligné que le recours excessif aux marchés par entente directe prive les SPMP des ressources liées à la vente des DAO.

3.3.3 Avis d'appel d'offres

a - Bref rappel de la procédure

La publication de l'avis d'appel d'offres (AAO) est nécessaire pour assurer la transparence de la procédure et l'information des opérateurs économiques. Les articles 29 et 32 du CMP définissent les principes et les règles de cette publicité. À ce titre notamment, l'article 32 du CMP précise les modalités et le contenu – cf. encadré ci-dessous – de l'avis d'appel d'offres qui doit être publié.

Rapport de mission de l'audit des marchés publics
de la gestions 2019
(Action R11)

Encadré 8 : article 32 du CMP (extrait)

l'avis d'Appel d'Offres, établi conformément au modèle spécifié par décision de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, fait connaître au moins :

- l'objet du marché ;
- le lieu et la date où l'on peut prendre connaissance des cahiers des charges ou les modalités d'obtention de ces documents ;
- le lieu et la date limite de réception des offres ;
- le délai pendant lequel les candidats restent engagés par leurs offres ;
- les justifications à produire concernant les qualités et capacités exigées des candidats ;
- le montant de la garantie de soumission à constituer ».

L'article 32 précise également que « L'absence de publication de l'avis est sanctionnée par la nullité de la procédure ».

Nous observons par ailleurs que la procédure en vigueur prévoit que les avis d'appel d'offres :

- sont élaborés par les services de passation des marchés,
- reçoivent les avis de la DGMP sous la forme d'un cachet « BON A LANCER » et
- doivent être approuvés et signés par les autorités contractantes.

b - Constats

Nous avons observé un niveau anormalement élevé d'absence des avis d'appel d'offres, soit un taux de carence de 64% représentant en nombre 23 AAO absents.

Le tableau ci-dessous, résume nos observations sur la qualité des AAO.

Tableau 17 : anomalies observées sur les avis d'appels d'offres

Libellés	Anomalies sur les avis d'AO		
	Échantillon	Nbre	%
Absence avis de la DGMP sur AAO	13	0	0%
Absence signature MO dans l'AAO	13	1	7,7%
Absence date de dépôt des offres	13	1	7,7%
Source de financement non définie	13	0	0%
Absence de l'exigence qualification /pièces administratives	13	1	7,7%
Absence caution de soumission	13	0	0%
Absence délai validité des offres	13	0	0%
Absence des preuves de publication de l'AAO	13	2	15,3%

Sur les avis que nous avons pu examiner (13 AAO, soit 36 % de l'effectif) les irrégularités, comme l'illustre le tableau ci-dessus, ne concernent que peu cas.

Dans 15% des cas, nous n'avons pas trouvé de preuve de publication pour les avis d'appel d'offres présents (les copies de journaux ne sont pas systématiquement jointes dans les dossiers de passation.). Nous observons cependant que, comme au cours de l'audit des exercices 2017 et 2018, les références des preuves de publication sont mentionnées dans les procès-verbaux d'ouverture des plis.

3.3.4 Ouverture des offres

a - Bref rappel de la réglementation

■ Rappel sur les Commissions d'ouverture et d'évaluation

Les Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres sont créées par décision de l'autorité contractante pour chaque appel à la concurrence. Ces commissions comprennent des membres et des observateurs. Elles ne peuvent valablement délibérer qu'avec un quorum défini dans le texte : 4 membres pour les Commissions chargées des travaux et 3 pour les autres commissions.

Il existe une incompatibilité entre les fonctions de membre de la commission d'ouverture des plis et membre de la commission d'évaluation des offres ou sous-commission technique. Le texte

n'insiste cependant pas sur la qualification technique des membres de la commission d'évaluation.

■ Composition des Commissions d'ouverture et d'évaluation

Ce sont les dispositions de l'article 2 de l'arrêté n°32/MFB/DIRCAB du 13 février 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté n°144/MFB/DIRCAB/DGMP portant composition et fonctionnement des Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres qui définissent la composition des Commissions. La Commission d'ouverture des plis est composée de quatre membres soit deux représentants du maître d'ouvrage, un représentant des impôts et un représentant du Contrôle financier ou un représentant du ministère chargé du Plan, d'un rapporteur et d'un observateur.

La Commission d'évaluation est composée de membres différents de ceux de la Commission d'ouverture et comprend deux représentants du Maître d'ouvrage dont l'un assure la présidence, un représentant des impôts et un représentant du budget ou du ministère du Plan. Le représentant du SPMP assiste aux travaux en tant que rapporteur sans voix délibérative tout comme l'observateur indépendant.

b - Constats

Nous constatons l'absence du P.-V. d'ouverture des offres dans 28,6% des 35 dossiers examinés.

Par ailleurs, dans 9 cas, soit 25,7 % de l'effectif, nous constatons l'absence de l'ANO de la DGMP sur le P.-V. d'ouvertures des plis.

Tableau 18 : constats sur P.-V. d'ouverture des offres

Libellés	Anomalies sur les avis d'AO		
	Échantillon	Nbre	%
Absence PV d'ouverture des offres	35	10	28,6%
Absence ANO de DGMP	35	9	25,7%

Nous observons également que les PV examinés se trouvaient dans la salle des archives de la DGMP mais n'étaient pas disponibles dans les SPMP. En conséquence, les SPMP devraient faire davantage des efforts pour conserver les documents d'ouvertures des offres.

Comme ce fut le cas lors de l'audit des exercices 2017 et 2018, nous avons encore observés quelques cas où des membres de la commission d'ouverture des plis sont également membres de l'analyse des offres.

3.3.5 Évaluation des offres

a - Rappel de la réglementation

Les principales dispositions relatives à l'évaluation des offres sont fixées notamment par les articles 13, qui pose le principe du recours à une *Commission d'évaluation* et 63 qui, comme l'illustre l'encadré ci-dessous, fixe les *critères de l'évaluation*.

Encadré 9 : article 63 du Code des marchés (extraits)

[...] l'attribution du marché se fait sur la base de critères d'évaluation économiques, financiers et techniques, mentionnés dans le Dossier d'Appel d'Offres, afin de déterminer l'offre conforme évaluée la moins disante.

Ces critères d'évaluation, tels que les coûts d'utilisation, le prix, la rentabilité, la qualité, la valeur technique, le service après-vente et l'assistance technique, le délai d'exécution, le calendrier de paiements, sont objectifs, en rapport avec l'objet du marché, quantifiables et exprimés en termes monétaires. Si compte tenu de l'objet du marché, l'autorité contractante ne retient qu'un seul critère, celui-ci doit être le prix.

L'évaluation est effectuée conformément à un rapport type national d'évaluation et de comparaison des offres qui est déterminé par arrêté du ministre en charge des finances.

b - Constats

Le premier constat est celui d'une carence des documents nécessaires aux diligences d'audit ; en effet, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

- le rapport d'évaluations est absent dans 25,7 % des cas et
- les offres administratives et financières sont absentes dans 94,3% des cas.

Tableau 19 : carences pour l'évaluation des offres

Libellés	Carences évaluation offres		
	Échantillon	Nbre	%
Absence rapport d'évaluation des offres	35	9	25,7%
Absence offres administratives et financières	35	33	94,3%

Nous soulignons que la conjugaison, dans la plupart des cas concernés, de ces deux carences a rendu impossible la délivrance par l'auditeur d'un avis sur le bien-fondé et/ou la régularité de l'évaluation.

Les autres constats concernent :

- l'absence d'un texte désignant la Commission d'analyse,
- une évaluation non objective,
- l'absence de l'ANO de la DGMP sur l'évaluation.

Le tableau ci-dessous récapitule les anomalies observées.

Tableau 20 : anomalies pour l'évaluation des offres

Libellés	Anomalies sur évaluations		
	Échantillon	Nbre	%
Pas de désignation de la commission évaluation.	35	7	20,0%
Évaluation non objective	21	1	4,7%
Absence ANO de DGMP sur évaluation	35	9	25,7%

- Désignation de la Commission

Nous observons l'absence d'un texte désignant la Commission d'analyse dans 20 % des cas de notre échantillon.

L'absence d'un tel document ne permet pas de vérifier si la composition de la Commission est correcte, notamment au regard des dispositions de l'arrêté 32 du 13 février 2012 (déjà cité supra)⁸.

Nous soulignons que cette absence fragilise l'acceptation des travaux de la commission par les soumissionnaires et en tout état de cause

⁸ article 2 de l'arrêté n°32/MFB/DIRCAB du 13 février 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté n°144/MFB/DIRCAB/DGMP portant composition et fonctionnement des Commissions d'ouverture des plis et d'évaluation des offres

ouvre une voie à de possibles contestation des travaux de la Commission.

■ Objectivité de l'évaluation

En ce qui concerne le marché N°00152 du 05/02/2019 attribué à CPC pour un montant de 397 598 468 Fcfa et relatif aux travaux de réhabilitation du tronçon de la route en terre BOUCA-BOSSANGO (Lot N°4), il ressort du rapport d'évaluation des 22, 25 et 30 octobre 2018 que *«l'offre de l'entreprise CAS a été disqualifiée sur le lot 1 parce qu'elle est une entreprise nouvellement installée dans le pays et dont on ne maîtrise pas ses compétences et la disponibilité de ses matériels pour exécuter à temps ces travaux»*.

En l'absence des offres administratives, financières et techniques des soumissionnaires et du DAO, l'auditeur ne peut se prononcer définitivement sur l'objectivité de la procédure d'attribution du marché à l'entreprise CPC, mais :

- le rejet de CAS sur la base des critères suscités n'est recevable que sous réserves que lesdits critères soient explicitement définis comme critères et sous critères dans le DAO ; cela ne semble pas être le cas sur les DAO de mêmes types que nous avons examiné ;
- il ressort du rapport d'évaluation qu'après publication du montant de l'enveloppe confidentielle et conformément aux dispositions de l'article 62 du CMP, la commission a proposé de déclarer infructueux les marchés des lots 1, 2 et 3. Cependant la preuve que les soumissionnaires aient pris connaissance du montant de la caution de soumission en l'absence de l'avis d'appel d'offres signé de l'autorité contractante, de la preuve de publication de l'AAO dans le journal et de l'absence du DAO n'est pas apportée.

3.3.6 Contrat de marché

a - Rappel de la réglementation

L'article 82 du CMP dispose que les marchés font l'objet d'un document unique qui comprend les pièces constitutives et les mentions obligatoires conformes aux dossiers-types adoptés.

Les deux encadrés ci-dessous donnent le détail de ces éléments.

Encadré 10 : article 82 du CMP (extrait)

Dans tous les cas, les pièces constitutives du marché comportent :

- l'identification des parties contractantes ;
- la justification, par référence à l'arrêté de désignation, de la qualité de la personne signataire du marché au nom de l'autorité contractante et, le cas échéant, la délibération autorisant la personne responsable du marché à passer le marché ;
- la définition de l'objet de marché ;
- la référence aux articles et alinéas du présent code en application desquels le marché est passé ;
- l'énumération des pièces du marché ; ces pièces sont présentées dans un ordre de priorité défini par l'autorité contractante. Sauf en cas d'erreur manifeste, cet ordre prévaut en cas de contradiction dans le contenu des pièces ;
- les prix ou les modalités de sa détermination ;
- la durée d'exécution du marché ou les dates prévisionnelles de début d'exécution et d'achèvement ;
- les conditions de réception, de livraison ou d'admission des prestations ;
- les conditions de règlement, notamment, si elles sont prévues dans le marché, les délais de paiement ;
- les conditions de résiliation ;
- la date de notification du marché ;
- le comptable assignataire

Le CMP en ce même article précise par ailleurs que « *Les marchés doivent être conclus et approuvés avant tout commencement d'exécution* ».

Encadré 11 : extrait du modèle type de contrat

4.2 Pièces constitutives du Marché - Ordre de priorité

Les pièces contractuelles constituant le Marché comprennent :

- a) la Lettre de marché et l'Acte d'engagement dûment signés;
- b) la soumission et ses annexes;
- c) le Cahier des Clauses administratives particulières;
- d) les spécifications ou conditions techniques particulières contenant la description et les caractéristiques des ouvrages telles que stipulées dans les Spécifications techniques;
- e) les documents tels que plans, notes de calculs, cahier des sondages, dossier géotechnique lorsque ces pièces sont mentionnées dans le CCAP;
- f) le Bordereau des prix unitaires ou la série de prix qui en tient lieu ainsi que, le cas échéant, l'état des prix forfaitaires si le Marché en prévoit;
- g) le Détail quantitatif et estimatif, sous réserve de la même exception que ci-dessus;
- h) la décomposition des prix forfaitaires et les sous-détails de prix unitaires, lorsque ces pièces sont mentionnées comme pièces contractuelles dans le CCAP;
- i) le Cahier des Clauses administratives générales; et
- j) les spécifications techniques générales applicables aux prestations faisant l'objet du Marché telles que stipulées dans les Spécifications techniques ainsi que tout autre document du même type visé au CCAP.

b - Constats

Sur un échantillon audité de 114 dossiers, nous avons eu accès à 99 contrats, ce qui représente un taux de carence des contrats de 13,2% et un taux de disponibilité de 87%.

Cependant, la situation est différente selon les types de passation :

- pour les appels d'offres, le taux de carence est de 39 % (22 contrats trouvés sur 36) ;
- pour les ententes directes, le taux de carence n'est que de 1,3 % (77 contrats trouvés sur 78).

Pour l'ensemble des contrats, le tableau ci-dessous résume les anomalies observées.

Tableau 21 : anomalies sur les contrats

Libellés	Anomalies sur les contrats		
	Échantillon	Nbre	%
Absence de contrat	114	15	13,2%
Absence signature SPMP	99	56	56,7%
Absence signature du contrôle financiers	99	16	16,1%
Absence signature autorité contractante	99	13	13,1%
Absence signature ordonnateur	99	0	0%

Nous n'avons pas observé d'anomalies significatives sur les contrats. Toutefois, il en ressort un nombre relativement élevé de contrats sans date de signature comme illustré dans le tableau ci-dessus : soit 56,57% d'absence chez les SPMP signataire des contrats, 16,16% pour les Contrôleur financier et 13,13% auprès des autorités contractantes.

Cette absence de date ne permet pas de se prononcer sur le respect des délais.

Globalement, toutes les clauses contractuelles figurent dans tous les contrats examinés. Il nous faut cependant relever l'absence de certaines clauses de caution d'avance de démarrage sur les marchés de prestations intellectuelles ayant prévu le paiement d'une avance de démarrage.

3.4 Constats sur les marchés par ententes directes

3.4.1 Rappels de la réglementation

Le Code des marchés publics – loi n°08.017 du 6 juin 2008 – encadre la procédure d'entente directe principalement⁹ en ses articles 3, 38, 42, 46 et 62.

- L'article 3 pose deux principes :
 - celui de l'existence de deux modes de passation : « les marchés peuvent, à l'exclusion de toute autre procédure, être passés, soit, sur Appel d'Offres, soit, par entente directe... » ;
 - celui du caractère exceptionnel de la procédure d'entente directe : « L'Appel d'Offres ouvert est la règle, le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction générale des Marchés Publics ».
- Les articles 42 et 48 énumèrent les « cas exceptionnels » d'utilisation de l'entente directe, respectivement comme le rappelle les encadrés ci-dessous pour les prestations intellectuelles et pour les autres cas :

Encadré 12 : article 42 du CMP (prestations intellectuelles)

Les consultants individuels peuvent être sélectionnés par entente directe dans des cas exceptionnels, à savoir :

- pour des missions qui constituent une continuation des activités antérieures du consultant pour lesquelles le consultant avait été choisi après appel à la concurrence ;
- pour des missions dont la durée ne devrait pas dépasser six (6) mois ;
- dans des cas d'une situation d'urgence suite à une catastrophe naturelle ;
- lorsque le consultant en question est le seul à posséder les qualifications voulues

L'article 38, affirmait déjà l'idée en disposant que : « Lorsque les prestations le requièrent, la sélection d'un consultant, à raison de

⁹ Mais l'entente directe est aussi, mais marginalement, évoquée aux articles 27,66,68 et 76

sa qualification unique ou de la nécessité de continuer avec le même prestataire ».

Encadré 13 : article 46 du CMP (autres prestations)

Le marché est passé par entente directe dans les cas suivants :

- lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;
- travaux, fournitures ou services que celle-ci doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de cas de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'Appel d'Offres, nécessitant une intervention immédiate et lorsque l'autorité contractante n'a pas pu prévoir les circonstances qui sont à l'origine de l'urgence ;
- d'Appel d'Offres infructueux selon les modalités définies à l'article 62 de la présente loi

l'article 62 confirme ce dernier point en disposant qu'en cas d'infructuosité « il est alors procédé à une procédure de passation par entente directe et ce, après autorisation préalable de la Direction générale des Marchés publics ».

3.4.2 Carence documentaire pour les marchés en entente directe.

Le tableau ci-dessous détaille les carences documentaires observées sur les dossiers d'ententes directes.

Tableau 22 : carence documentaire pour les ententes directes (toutes MO)

Document	Nbre marchés	Documents requis			
		Requis	Présents	Absents	Taux de carence
Demande d'autorisation	78	78	48	30	38,5%
Autorisation	78	78	74	4	5,1%
Preuve consultation directe	78	78	23	55	70,5%
Contrat	78	78	73	5	6,4%
Plan passation de marché	78	78	22	56	71,8%
				Moyenne	38,5%

Les données du tableau appellent les commentaires suivants :

- si l'on exclut les contrats (taux de carence de 6,41%) et les autorisations de dérogation par entente directe (taux de de carence 5,13%), tous les autres documents connaissent des carences supérieures à 38,46 %, avec un taux de carence s'établissant en moyenne à 38,46% ;
- le taux de carence des plans de passation de marchés à 71,79% est fort.

Nous soulignons par ailleurs qu'aucune copie des marchés passés par la procédure d'entente directe au cours de l'exercice 2019 n'a été trouvée auprès des quatre services de passation des marchés. Ce fait laisse à penser que ces services ne sont pas tenus au courant et par conséquent ne suivent pas les marchés par ententes directes.

3.4.3 Prééminence de l'entente directe sur les autres modes de passation

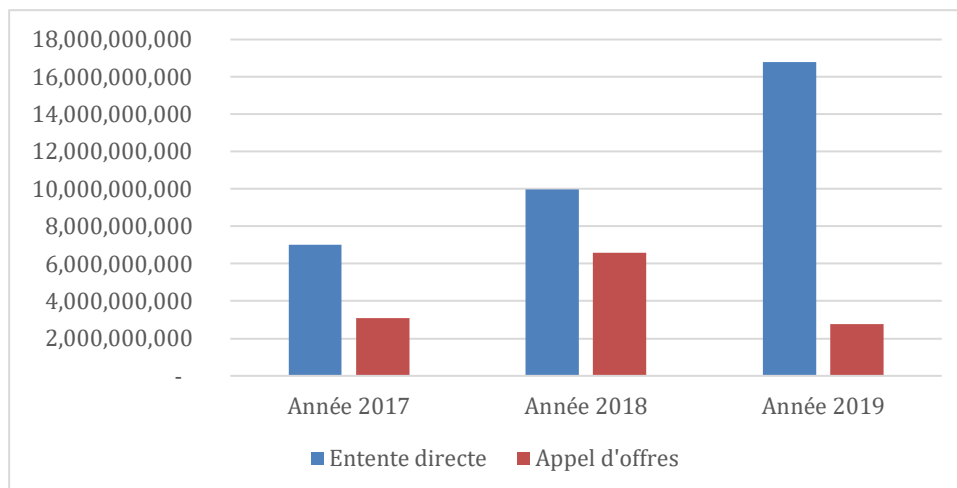
Malgré son caractère en principe exceptionnel (cf. rappels ci-dessus), la procédure d'entente directe est très largement et de plus en plus utilisée en RCA.

Les tableaux et graphiques ci-dessous, qui portent sur la période 2017 à 2019, illustrent clairement cette situation.

Tableau 23 : ententes directes et appels d'offres en valeurs (millions de Fcfa)

Modes de passation	Année 2017		Année 2018		Année 2019	
	Valeurs	Tx	Valeurs	Tx	Valeurs	Tx
Entente directe	7 015	69%	9 978	60%	16 807	86%
Appel d'offres	3 101	31%	6 571	40%	2 785	14%
Total	10 116	100%	16 549	100%	19 592	100%

Graphique 10 : ententes directes et appels d'offres en valeurs (millions de Fcfa)

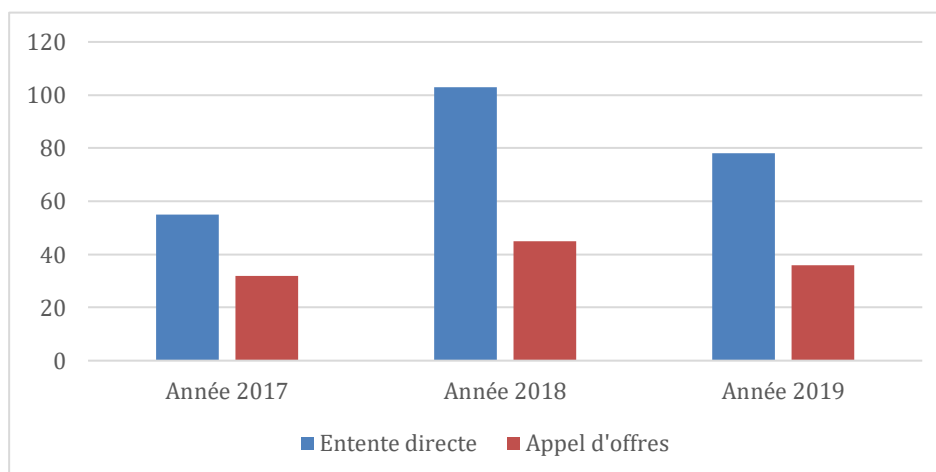


La tendance est confirmée par l'analyse en nombre de dossiers, même si le « pic » de 2018 est légèrement atténué.

Tableau 24 : ententes directes et appels d'offres en nombre

Modes de passation	Année 2017		Année 2018		Année 2019	
	Nbre	Taux	Nbre	Tx	Nbre	Tx
Entente directe	55	63%	103	70%	78	68%
Appel d'offres	32	37%	45	30%	36	32%
Total	87	100%	148	100%	114	100%

Graphique 11 : ententes directes et appels d'offres en nombre



Nous constatons qu'aussi bien en valeur qu'en nombre, le mode de passation dominant entre les exercices 2017 à 2019 est la procédure par entente directe.

78 marchés constituant l'échantillon d'audit ont été enregistrés au cours de l'exercice 2019 sur un total de 114 dossiers, ce qui représente 68% du nombre total des marchés passés par entente directe contre 32% de marchés passés par appel d'offres; en valeur le constat est encore plus lourd, le poids des marchés par entente directe représente 86% contre 14% par appel d'offres.

Ceci est en contradiction avec l'article 3 du Code qui dispose que «L'Appel d'Offres ouvert est la règle, le recours à tout autre mode de passation doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et être autorisé au préalable par la Direction générale des Marchés publics».

Nous observons aussi qu'au cours des années 2017, 2018 et 2019, le taux de recours des marchés par entente directe évolue respectivement de 63%, 70% et 68% en nombre tandis qu'il est respectivement de 37%, 30% et 32% pour les appels d'offres. Ce qui confirme le recours excessif de la procédure par entente directe.

Notre échantillon d'audit montre que sur un nombre total de 24 maîtres d'ouvrages, onze (11) ont exclusivement passé les marchés par la procédure d'entente directe. Il s'agit des autorités contractantes suivantes :

- ASRP
- Assemblée nationale
- Autorité nationale des élections (ANE)
- Conseil centrafricain des chargeurs
- Cour constitutionnelle
- Ministère de la Communication
- Ministère de la Justice, des Droits de l'homme, Garde des Sceaux
- Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
- Ministère de l'Enseignement supérieur
- Ministère des Finances et du Budget

- Présidence de la République

3.4.4 Justification des ententes directes

Comme rappelé au point 3.4.1 supra, la procédure d'entente directe est très encadrée.

Tableau 25 : fréquence des motifs d'entente directe.

Justification	Volume		Valeur	
	Nbre	%	Fcfa	%
Article 46, « droits exclusifs »	21	26,9%	4 398 770 943	26,2%
Article 46 « urgence »	37	47,4%	6 150 706 705	36,6%
Article 46 « infructuosité »	2	2,6%	3 229 477 411	19,2%
Article 46 « alinéa non précisé »	2	2,6%	75 653 262	0,5%
Article 55	1	1,3%	190 395 538	1,1%
Autres, mais non règlementaires	10	12,8%	2 425 961 338	14,4%
Absence de motif et/ou d'autorisation	5	6,4%	336 020 684	2,0%
Total	78	100%	16 806 985 881	100%

Sans surprise, nous constatons sur notre échantillon que le principal motif est celui de l'urgence avec plus de 47 % des cas en nombre et 36,6% en valeur. Nous notons également que ce motif d'urgence :

- se décline en :
 - « extrême urgence » (alinéa 2 de l'article 46) avec 26,9% en nombre et 25% en valeur et
 - « urgence impérieuse (alinéa 3 de l'article 46) avec 20,5% en nombre et 11,5 % en valeur ;
- est fréquemment invoqué en même temps que le motif d'existence de « droits exclusifs » et/ou de « spécificités des prestations » (alinéa 1 de l'article 46) :
- est parfois imprécis quand il est fait référence à « l'article 46 » sans autre précision.

Nous observons également que des ententes directes sont passées sans motif réglementaire permettant de les justifier (12,8 % de l'échantillon en nombre et 14,4 % des cas en valeur), dont :

- 2,56% des cas en nombre proviennent d'un contentieux entre l'entreprise et l'autorité contractante ;
- 2,56 % des cas en nombre de forclusion budgétaire ;
- 1,28% de cas en nombre dû à l'omission la ligne budgétaire lors la planification ;
- 6,41% des cas en nombre motivés par la demande des avenants dont le montant des travaux supplémentaires dépasse les 30% du montant initial du marché.

3.4.5 Conformité des justifications des ententes directes

Les quelques exemples que nous détaillons ci-après montrent que les justifications utilisées pour les ententes directes ne représentent qu'une apparence de respect de la procédure. En effet dans de très nombreux cas l'esprit du texte n'est pas respecté et/ou les motifs ne sont pas réels.

a - Motifs d'urgences incohérents avec la durée de la procédure

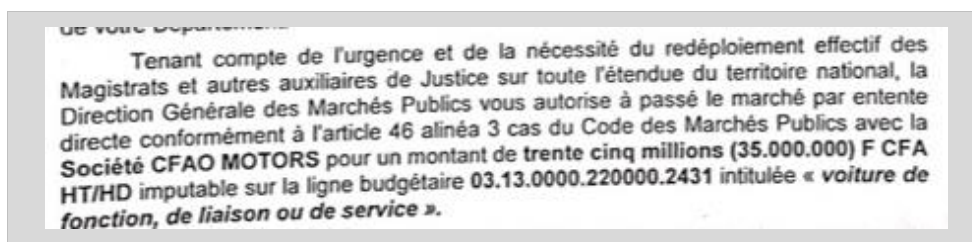
Dans la plupart des cas observés, le motif d'urgence n'est pas vérifié et la durée entre l'ANO de passation par entente directe et la signature du marché démontre d'une part que l'urgence n'était pas réelle et d'autre part qu'un appel à concurrence aurait pu être mis en place. C'est notamment le cas pour :

- marché n° N°1561 du 28/10/2019, ASRP, acquisition d'un véhicule auprès de CFAO (40 millions) ANO demandé le 19/05/19, accordé le 18/06/2019, marché approuvé le 28/10/2019 ;
- marché n°1811 du 12/12/2019, Ass. Nationale acquisition de « matériel spécifique » à la fonction (71,8 millions), ANO demandé le 31/07/2019, accordé le 20/08/2019, marché approuvé le 12/12/2019 ;
- marché n°1718 du 14/11/2019, Min Santé, achat de médicaments et fournitures médicales (34,6 millions), ANO accordé 27/06/2019 et contrat signé le 18/11/2019 ;
- marché n°1135 du 09/08/2019, Min. développement rural, construction clôture (49,3 millions) ANO accordé le 6/08/19 pour des travaux prévus en 2020.

b - Motifs d'urgences abusifs

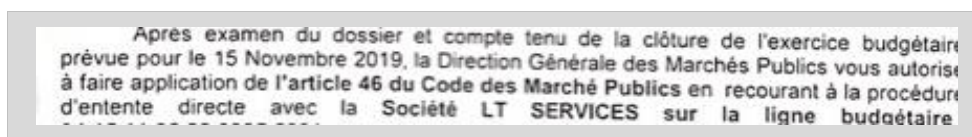
Dans de nombreux cas, la requête d'ANO et/ou l'ANO reposent sur des motifs d'urgence non détaillés ou discutables. Les quelques exemples proposés ci-dessous sont significatifs à cet égard.

Encadré 14 : extrait ANO n° 009 du 9 janvier 2019



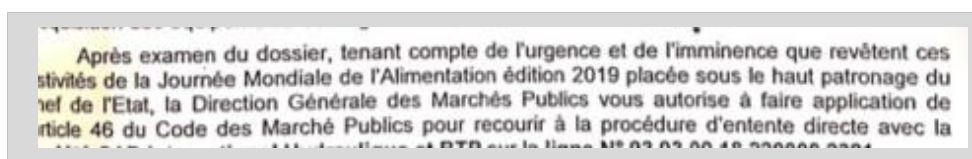
A priori un tel redéploiement d'effectif s'inscrit dans un plan de moyen ou long terme dans lequel l'urgence impérieuse ne saurait avoir sa place.

Encadré 15 : extrait ANO 322 du 7/11/19



La clôture de l'exercice budgétaire ne fait pas partie des cas limitatifs pour le recours à l'entente directe prévu par le Code des marchés. Ce motif dénote avant tout un défaut de gestion de ses crédits budgétaires par le service concerné.

Encadré 16 : extrait ANO 261 du ?/09/19



Il est difficile d'imaginer que cet événement soit survenu « par surprise » et le motif d'urgence ne fait que traduire une impréparation du ministère concerné.

c - Motifs insincères

Des marchés par entente directe sont passés pour des prestations différentes de l'ANO accordée.

Les ententes directes accordées à l'entreprise «*la Centrafricaine des Affaires*» constituent un exemple significatif à cet égard.

Notre échantillon identifie 8 ententes directes accordées à cette entreprise pour un montant total cumulé de 390 598 460 Fcfa.

La requête d'obtention de l'ANO de la DGMP précise : «*Le ministère depuis ces dernières années ne dispose que d'un seul fournisseur à savoir «La Centrafricaine des Affaires» installée à Bangui qui est habilitée et habituée, depuis plusieurs années, en vertu des autorisations exclusives du fabricant, le laboratoire International «Standard Diagnostique Inc» de nous fournir des Kits de Tests de Diagnostics Rapides (TDR) "de Paludisme/Malaria et HIV - SYPHILIS DUO SD Bioline, ainsi que des matériels et consommables biomédicaux...»*

D'une part ce motif est discutable, en effet il existe plusieurs fournisseurs sur la place de Bangui et même si «*La Centrafricaine des Affaires*» est «*habilitée et habituée*» à fournir des produits, d'autres entreprises pourraient être consultées. À cet égard, le motif «*d'autorisation exclusive du fabricant*» ne paraît pas crédible, de nombreux prestataires fabriquent ce type de produit et l'entreprise «*Standard Diagnostic*» ne semble pas accorder d'exclusivité.

D'autre part, même si une exclusivité existait sur des produits spécifiques tels que «*Kits de Tests de Diagnostics Rapides (TDR) "de Paludisme/Malaria et HIV - SYPHILIS DUO SD Bioline*» il apparaît que les marchés passés concernent plusieurs types de produits et d'équipements que ne peuvent en aucun cas bénéficier d'exclusivité. Ainsi :

- le marché n° 910 concerne exclusivement des tables d'opération et des tables d'accouchement ;

Rapport de mission de l'audit des marchés publics
 de la gestions 2019
 (Action R11)

Tableau 26 : extrait de la facture de « La Centrafricaine des Affaires »

Lot N° : 5

N°	Désignation	Cdt*	Qté	P.U/HT (FCFA)	P.U/HT (FCFA)
01	Table d'opération hydraulique et mécanique, avec accessoires	Kit	03	12.000.000	36.000.000
02	Table d'accouchement, avec accessoires	Kit	04	1.500.000	6.000.000
	Total (HT)				7.980.000
	TVA (19%)				49.980.000
	Total (TTC)				49.980.000

Arrêtée la présente facture à la somme (TTC) de : « Quarante Neuf Millions Neuf Cent Quatre Vingt Mille Francs CFA »

- les marchés n°912 et n° 1112 concernent des équipements divers dont certains très courants (Alcool 90°, Compresse, Sparadrap, etc.)

Tableau 27 : « La Centrafricaine des Affaires »

N°	Désignation	Cdt*	Qté	P.U/HT (FCFA)	P.U/HT (FCFA)
01	Vacuum extractor	Kit	05	175.000	875.000
02	Aspirateur de mucoosité	Kit	03	650.000	1.950.000
03	Aspirateur Manuel intra utérin	Kit	03	175.000	525.000
04	Scialytique mobile Emaled 300 M	Kit	01	6.500.000	6.500.000
05	Concentrateur d'oxygène Perfect 02 V	Kit	03	2.250.000	6.750.000
06	Boite de césarienne	Kit	05	800.000	4.000.000
07	Boite hystérectomie	Kit	02	950.000	1.900.000
08	Boite de curetage	Kit	02	750.000	1.500.000
09	Boite courante, chirurgie générale	Kit	02	1.250.000	2.500.000
10	Boite d'accouchement simple	Kit	05	225.000	1.125.000
11	Aspirateur chirurgical 90 L/mn -2x4L	Kit	02	1.150.000	2.300.000
12	Tensiomètre manuel avec brassard	Kit	20	45.000	900.000
13	Thermomètre électronique	Kit	20	5.000	100.000
14	Pèse-personne avec toise	Kit	05	250.000	1.250.000
15	Pèse bébé avec toise	Kit	05	150.000	750.000
16	Poupinel électrique 60 L	Kit	02	1.250.000	2.500.000
17	Chariot de soins 2 plateaux	Kit	05	300.000	1.500.000
18	Table d'accouchement	Kit	05	1.000.000	5.000.000
19	Table de consultation gynécologique	Kit	03	850.000	2.550.000
20	Lit gynécologique	Kit	01	2.500.000	2.500.000
21	Chaise de prélèvement	Kit	01	800.000	800.000
22	Alcool 90°	L	100	4.500	450.000
23	Compresse 40X40	B/10	100	2.000	200.000
24	Sparadrap perforé 18 cm/rouleaux	Ml	100	6.500	650.000
25	Désinfectant « Aniosgel » + pompe	Ml	100	6.000	600.000
26	Eau de javel	Litre	100	2.500	250.000
27	Blouses (verte et rose)	U	14	35.000	490.000
	Total (HT)				50.415.000
	TVA (19%)				9.578.850
	Total (TTC)				59.993.850

Arrêtée la présente facture pro-forma à la somme (TTC) de : « Cinquante Neuf Millions Neuf Cent Quatre Vingt Mille Francs CFA »

Tableau 28 : « La Centrafricaine des Affaires »

N°	Désignation	Cdt*	Qté	P.U/HT (FCFA)	P.U/HT (FCFA)
01	Test de Diagnostic Rapide « SD Malaria Ag pf »	B/25	100	40.000	4.000.000
02	Test de Diagnostic Rapide « SD HIV/Syphilis »	B/25	60	50.000	3.000.000
03	Glucomètres « SD Code Free »	Kits	10	45.000	450.000
04	Tests/Bandelettes de glycémie «SD Code Free »	B/25	50	15.000	750.000
05	Lancettes pour tests de glycémie	B/50	25	15.000	375.000
06	Test Groupage sanguin Rhésus	Kit	10	60.000	600.000
07	Microscope binoculaire mixte (Electricité/Solaire)	Kit	02	3.000.000	6.000.000
08	Réactif Giemsa	500 ml	11	75.000	825.000
09	Lames porte objet	Kit	100	4.000	400.000
10	Lamelles couvre objet	Kit	100	4.000	400.000
11	Réactif Vidal et Félix	Kit	25	50.000	1.250.000
12	Lampe d'examens mobile à LED sur pieds	Kit	04	1.000.000	4.000.000
13	Alcool 90°	L	250	4.500	1.125.000
14	Compresse 40X40	B/10	500	2.000	1.000.000
15	Sparadrap perforé 18 cm/rouleaux	MI	250	6.500	1.625.000
16	Désinfectant « Aniosgel » + pompe	MI	250	6.000	1.500.000
17	Eau de javel	Litre	200	2.500	500.000
18	Blouses (Blanche-Vert-Rose)	U	10	35.000	350.000
19	Sabots en PVC	Paire	10	35.000	350.000
20	Fixateur automatique	5L	08	100.000	800.000
21	Révéléateur automatique	5L	08	100.000	800.000
22	Film radio format 18x24	B/100	10	60.000	600.000
23	Film radio format 24x30	B/100	12	110.000	1.344.000
24	Film radio format 35x35	B/100	12	135.000	1.620.000
25	Film radio format 35x43	B/100	12	145.000	1.740.000
26	Guéridon de soins médicaux	U	02	1.200.000	2.400.000
	Total (HT)				37.804.000
	TVA (19%)				7.182.760
	Total (TTC)				44.986.760

Arrêtée la présente facture pro-forma à la somme (TTC) de : « Quarante-Quatre Millions Neuf Cent
 Mille Six Mille Cent Soixante Francs CFA »

Sur la base de ces exemples, nous considérons que ces marchés ont été passés par entente directe alors qu'ils auraient pu – et dû – être passés par appel d'offres compte tenu de la faiblesse des motifs invoqués pour obtenir l'autorisation d'entente directe.

d - Spécificité des prestations et/ou droits exclusifs discutables

ANO pour une entente directe sollicitée alors que la nature de la prestation et/ou les droits exclusifs du fournisseur ne le justifient pas entièrement. C'est notamment le cas pour les ententes directes relatives à :

- des achats de véhicules (plusieurs cas avec le fournisseur CFA) ;
- des travaux de réhabilitation de bâtiments ;
- des achats de fournitures de bureau (Assemblée nationale).

3.4.6 Contrôle des ententes directes

Le Code des marchés prévoit un certain nombre de contrôles qui doivent encadrer les marchés en entente directe. L'encadré ci-dessous rappelle ces dispositions spécifiques prévues à l'article 46.

Encadré 17 : extrait de l'article 46 du Code des marchés (loi n°08-17 du 06 juin 2008)

Le marché par entente directe ne peut être passé qu'avec des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services qui acceptent de se soumettre à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations.

Le marché précise les obligations comptables auxquelles le titulaire du marché sera soumis, et notamment l'obligation de présenter ses bilans, comptes de résultats, ainsi que sa comptabilité analytique d'exploitation ou, à défaut de celle-ci, tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient

Les dossiers que nous avons examinés ne contiennent aucun élément tendant à démontrer que ces contrôles ont effectivement été exercés.

Notamment :

- aucun élément (courrier, mail ou autre) ne montre qu'une documentation comptable a été exigée des bénéficiaires des marchés par entente directe et en particulier nous n'avons pas trouvé dans les dossiers de « *bilans, comptes de résultats, ainsi que sa comptabilité analytique d'exploitation* » ou tout autre « *documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient* » ;
- aucun « *contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des prestations* » n'a été exercé et de très probables surfacturations n'ont pas été repérées, notamment celles qui apparaissent dans les marchés de « *La Centrafricaine des Affaires* » ci-dessus évoqués.

À titre d'exemple, après une rapide consultation d'internet, nous identifions les écarts illustrés dans les tableaux ci-dessous. Pour bâtir ces tableaux, nous avons évalué un « coefficient de marge » en colonne (d) celui-ci a été calculé :

- en appliquant sur les prix moyens observés sur internet, cf. colonne (b), un coefficient correctif égal à 2 pour tenir compte des conditions spécifiques en RCA, cf. colonne (c) ;
- en mesurant l'écart en % entre les prix relevés en colonne (a) (factures « *La Centrafricaine des Affaires* ») et le prix moyen après application du coefficient correctif en colonne (c).

Malgré le coefficient correctif très large (prix moyen x 2), les marges paraissent excessives : elles dépassent systématiquement 100% et peuvent même atteindre 500 ou 250 %.

Tableau 29 : mobilier médical

Items	Prix factures Centraf. (a)	Prix moyens relevés sur internet (b)	Coefficient correctif (c) = (b) x 2	Écart entre (a) et (c) Coefficient de marge (d)
Table d'opération hydraulique et mécanique	12 000 000	2 489 000	4 978 000	241,1
Table accouchement	1 500 000	458 500	917 000	163,6

Tableau 30 : autres relevés de prix

Items	Prix factures Centraf. (a)	Prix moyens relevés sur internet (b)	Coefficient correctif (c) = (b) x 2	Écart entre (a) et (c) Coefficient de marge (d)
Lancettes pour test glycémie	15 000	6 550	13 100	114,5
Glucomètre SD Code free	45 000	13 800	27 600	163,0
Microscope binoculaire (mixte électricité/solaire)	3 000 000	655 000	1 310 000	229,0
Lampe d'examen mobile LED sur pied	1 000 000	98 250	196 500	508,9
Aspirateur de mucosité	655 000	131 000	262 000	250,0
Concentrateur d'oxygène Perfect 02 V	2 250 000	524 000	1 048 000	214,7
Boîte césarienne	800 000	230 000	460 000	173,9
Boîte hystérectomie	900 000	314 400	628 800	143,1
Lit gynécologique	2 500 000	524 000	1 048 000	238,5
Pèse bébé avec toise	150 000	52 400	104 800	143,1

Ce constat démontre en tout état de cause que l'exercice de contrôle sur les prix n'a pas été effectué.

Par ailleurs un contrôle plus vigilant aurait également permis de constater que :

- concernant le marché 0910 de juin 2019 (Table d'opération et table d'accouchement) la TVA à 19% (7,9 millions) n'aurait pas dû être appliqué, la Loi de finances 2019 confirmant le taux de réduit de 5% pour le « mobilier pour la médecine et la chirurgie »

Encadré 18 : extrait loi de finances 2019

LOI DE FINANCES 2019	
4- De la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	
Article 14 :	Les dispositions de l'article 15 de la loi de finances 2018 sont modifiées ainsi qu'il suit :
AU LIEU DE :	Les taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont les suivants :
	<ul style="list-style-type: none"> - Un taux général : 19% applicable à toutes les opérations taxables et aux opérations effectuées par les personnes visées à l'alinéa 9 de l'article 247 du CGI ; - Un taux zéro : 0% applicable aux exportations, à leurs accessoires et aux transports internationaux y afférents ; - Un taux réduit de : 5% applicable aux produits ci-dessous énumérés :
N° DU TARIF	DESIGNATION TARIFAIRE
04.01	Laits et crèmes de lait, non concentrés additionnés sucre ou d'autres édulcorants importés.
07.01 à 07.14	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires importés.
38.08	Insecticides et pesticides importés
94.02.10.19	Autres mobiliers pour la médecine et la chirurgie.
49.01.91.00	Livres autres que les livres scolaires.
02	Viandes et volailles importés.
94.02.10.11	Fauteuils de dentistes.
LIRE :	Les taux de la taxe sur la valeur ajoutée sont les suivants :
	<ul style="list-style-type: none"> - Un taux général : 19% applicable à toutes les opérations taxables et aux opérations effectuées par les personnes visées à l'alinéa 9 de l'article 247 du CGI ; - Un taux zéro : 0% applicable aux exportations, à leurs accessoires et aux transports internationaux y afférents ; - Un taux réduit de : 5% applicable aux produits ci-dessous énumérés :
N° DU TARIF	DESIGNATION TARIFAIRE
04.01	Laits et crèmes de lait, non concentrés additionnés sucre ou d'autres édulcorants importés.
07.01 à 07.14	Légumes, plantes, racines et tubercules alimentaires
38.08	Insecticides et pesticides importés
94.02.10.19	<u>Autres mobiliers pour la médecine et la chirurgie.</u>
49.01.91.00	Livres autres que les livres scolaires.
02	Viandes et volailles importés.
94.02.10.11	Fauteuils de dentistes.

- que pour tous les marchés passés avec « La Centrafricaine des Affaires » le n° de RCCM qui figure sur la page de garde du marché (CA/BG/2006 M 080) est différent de celui figurant sur les factures de l'entreprise (CA/BG/2018 M 783).

4 Suivi des recommandations des audits antérieurs

Nous observons que le rapport provisoire de la précédente mission d'audit ayant été déposé en février 2020, les recommandations qu'il proposait ne pouvait être mise en œuvre pour la gestion 2019, même si celles-ci avaient été largement évoquées lors des restitutions.

D'ailleurs, celles relatives au renforcement des capacités ont été partiellement mis en œuvre

En tout état de cause, nous rappelons lesdites recommandations notamment du fait qu'elles sont toujours pertinentes après le présent audit.

Renforcement des capacités

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
SPMP / DGMP / DR	<p>Renforcement des capacités du secteur public</p> <p>Nous recommandons la mise en œuvre à court terme (dans le courant du premier semestre 2020)</p> <p>d'une première série de formations pratiques organisées sous forme de sessions conçues pour répondre aux demandes et attentes immédiates des participants et adaptées au contexte de leurs activités (les thèmes recommandés étaient définis) ;</p> <p>Les thèmes abordés au cours de ces sessions de formation devraient être le plus pratique possible et puissent (...) se concentrer sur les zones critiques des processus d'achat lors des étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'identification et d'évaluation du besoin (questions budgétaires, définition du besoin à satisfaire, etc.) ; • d'élaboration des PPM ; • d'élaboration du cahier des charges et dossier d'appel d'offres ; etc.) ; • du choix de la procédure et des modalités d'appel à concurrence ; 	<p><u>Début d'implémentation</u></p> <p>En 2019, des ateliers de renforcement des capacités conjointement ont été organisés par la DGMP et l'ARMP sur les thèmes tels que "Les différentes procédures de passation des marchés publics, la discipline et les sanctions en RCA" et "comment détecter et prévenir la fraude et la corruption dans les marchés publics".</p>

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
	<ul style="list-style-type: none"> • de l'analyse des offres ; • du choix du prestataire ; • de la contractualisation. 	
Gouvernement Secteur privé	<p>Renforcement des capacités du secteur privé</p> <p>Nous recommandons la mise en œuvre à court terme (dans le courant du premier semestre 2020) d'une première série de formations pratiques organisées sous forme d'ateliers de sensibilisation à la problématique des marchés publics.</p> <p>Ces ateliers de l'ordre d'une demi-journée à une journée, auraient pour objet de sensibiliser les participants, sur la base des principes généraux de la passation des marchés, aux fondamentaux de la passation des marchés et notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la définition des prestations (spécifications techniques et cahier des charges) • la mise en concurrence, qui a pour objet de garantir le meilleur usage économique des deniers publics (d'une part, en termes de rapport qualité/prix et d'autre part, en termes d'aide au développement, en permettant l'accès du plus grand nombre d'opérateurs économiques à la commande publique ; • la conclusion du contrat, qui a pour objet de formaliser les obligations réciproques, d'une part de l'Administration en tant qu'acquéreur de la prestation et, d'autre part, du fournisseur en tant que prestataire. au regard du développement économique 	À mettre en œuvre

Mise en place d'une base de données des marchés publics

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
Autorité des marchés publics / ARMP/ DGMP/ ministère des Finances et du Budget/SPMP	<p>Renforcement des moyens</p> <p>SPMP doivent être constitués ou améliorés. Des locaux spécifiques doivent leur être attribués afin non seulement de donner aux personnels des services les espaces de travail nécessaire, mais également :</p> <ul style="list-style-type: none"> de respecter la confidentialité attachée à la préparation des DAO, l'élaboration des documents d'analyse, etc., d'offrir des conditions correctes pour la réception, l'enregistrement et la conservation sécurisée des offres, de faciliter l'accueil des soumissionnaires pour les séances d'ouvertures des offres, de garantir des conditions de travail correctes pour l'analyse des offres, de faciliter l'archivage et la conservation de toute la documentation de passation. 	À mettre en œuvre
Primature / ARMP/ DGMP/ SPMP	<p>Amélioration du système d'archivage</p> <p>Concernant la question spécifique de l'archivage, des moyens spécifiques doivent être offerts à la DGMP pour la reprise des travaux qu'elle avait initié pour la numérisation des documents de passation.</p> <p>À ce titre la DGMP devra établir :</p> <ul style="list-style-type: none"> quels sont les documents devant être archivés, qui doit avoir la responsabilité de cet archivage, quelle durée de conservation doit être observée. 	<p>À mettre en œuvre</p> <p>Il existe à la DGMP une salle dédiée aux archives. Le système de classement et d'archivage des documents d'exécution des marchés publics est physique. La numérisation des documents n'est pas effective et les conditions de sécurisation ne sont pas réunies. Il n'y a pas assez de mobiliers pour la conservation des documents.</p> <p>Les SPMP n'ont systématiquement pas de salles des archives dédiées. Les documents sont archivés au sein de leur propre espace de travail. Il n'existe pas de documents numérisés auprès des différents SPMP.</p> <p>L'ARMP ne dispose d'aucun système de classement et d'archivage des documents de passation et d'exécution des marchés publics ;</p>

Encadrement des ententes directes

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
<p>Primature / ARMP/ DGMP</p>	<p>Naturellement il convient de limiter les recours à cette procédure qui devraient, conformément aux textes en vigueur, rester exceptionnelle. À ce titre, la DGMP doit se montrer plus exigeante sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les motifs développés dans les requêtes d'utilisation de cette procédure par les autorités contractantes, mais également et surtout, • sur la motivation des avis, favorables ou défavorables, qu'elle donne en réponse auxdites requêtes. <p>Toutefois, pour les raisons spécifiques au contexte centrafricain et exposées au point 4.3.4, il conviendrait, dans le plus strict respect des dispositions du Code des marchés de prévoir un texte – Note de procédure ou circulaire – pour mieux encadrer cette procédure.</p> <p>Au rang de ces mesures d'encadrement devrait figurer l'obligation pour l'autorité contractante d'apporter la preuve, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de la consultation, même informelle, de plusieurs fournisseurs et la production d'un Certificat de carence si cela s'avérait impossible ; • de la situation de monopole, de droit ou de fait, de tel ou tel opérateur économique ; • du fait que les conditions financières obtenues sont au moins équivalentes à celles qui prévalent sur le marché local ; • du fait que les prestations attendues concernent la souveraineté nationale ou la sécurité. <p>Par ailleurs, il conviendra de poursuivre la réflexion sur des solutions alternatives aux ententes directes, notamment par le recours :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à la concurrence sur liste restreinte dans les cas d'appels d'offres infructueux, l'infructuosité ne devant pas systématiquement et automatiquement valoir autorisation d'entente directe ; • aux marchés à commande et aux marchés de clientèle pour tous les achats récurrents (produits médicaux notamment, mais aussi fournitures scolaires, consommables informatiques, etc.) ; les modalités d'utilisation 	<p>À mettre en œuvre</p>

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
	<p>étant expressément prévues par le Code aux articles, respectivement, 44 et 45).</p> <ul style="list-style-type: none"> Enfin, au titre de la transparence le choix de l'entente directe devrait être fait au stade du PPM et donner lieu lors de l'attribution à une large publicité. 	

Relance du journal des marchés publics

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
Primature / ARMP/ DGMP/ ministère des finances et du Budget	<p>Relance du journal des MP</p> <p>La publicité – entendue comme l'information symétrique de tous les participants au processus de passation – est la base de la transparence.</p> <p>À ce titre, la revitalisation du Journal des marchés publics est une nécessité. Notamment à travers une amélioration du rythme de publication – 2 publications seulement en 2018 – et une amélioration du contenu par la publication de tous les avis de marchés, de toutes les attributions (y compris en entente directe).</p>	À mettre en œuvre

Revue et amélioration de la documentation

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
Primature / ARMP/ DGMP/ ministère des Finances et du Budget	<p>Documentation des marchés</p> <p>L'objectif sera ici de compléter l'information des intervenants dans le processus de passation des marchés. À ce titre, nous recommandons, outre la relecture des documents existants et, au premier chef, le Manuel des procédures de passation des marchés publics et des délégations de services publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> de compléter les documents types (DAO spécialisés, format des avis, etc.) ; 	À mettre en œuvre

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
	<ul style="list-style-type: none"> d'élaborer un Manuel des SPMP afin d'harmoniser les pratiques et les documents produits ; d'élaborer un « Guide du soumissionnaire » à destination des opérateurs économiques privés. 	

Gestion des ressources financières

Acteurs	Recommandations antérieures	Niveau implémentation
Primature / ARMP/ DGMP/ ministère des Finances et du Budget	Nous recommandons la mise en place de régies d'avances et de recettes auprès des ministères où existent les SPMP pour la gestion des ressources liées au dossier de marchés : perception des recettes, prise en charge des différentes dépenses (indemnités des participants, entretien du matériel, etc. ;).	À mettre en œuvre

Annexe : liste des personnes rencontrées

Projet AGIR/MFB

Guy KOYAYORO-SOBO	Coordonnateur
ABAKAR MAHAMAT	Coordonnateur Adjoint

Direction générale des Marchés Publics /MFB

Bienvenu BETIANGA	Directeur Générale des Marchés Publics
Youssef ABDULKANI	Directeur du Suivi de l'Exécution des Marchés Publics
M'BELEHINLET née YUGA Josiane Chantal	Chef de Service de la Documentation et des Archives

Agence de Régulation des Marchés Publics

Arthur B DANGBI	Président
KOYANGA Aubin- Martinien	Secrétaire Permanent
Jean Bruno GAMBOU	Directeur de la Législation

Services de Passation des Marchés Publics (SPMP)

Cyrille Oliver YAMODO DE LENDJAPOU	Chef de Service SPMP Education Nationale
Raoul KAZEKAMAKO	Chef de Service par intérim SPMP Equipement
Ghislain NDOMACKA	Chef de Service SPMP Développement Rural
Firmin WEBOLO	Chef de Service SPMP Santé Publique

Jean De Dieu KADA	Attaché N°2 SPMP Equipement
Alain Privat SINGHA	Attaché N°1 SPMP Education Nationale
Elie KOYELA GNINDOU	Attaché N°2 SPMP Education Nationale
Jocelyne Jeanne Clarisse GONOPORO OUANDAPOU	Assistante de Direction SPMP Education Nationale
	Attaché de Direction SPMP Santé Publique

Cabinet 2AC

Benoit DELAHAYE	Directeur 2AC /Contrôle Qualité
Didier Fischer	Directeur de Mission
Jean Pierre AKONO	Chef de Mission – Consultant Audit Secteur Public
Chaib ISSA	Assistant auditeur