

# TABLE DES MATIERES

*Remerciement*

*Liste des figures / tableaux*

*Liste des abreviations*

INTRODUCTION .....	1
PARTIE I : CONCEPT THEORIQUE SUR LA CORRUPTION ET LES MARCHES PUBLICS	
CHAPITRE 1 : LA CORRUPTION.....	4
1-1    CONCEPT DE BONNE GOUVERNANCE.....	4
1-1-1    Définitions .....	5
1-1-2 Eléments de bonne gouvernance .....	6
1-2    CONCEPT SUR LA CORRUPTION.....	7
1-2-1    Définitions de la corruption .....	7
1-2-2    Différentes formes de corruption et typologie de corruption .....	8
CHAPITRE 2: LES MARCHES PUBLICS ET LA COMMANDE PUBLIQUE.....	12
2-1    COMMANDE PUBLIQUE ET BIENS PUBLICS .....	12
2-2    LES MARCHES PUBLICS.....	13
2-2-1    Définitions et objets des marchés publics.....	13
2-2-2    LES PRINCIPES GENERAUX DES MARCHES PUBLICS.....	15
2-2-3    Procédure dans les marchés publics .....	18
2-2-4    PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES .....	21
2-3    LES PPP, LES DSP ET LES SUBVENTIONS.....	26
2-3-1    Qu'est ce qu'un PPP ? .....	28
2-3-2    FACTEURS DES PPP.....	29
PARTIE II : MECANISMES ET EFFETS ECONOMIQUES DE LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS	
CHAPITRE 3 : CAUSES ET MANIFESTATION.....	35
3-1    CAUSES .....	35
3-1-1    Causes générales.....	35
3-1-2    Facteurs de la corruption dans la passation des marchés publics .....	37
3-2    METHODES DE CORRUPTION ET MANIFESTATIONS DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS .....	41

3-2-1	.Méthode de corruption.....	41
3-2-2	Manifestation de la corruption dans la passation des marchés publics .....	42
CHAPITRE 4 : EFFETS ECONOMIQUES DE LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....		46
4-1	COUTS ECONOMIQUES DE LA CORRUPTION DANS LA PMP .....	47
4-1-1	La corruption et l'investissement .....	48
4-1-2	La corruption, les institutions publiques, la gestion des affaires publics .....	50
4-2	COUT SOCIOAL DE LA CORRUPTION DANS LA PMP .....	52
4-2-1	Inégalité sociale et redistribution de revenu .....	52
4-2-2	Inégalité et Infrastructure.....	56
CONCLUSION .....		60

## *Bibliographie*

## *Webographie*

## *Listes des annexes:*

*ANNEXE I : Quelques définitions sur les marchés publics*

*ANNEXE II : Les seuils de contrôle a priori par la CNM*

*ANNEXE III : Contenu des spécifications techniques ou termes de références et pièces annexes*

*ANNEXE IV : Modèle d'Avis Général de Passation des Marchés*

*ANNEXE V : Répartition par secteur des cas de corruption dénoncés au cours de l'année 2013*

*ANNEXE VI : Répartition graphique de chaque contrat par type de marché*

## LISTE DES FIGURES / TABLEAUX

**Figure 1 :** Proportion des cas de Corruption dénoncés par Secteur en 2013

**Figure 2 :** Répartition graphique de chaque contrat par type de marché en 2013 (marché de gré à gré)

**Figure 3 :** Répartition graphique de chaque contrat par type de marché en 2014 (marché de gré à gré)

**Figure 4 :** Courbe montrant l'augmentation des prix à cause de la diminution de l'offre

**Tableau 1 :** Les seuils d'application des procédures formalisées

## LISTE DES ABREVIATIONS

❖ AGOA:	African Growth and Opportunity Act
❖ AGPM :	Avis Général de Passation des Marchés
❖ AOI :	Appel d’Offre Infructueux
❖ AOO :	Appel d’Offre Ouvert
❖ AOR :	Appel d’Offre Restreint
❖ ARMP :	Autorité de Régulation des Marchés Publics
❖ ASS :	Afrique SubSaharienne
❖ BEI :	Banque Européenne d’Investissement
❖ BIANCO :	Bureau Indépendant Anticorruption
❖ BM :	Banque Mondiale
❖ BOT :	Build – Operate – Transfer
❖ CAD :	Coopération pour l’Aide au Développement
❖ CAO :	Commission d’Appel d’Offre
❖ CCAP :	Cahier des Clauses Administratives Particulières
❖ CEA :	Commission Economique pour l’Afrique
❖ CMP :	Code des Marchés Publics
❖ CNM :	Commission Nationale des Marchés
❖ CRM :	Commission Régionale des Marchés
❖ CSB :	Centre de Santé de Base
❖ DAO:	Dossier d’Appel d’Offres
❖ DBFO:	Designs Build Finance and Operate
❖ DC :	Dossier de Consultation
❖ DPAO :	Données Particulières de l’Appel d’Offre
❖ DSP :	Délégation des Services Publics
❖ FMI :	Fond Monétaire Internationale
❖ GAC :	Gestionnaire d’Activité
❖ INSTAT:	Institut National de la Statistique
❖ MEDEF :	Mouvements des Entreprises de France
❖ MGG :	Marché de Gré à Gré
❖ NU :	Nations Unies
❖ OCDE :	Organisation de Coopération pour le Développement Economique

- ❖ OIT : Organisation Internationale du Travail
- ❖ OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
- ❖ OML /OBL : Organisation multilatérale, organisation bilatérale
- ❖ ONG : Organisation Non Gouvernementale
- ❖ ONUDC: Office des Nations Unies pour la Drogue et les Crimes
- ❖ ORDSEC : Ordonnateur Secondaire
- ❖ PD : Pays Développé
- ❖ PED : Pays En Développement
- ❖ PIB : Produit Intérieur Brut
- ❖ PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
- ❖ PPP : Partenariats Public Privé
- ❖ PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics
- ❖ SOA : Service Opérationnel d'Activité
- ❖ TI : Transparency International

## INTRODUCTION

Le développement est un phénomène multidimensionnel. Il s'avère qu'il est inévitablement inséparable de l'Administration Publique ou de l'Etat. Le développement est toujours conditionné par l'établissement préalable d'un certain ordre social, juridique et politique permettant de garantir la sécurité des personnes et de leurs biens. Le maintien de cet ordre dépend des moyens à la disposition de l'Etat ou de l'efficacité du pouvoir étatique. Le développement peut être donc à l'origine d'institutions juridiques, d'administrations politiques parfaites. Des relations causales existent donc entre développement et Administration publique. Cette dernière est un facteur de développement.

Ce qui fait resurgir le concept de « bonne gouvernance » qui représente une nécessité capitale pour l'avenir de la Grande Ile. Comme l'affirme la Banque Mondiale : « la gouvernance affecte la qualité de la croissance ». Parler de la bonne gouvernance évoque pour tous la corruption, pourtant, ils ne sont pas du tout synonyme mais plutôt d'un engagement de l'un envers l'autre. Les dysfonctionnements administratifs ont été la plupart du temps considérés comme des fléaux qui handicapent l'économie d'un pays. La corruption est un phénomène international et omniprésent dans les administrations publiques.

Vu l'état actuel de Madagascar, malgré les efforts de l'Etat ainsi que des organismes extérieurs pour l'éradiquer ou au moins diminuer la corruption, elle s'intensifie et marque le quotidien de la population.

Comme il a été évoqué ci-dessus, la corruption est omniprésente dans les Administrations publiques, mais pour autant elle existe dans les secteurs privés, les partis politiques, et les sociétés civiles. La question qui se pose donc c'est de savoir dans quelle domaine se manifeste-t-elle ?

La corruption se présente sous diverses formes et se manifeste dans divers domaines et branches comme dans les marchés publics, les concours administratifs etc. Mais le marché publics fait parti des branches le plus sujet à la corruption et tiennent une très grande place dans la réalisation de la commande publique et la gestion des dépenses publique.

Mais les travaux concernant la corruption dans cette branche sont insuffisants et difficiles à trouver. Ainsi, dans le but de perpétuer les documents existants pour une amélioration de la conception et la compréhension de la corrélation entre la corruption et les marchés publics, ce travail s'avère nécessaire.

Il pourrait bien aider à la mise en œuvre d'une politique pour mieux comprendre les démarches de la corruption pour pouvoir la combattre après. Ainsi, il constituerait un outil de décision pour les décideurs politiques notamment dans l'élaboration, la fixation et la réalisation de la politique publique.

Ce qui soulève la question primordiale du Comment se déroule la corruption dans la passation des marchés publics et Quels en sont ses impacts dans la vie économique et sociale du pays ?

Pour répondre à ces questions, ce travail sera divisé en deux grandes parties.

La première partie parlera des concepts théoriques concernant la corruption et les marchés publics. Elle est constituée de deux chapitres dont l'un exposera donc la corruption et la bonne gouvernance et le deuxième évoque les marchés publics et les autres modes de commande publique.

La deuxième partie sera consacrée à l'analyse du mécanisme de la corruption dans la passation des marchés publics et ses effets économiques. En deux chapitres, cette partie traitera successivement la manifestation et cause de la corruption dans ce domaine et les conséquences que cela aura sur l'économie et la société.

Des sources de document officiel et non officiel seront utilisées pour les concepts théoriques. Des données existantes seront utilisées pour démontrer l'importance et la gravité de la corruption dans ce domaine. Cette étude permettra de mieux connaître et comprendre ce phénomène pour mieux le combattre.

## **PARTIE I : CONCEPT THEORIQUE SUR LA CORRUPTION ET LES MARCHES PUBLICS**

La corruption un phénomène international concernant tous les pays développés se manifeste dans différents secteurs et branches. Les marchés publics font parti de ces domaines où elle se manifeste le plus. Ainsi le premier chapitre parlera de ce qu'est la corruption et le second des marchés publics.



# CHAPITRE 1 : LA CORRUPTION

La corruption un phénomène dont l'analyse a pris du retard par rapport à d'autres est devenu aujourd'hui une préoccupation de tous les pays avancés ou non avec une contribution des organismes internationaux comme la Banque Mondiale (BM), le FMI, le PNUD, OCDE... elle est surtout typique des pays en développement (PED) qui en ayant un taux de croissance faible présentent aussi un taux élevé de corruption. Selon la Transparency International, la corruption mine le développement, compromet la démocratie et la bonne gouvernance qui est une des critères pour les bailleurs de fonds d'assurer la viabilité des projets qu'ils financent. Parler de la corruption évoque la notion de bonne gouvernance, ses principes, et caractéristiques pour mériter le terme de « Bonne Gouvernance ». Pour un pays caractérisé par une forte corruption, la plupart de la population ne fait plus confiance à l'administration publique voire à l'Etat. Elle est considérée comme un dysfonctionnement administratif et se manifeste de diverses façons et formes. Voyons ce que signifie la corruption en mentionnant le concept de gouvernance.

## **1-1 CONCEPT DE BONNE GOUVERNANCE**

Ces deux notions sont la plupart du temps confondues. Différentes auteurs et organisations ont essayé de donner des définitions respectives pour chacune. La corruption est considérée être une ennemie de la bonne gouvernance.

La gouvernance tient une place importante dans l'amélioration de l'administration publique et du développement, ainsi pour promouvoir la croissance économique. Elle est plus que nécessaire pour accélérer le développement <sup>1</sup> en jouant sur la qualité des institutions. Par rapport aux PD, pour les PED, la gouvernance est beaucoup plus mauvaise surtout en ASS. Comme à Madagascar, 91% de la population interrogée affirme que le sous développement est le résultat de la mauvaise gouvernance<sup>2</sup>. Pour la mise en place des stratégies de développement ; la gouvernance est une condition nécessaire.

---

<sup>1</sup>EGOUME Philippe (Représentant du Fmi en cote d'Ivoire), *Bonne Gouvernance et Croissance Economique*, FMI.

<sup>2</sup>BANQUE MONDIALE, *Revue des dépenses publiques. Madagascar : politique budgétaire et investissement public période d'instabilité politique*, Volume 1 : Rapport Principal, Septembre 2011.

### **1-1-1 Définitions**

Il y a une multiplicité sur la définition de la gouvernance, ce mot existait déjà au temps d'Aristote par sa description d'un Etat dirigé par un gouverneur éthique et juste<sup>3</sup>.

Nous allons en citer quelques uns des organismes internationaux.

La gouvernance relative au mot anglais GOVERNANCE est considérée comme « l'art ou la manière de gouverner ». Selon le PNUD, elle présente trois paliers : l'Etat, le secteur privé et la société civile.

La Banque Mondiale définit la bonne gouvernance comme « la manière dont laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion publique pour gérer les ressources économiques et sociales en vue du développement »<sup>4</sup>.

L'OCDE et le CAD (Coopération pour l'aide au développement) : « La bonne gouvernance est l'exercice du pouvoir politique ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins de développement économiques et sociales »<sup>5</sup>.

Le PNUD définit la bonne gouvernance sur sept caractéristiques comme « la légitimité et l'imputabilité, la liberté d'association et la participation, l'existence d'un système judiciaire fiable, la responsabilisation des bureaucraties, la liberté d'information, la gestion efficace et efficiente du secteur public et la coopération avec les organisations de la société »<sup>6</sup>.

Les institutions ont des rôles à jouer dans l'opérationnalisation de la bonne gouvernance. Il existe trois catégories d'institutions :

- L'institution politique et juridique s'agissant de la promotion de l'Etat de droit et de la démocratie, le respect des règles, la justice et la sécurité de la population...

---

<sup>3</sup> COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT, *L'obligation de rendre compte*, 2011.

<sup>4</sup> WORLD BANK, *Managing Development. The governance dimension*, World Bank, Washington, 1996.

<sup>5</sup> CAD-OCDE, *Orientation du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*, Paris, 1993.

<sup>6</sup> PUBLIC SECTOR MANAGEMENT, *Governance and sustainable Human development*, New York, 1995 in : EGOUME Philippe, *la Bonne Gouvernance et la croissance économique*, FMI.

- L'institution économique qui consiste à atteindre les objectifs comme l'efficacité et l'efficience du fonctionnement des activités économiques l'allocation optimale des ressources.
- L'institution sociale et communautaire concerne l'amélioration de la vie sociale de la population (santé, éducation...).

Par les différentes études et théories sur la bonne gouvernance découlent les éléments et principes de la bonne gouvernance

### ***1-1-2 Eléments de bonne gouvernance***

- La transparence
- L'efficience et efficacité
- La réceptivité
- La prospective
- La primauté du droit

### ***Principes de bonne gouvernance***

- L'ouverture
- La participation
- La responsabilité
- L'efficacité
- La cohérence

### ***Responsabilité de l'Etat dans la bonne gouvernance***

L'Etat détient le plus grand rôle dans la gouvernance dans un pays.

- Il lui est attribué d'assurer le bien être collectif (intérêt pour le bien public). C'est la fonction d'allocation des ressources.
- Il doit aussi assurer un climat favorable au développement humain et doit veiller au respect des lois et au maintien de l'ordre et de la sécurité. Il doit assurer la stabilité macroéconomique en réglementant les variables macroéconomiques comme le PIB, l'inflation, l'investissement etc.

- Il est de son devoir de définir des politiques publiques et d'offrir des services et infrastructures c'est-à-dire qu'il doit trouver des recettes nécessaires pour leurs financements. Cela pour diminuer l'inégalité sociale (fonction de distribution de revenu).

## **1-2 CONCEPT SUR LA CORRUPTION**

### **1-2-1 Définitions de la corruption**

Les économistes ne sont pas arrivés à trouver un accord pour lui donner une seule définition. Or la plupart de ces définitions ont des éléments communs comme le fait de tenter de classer les comportements, de permettre de repérer la modalité de corruption et d'avoir une vision sur des réformes institutionnelles et politique avec une analyse des divers actes de corruption.

**Daniel DOMMEL** définit la corruption comme étant « l'abus d'un pouvoir public à des fins privées »<sup>7</sup>.

Les organismes internationaux aussi ont essayé de définir la corruption.

#### *LES NATIONS UNIES*

Elles définissent la corruption en étant "le fait de commettre ou d'inciter à commettre des actes qui constituent un exercice abusif d'une fonction (ou un abus d'autorité), y compris par omission, dans l'attente d'un avantage ou pour l'obtention d'un avantage, directement ou indirectement promis, offert ou sollicité, ou à la suite de l'acceptation d'un avantage directement accordé, à titre personnel ou pour un tiers"<sup>8</sup>.

#### *L'OCDE*

Avec sa convention portant sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales l'OCDE considère la corruption comme "le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage pécuniaire indu, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions

<sup>7</sup> DOMMEL Daniel, *Face à la corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on prévenir ? Peut-on la combattre ?*. Karthala, 2003, 287 pages.

<sup>8</sup> PNUD, *Rapport sur le développement humain- Burkina Faso*, 2003, p.2.

officielles, en vue d'obtenir un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international".

"Le fait de se rendre complice d'un acte de corruption d'un agent public étranger, y compris par instigation, assistance ou autorisation; la tentative et le complot en vue de corrompre un agent public étranger<sup>9</sup>".

### *LA BANQUE MONDIALE*

Pour la Banque mondiale la corruption est le fait d' « Utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel », il s'agit de corruption « lorsqu'un individu place de manière illicite ses propres intérêts au-dessus de ceux des gens et des idéaux qu'il s'est engagé à servir », ou encore à « chaque fois qu'une personne utilise le pouvoir que lui confère une charge publique pour en retirer des avantages privés »<sup>10</sup>. Il s'agit donc d'un « abus de pouvoir » en vue de satisfaire des intérêts privés.

### *TRANSPARENCY INTERNATIONAL*

C'est « l'usage du pouvoir dont on est investi pour obtenir des gains personnels<sup>11</sup> ». C'est le fait qu'un agent public utilise son pouvoir pour des fins personnelles.

## **1-2-2 Différentes formes de corruption et typologie de corruption**

La corruption est un phénomène observé dans tous les pays du monde. Or, elle se présente sous différentes formes et a une ampleur différente pour chaque pays et chaque secteur. Les pays en voie de développement sont les plus réputés être les pays les plus corrompus du monde surtout les pays du sud.

---

<sup>9</sup> PNUD, *Rapport sur le développement humain- Burkina Faso*, 2003, p.3.

<sup>10</sup> BANQUE MONDIALE, *Rapport de la Banque mondiale*, 1997.

<sup>11</sup> Transparency International, « *Comprendre la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées* », Akere MUNA.

**a) Formes de corruption**

La corruption se présente sous diverses formes :

- Les « dessous de table » : ce sont des versements à des responsables officiels afin qu'ils agissent plus vite, de façon plus souple et plus favorable. C'est une somme d'argent et ou avantages en nature, donnés secrètement en dehors du prix convenu. Il est synonyme de pots de vin<sup>12</sup>.
- La « fraude » : Cette action consiste à tromper, à nuire à autrui ou à tourner une règle de droit ou une prescription légale par un comportement subtil. C'est la falsification de données, de factures, la collusion etc.

Elle consiste, par exemple, à tromper un cocontractant ou un conjoint. Le fraudeur se soustrait d'une manière si habile à l'exécution de la règle juridique, qu'il rend inattaquable son résultat sur le plan du droit. En effet, pris isolément, ce résultat est légal, il ne contrevient pas à la loi. La maxime *Fraus omnia corrumpit*, « la fraude corrompt tout », permet de lutter contre de tels agissements, à condition de pouvoir repérer les comportements frauduleux.

Pour qu'un acte soit constitutif d'une fraude, trois conditions doivent avoir été réunies : il faut que la règle qui a été tournée ait un caractère obligatoire, que le « fraudeur » ait eu l'intention de se soustraire à cette règle et enfin, que le procédé frauduleux utilisé ait eu un résultat efficace, c'est-à-dire qu'il ait abouti à un résultat légal. Si la fraude est établie, l'acte visé est déclaré inefficace et inopposable.

- « L'extorsion » : c'est l'argent obtenu par la coercition ou la force.
- Le « favoritisme » c'est le fait de favoriser des proches. Autrement dit, c'est un traitement de faveur accordé injustement ou illégalement au proche et à certaines connaissances.
- Le népotisme est une sorte de favoritisme abusif exercé par un personnage haut placé à l'égard de sa famille, de ses amis ou de ses électeurs. C'est synonyme de clientélisme.
- La collusion est un accord secret (entre des personnes ou des groupes d'intérêt) pour nuire à un tiers (soutenu).

---

<sup>12</sup>Dictionnaire française

- Le « détournement » : c'est le vol de ressources publiques par des fonctionnaires. C'est une appropriation frauduleuse de quelque chose. Par exemple, le détournement de l'aide humanitaire.
- Le trafic d'influence qui est un délit qui consiste à recevoir des dons (argent, biens) pour favoriser les intérêts d'une personne physique ou morale auprès des pouvoirs publics. Elle n'est pas seulement bilatérale (corrupteur, corrompu), mais trilatérale également dans sa finalité.
- L'enrichissement illicite
- Techniques de causalités : Il s'agit ici de la manière où la corruption est provoquée. Par exemple la contribution à la charité, à une association de bienfaisance, les pourboires ne sont pas considérés comme des corruptions mais l'attitude d'amitié ou de bienveillance qui les accompagnent entraîne chez la partie prenante la même attitude. Cela causera probablement la corruption.

**Les moyens utilisés pour la corruption sont l'argent évidemment, les objets de valeur ou les cadeaux, les faveurs (faveurs sexuelles...), les promesses, les avantages non justifiés.**

#### **b) Types de corruption :**

##### **— La petite corruption et la grande corruption:**

La petite corruption<sup>13</sup> : « Il s'agit de transactions isolées de la part de fonctionnaires abusant de leur pouvoir, en demandant des « pots-de-vin », en détournant des fonds publics ou en accordant une faveur en échange de gratifications ». Les opportunités viennent ici de la mise en application des lois. Elle se manifeste évidemment dans les administrations publiques.

La grande corruption<sup>14</sup> : c'est une corruption à haut niveau où les décideurs politiques créant et appliquant les lois utilisent leur position officielle pour promouvoir leur bien-être, leur statut ou leur pouvoir personnel ; Il s'agit de vols ou usages abusifs de ressources publiques de la part d'agents de l'État souvent membres de l'élite politique ou administrative.

<sup>13</sup> ELKHADI Youness, *La lutte contre la corruption et la Moralisation au Maroc*, Ecole Nationale de l'Administration, 2006, p.11, 57 pages.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.12

Mais il y a aussi :

- **La capture de l'État<sup>15</sup>** : une collusion entre des entités du secteur privé et des fonctionnaires ou politiciens pour leur bénéfice personnel et mutuel. Autrement dit, le secteur privé «capture» l'appareil législatif, exécutif et judiciaire d'un État à des fins personnelles.
- **La corruption passive et active :**
  - ❖ La corruption passive<sup>16</sup> est le fait qu'un agent demande directement ou indirectement des avantages quelconques vis-à-vis du service public relevant de sa fonction.
  - ❖ La corruption active<sup>17</sup> par contre consiste à proposer directement ou indirectement des avantages quelconques à un agent en charge d'une fonction pour obtenir en échange des privilèges. Par exemple, l'accomplissement des services avant le délai normal.

La corruption présente différentes définitions et se présentent sous différentes formes mais leur point commun c'est que la corruption mine l'intérêt général. Elle peut mettre en jeu cet intérêt général par plusieurs façons et dans différents branches comme les marchés publics.

---

<sup>15</sup> ELKHADI Youness, *La lutte contre la corruption et la Moralisation au Maroc*, Ecole Nationale de l'Administration, 2006, p.12, 57 pages.

<sup>16</sup>OCDE, *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, Acteurs et Contre-mesures*, OCDE, 2007, 111 pages, p.15.

<sup>17</sup> *Ibid.*



## CHAPITRE 2: LES MARCHES PUBLICS ET LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans un pays, la garantie de la fourniture des biens et services publics est attribuée à l'Etat. Dans la bonne gouvernance, il est attribué à l'Etat d'assurer le bien être collectif, c'est-à-dire l'intérêt pour le bien public.

### **2-1 COMMANDE PUBLIQUE ET BIENS PUBLICS**

Un *BIEN PUBLIC* est un bien où sa consommation par un individu n'empêche pas la consommation du même bien par un autre individu (caractère de non rivalité) et qu'il n'est pas possible d'exclure un agent de consommer ce bien (non exclusion). L'usage ne peut pas être tarifé ni individualiser. Ce sont des biens indispensables au fonctionnement de la société comme les infrastructures publiques (routes, éclairage...) et la défense nationale etc. du fait de ses caractères donc, les agents ne sont pas incités à participer à leur financement et à les produire.

La *COMMANDE PUBLIQUE* est ainsi l'ensemble des contrats passés par une personne publique pour satisfaire ses besoins<sup>18</sup>. Parler de la commande publique mène toujours à parler des marchés publics. Or, tous les contrats publics ne sont tout de même pas des marchés publics<sup>19</sup> mais il y a la Délégation des services publics, les contrats de partenariats. Nous pouvons aussi parler des subventions. Du fait que c'est destiné pour tout le monde la plupart du temps sans exclusion ; cela nécessite toujours des relations avec le secteur privé. Selon l'OCDE, la commande publique couvre 15% du PIB des pays membres que non membres<sup>20</sup>. Il faut donc distinguer les marchés publics de ces autres modes de commande publique.

---

<sup>18</sup>REPUBLIQUE FRANÇAISE, « *Commande Publique* » Secrétariat General, Direction des Relations avec les Collectivités Locales, 2 pages.

<sup>19</sup> MEDEF, *Le mieux disant dans la commande publique*, 2010, 41 pages.

<sup>20</sup>OCDE, *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, Acteurs et Contre-mesures*, OCDE, 2007, 111 pages, p.4.

## **2-2 LES MARCHES PUBLICS**

Les marchés publics suscitent le terme de contrats important du secteur public au privé pour des achats de biens et services pour satisfaire les besoins publics ; considérés aussi comme marchés publics traditionnels avec la prolifération des PPP, ils présentent différentes définitions selon des organismes internationaux et selon les lois qui régissent chaque pays en respectant les normes internationales. Les marchés publics tiennent une place importante dans l'économie d'un pays, ils sont en relation avec l'investissement public fait par l'Etat. La mauvaise gestion des dépenses publiques par rapport aux marchés publics pourrait bien freiner le développement et aura un impact négatif sur les finances publiques.

### **2-2-1 Définitions et objets des marchés publics**

Selon l'OCDE : « Les marchés publics concernent l'achat de biens et de services, la commande de travaux, par un pouvoir public tel qu'une administration nationale, une autorité locale ou les organismes qui en dépendent »<sup>21</sup>.

Dans les pays en développement, le budget destiné à l'investissement public est faible<sup>22</sup>. A Madagascar, cela ne représente que 400 millions de dollars par an soit vingt dollars pour mille habitants ; c'est seulement 5% du PIB par rapport à son économie,...).

Chaque pays a ses propres règlements qui régissent les marchés publics en respectant les normes internationales. Pour Madagascar, c'est la loi n° 2004-009 portant code des Marchés Publics à Madagascar (CMP).

L'article premier de ce présent code définit les marchés publics comme étant des contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux avec des personnes publiques, ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées sous le terme « Autorité Contractante », pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles.

---

<sup>21</sup>IDLO (OIDD), *les marchés publics dans les pays en développement. Leçons apprises des activités récentes de l'IDLO*. Actualité du Droit de développement, n°1, 2007.

<sup>22</sup>BANQUE MONDIALE, *Revue des dépenses publiques. Madagascar : politique budgétaire et investissement public période d'instabilité politique*, Volume 1 : Rapport Principal, Septembre 2011.

C'est-à-dire qu'en étant un contrat, le marché est lors de la signature par la PRMP et le candidat de l'Acte d'engagement (voir annexe I) comportant son offre et signé par lui. Il y a un engagement financier vis-à-vis du titulaire du marché. Par un paiement d'un prix numéraire se traduisant par un avantage ayant une valeur pécuniaire ou un abandon de recette concédé par l'Autorité Contractante.

**a) Les différents types des marchés publics et son champ d'application**

Les marchés publics se présentent sous différents types selon les catégories et les caractéristiques des biens.

Types de marché public (article 2 du CMP)

Nous distinguons :

- Les marchés de travaux par exemple la construction d'une route, d'écoles, d'un barrage... ;
- Les marchés de fournitures pour l'achat simple, ou par location, par crédit bail... ;
- Les marchés de services ; par exemple le service de transports, de nettoyage d'un immeuble, service de publication et d'impression... Il comprend une grande variété de prestations de services ;
- Les marchés de prestations intellectuelles comprennent les réalisations d'études, l'assistance informatique...C'est le savoir faire du candidat qui prime dans ce type de marché.

Le contrat est fait pour répondre aux besoins de l'Administration contractante. C'est en fonction de l'objet que l'on détermine les seuils de passation et de contrôle à priori; les Cahiers des Charges applicables (Cahier des Clauses Administratives Générales, Cahier des Prescriptions Communes, modèles de CCAP); le Dossier Type d'Appel d'Offres applicable (Dossier Type de Consultation pour les Prestations Intellectuelles)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages, p.15.

**b) Champ d'Application**

Les marchés publics sont applicables (article 3 du CMP) aux AUTORITES CONTRACTANTES suivantes:

- Etat et ses établissements publics
- Collectivités territoriales et ses établissements
- Entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'Etat ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public
- Société à participation majoritaire de l'Etat.

L'Autorité contractante est obligée de définir en avance les besoins de l'acheteur public, de planifier rigoureusement les opérations de mise à la concurrence et respecter les obligations de mise en concurrence. Il est de son devoir de faire le choix de l'offre évaluée la moins disante ou de la proposition la plus avantageuse.

Ce ne sont pas toutes les entités ni contrats et accords donc qui sont régies par les codes de marché publics dans un pays. Il en a qui sont hors du champ d'application comme les Conventions et marchés passés en vertu de la procédure spécifique d'une organisation internationale, les marchés conclus pour l'application d'un accord international, les Conventions de délégation de service publics.

Les marchés publics sont donc une rencontre de volonté entre deux personnes dotées de personnalité juridique. Il n'y a pas de décision unilatérale. Il est conclu à titre onéreux c'est-à-dire que ce sont les personnes publiques qui ont la charge (acheteur) des dépenses et financement non les usagers.

**2-2-2 LES PRINCIPES GENERAUX DES MARCHES PUBLICS**

Selon la disposition du CMP (article 4), il y a des principes qu'il faut respecter :

- Le principe de liberté d'accès à la commande publique consistant à permettre à toute personne ayant remplie les conditions requises de se porter candidate à un marché, à ne pas écarter les candidats sur d'autres conditions que celle prévues par le CMP, à éviter de subordonner l'accès des candidats aux marchés aux conditions discriminatoires.

- Le principe d'égalité de traitement des candidats, mettre les candidats dans une situation d'égalité au regard de l'information sur les conditions du marché, pas de discrimination.

Ces deux principes sont donc complémentaires. Ils résultent du principe constitutionnel plus général d'égalité des citoyens devant la loi, ainsi que des principes de libre concurrence et de liberté du commerce et de l'industrie<sup>24</sup>.

- Principe de transparence des procédures c'est-à-dire un système d'information performant permettant la publication régulière et en temps opportun de toute l'information sur les marchés publics, une culture d'intégrité, la reconnaissance et l'organisation d'un droit de recours.
- Le principe de définition préalable et précise des besoins constitue une condition pour que le marché soit réalisé dans les meilleures conditions économiques. Elle permet le calcul des seuils et la détermination précise de l'objet du marché.
- le choix de l'offre évaluée la moins disante ou la plus avantageuse est une règle qui consiste à ne pas se baser obligatoirement sur le seul prix le plus bas et d'introduire d'autres critères (article 12.I du CMP) si cela est nécessaire pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse pour assurer l'efficacité de la commande publique. Les critères doivent être énumérés dans le DAO.
- contrôle par la CNM. La CNM est une commission chargée de procéder au contrôle et au suivi du calendrier annuel de passation de marchés élaboré par les PRMP, à l'examen a priori et a posteriori, suivant les seuils de contrôle fixés par voie réglementaire (voir annexe II) des propositions et décisions en attribution des marchés qui sont prises par la PRMP<sup>25</sup>.

Elle émet un avis et prend certaines décisions sur les dispositions concernant le marché etc.

- Le recours du candidat (article 56 et 57 du CMP) permet aux candidats de remarquer le manquement des principes régissant les marchés publics. Il y a le recours gracieux, le Référé précontractuel et la Demande d'indemnisation.

---

<sup>24</sup>LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages, p.18.

<sup>25</sup>*Ibid.*, p.20.

Ces principes ainsi exigés est pour assurer l'efficience de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Pour se faire, la commande publique a besoin de certains intervenants dans chaque phase de marché public. Il y a trois intervenants essentiels dans le processus de marché public :

### ***Intervenants du processus des marchés publics***

#### **Organes de la commande publique constitués par**

- Personne responsable des marchés publics (PRMP) ayant pour attribution de présider la Commission d'Appel d'Offre (CAO). C'est l'Autorité contractante et l'Autorité d'approbation qui assume le rôle du choix et lancement des procédures ainsi que le choix de l'attributaire et la signature du contrat.
- L'Unité de Gestion des Passation des Marchés quant à lui est la centralisation des besoins des services opérationnels d'Activités (SOA) et la Gestion d'Activité (GAC) et élabore les dossiers d'appel d'offres à la notification du marché.
- La Commission d'Appel d'Offre a pour rôle l'Ouverture des plis de soumissions et/ou des candidatures, la proposition de demande d'explication et e justification des offres suspectées anormalement basses ou hautes, le contrôle de conformité et évaluation des offres et/ou des candidatures, la proposition d'attribution ou déclaration d'un appel d'offre infructueux.

A part ces trois organes, il y a une entité chargée de contrôler les marchés publics : l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ayant une Commission Nationale des Marchés et la Commission Régionale du marché (CRM). Elle a aussi pour attribution de réguler et de réglementer les différends en matière d'attributions des marchés : comité de Réglementation et de recours.

#### **Acteurs budgétaires et financiers**

On a :

- Le GAC : il définit les besoins du service et les regroupe selon leur homogénéité ou l'unité fonctionnelle.
- Le service opérationnel d'activité (SOA) : il a pour fonction de recenser, d'identifier et d'assister le GAC dans la détermination des besoins du service.

- L'ordonnateur secondaire (ORDSEC) : c'est celui qui donne l'ordre d'exécuter les dépenses en signant et notifiant le bon de commande. Il fait une évaluation du cout estimatif des besoins et procède à la programmation des engagements
- Le comptable public lui, il procède au paiement des dépenses.
- Les contractants de l'Administration qui englobe l'entrepreneur pour les marchés de travaux, le fournisseur pour les marchés des fournitures, le consultant pour les marchés de prestations intellectuelles.

### **2-2-3 Procédure dans les marchés publics**

La commande publique exige donc une formalité particulière pour accomplir ses rôles.

#### **a) Mode de passation de marchés publics : l'appel d'offre ouvert ou illimité**

La commande publique nécessite une procédure spéciale dans son application. L'appel d'offre est une mode qui permet son exécution. Il se présente sous différents types avec des termes différents qui varient selon les réglementations dans un pays<sup>26</sup>.

C'est une mode de passation des marchés publics dont les pouvoirs adjudicateurs doivent en principe recourir pour cette procédure sauf s'il y a présence des conditions mentionnées dans le CMP et qui permet de choisir une autre mode de passation.

L'Appel d'Offre Ouvert (AOO) consiste à permettre à tout candidat de soumissionner. Elle reflète le respect de la mise à la concurrence mais ne garantit tout de même pas la transparence et l'intégrité du marché.

Ici tout appel d'offre est porté à la connaissance du public au moins trente jours avant la clôture de la remise des offres par la publication d'un avis spécifique d'appel public à la concurrence. Pourtant le choix de cette mode de passation se fait en se référant aux seuils du prix du marché déjà défini par le CMP. De ce fait, il est donc possible de faire recours à d'autres procédures pour exécuter le marché.

---

<sup>26</sup> OCDE, *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, Acteurs et Contre-mesures*, OCDE, 2007, 111 pages, p.20.

Il y a l'appel d'offres ouvert avec pré qualification (article 19 du CMP) commençant par une phase de pré -qualification, ayant pour objet d'éliminer les candidats n'ayant pas l'aptitude d'exécuter le marché de manière satisfaisante<sup>27</sup>, l'Appel d'offres ouvert en deux étapes (Article 20 du CMP).

**b) MODE DE PASSATION ALTERNATIVE A L'APPEL D'OFFRE OUVERT**

L'AOO est le mode de passation dont tout autorité contractante doit recourir du fait surtout que c'est celui-ci respecte le plus les principes de marché publics. Mais des modes de passation dérogatoires sont autorisés par le CMP.

**Appel d'Offre Restreint (AOR) ou sélectif (article 21 du CMP)**

Lorsque le candidat est invité directement pour remettre une offre, l'appel est dit AOR. C'est la compétence du PRMP de les consulter. Elle doit consulter au moins trois candidats. A part cela, il est défendu de choisir l'AOR que si :

- Si le montant estimé du marché est inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire ; en cas d'urgence avérée ;
- Si les prestations objet du marché revêtent un caractère confidentiel ;
- S'il s'agit de faire exécuter des prestations en lieu et place d'un prestataire défaillant ;
- Si seul un petit nombre d'entreprises sont susceptibles d'exécuter le marché.

**Appel d'offre limité ou marché négocié (article 25 du CMP)**

**MGG ou entente direct** : c'est la PRMP qui engage directement et attribue le marché à un candidat pré identifié par lui-même suite à un appel d'offre infructueux par exemple. Comme l'AOR, ce type de procédure n'est à envisager que si certains cas se présentent:

- pour les marchés portant sur des prestations devant être tenues secrètes ;
- pour les marchés qui, après Appel d'Offres, n'ont fait l'objet d'aucune offre ou pour lesquels il n'a été proposé que des offres irrecevables ou inacceptables au sens de l'article 22 du présent Code, et sous réserve que les conditions initiales du marché concerné ne se trouvent pas modifiées ;

---

<sup>27</sup>LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages, p.38.



- Pour les marchés qui, après appel d'offres, ont fait l'objet d'un désistement immédiat du candidat retenu, et sous réserve que la seconde offre évaluée la moins-disante puisse être acceptée ;
- Pour les marchés pour lesquels l'urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour l'Autorité Contractante n'est pas compatible avec les délais exigés par les procédures d'Appel d'Offres, et notamment lorsqu'il s'agit de faire exécuter des prestations en lieu et place d'un prestataire défaillant ou encore lorsqu'il est question de faire face à des situations d'urgence impérieuse relevant d'une catastrophe naturelle ou technologique ;
- Pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un prestataire déterminé ;
- Pour les prestations dont, en raison de considérations économiques ou sociales, l'exécution peut être confiée à une entité agréée, à condition que le montant estimé de ces prestations soit inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire ;
- pour des prestations qui complètent celles ayant précédemment fait l'objet d'un premier marché exécutées par le même titulaire ; le recours aux marchés complémentaires n'est possible qu'à la condition que le marché initial ait été passé selon la procédure d'Appel d'Offres et pour des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue et extérieure aux parties, à la bonne exécution des prestations et qu'elles ne peuvent être techniquement ou économiquement séparées du marché principal. Le montant cumulé des marchés complémentaires ne doit pas dépasser un tiers du montant du marché principal, avenants compris.

**Consultation restreinte des prix ou entreprises** : lorsque le montant estimatif du marché est inférieur à un certain seuil fixé par voie réglementaire. Elle doit se faire sur au moins trois prestataires par une lettre d'invitation et attribuée au fournisseur ou entrepreneur ayant l'offre la moins disante.

Remarque : APPEL D'OFFRE INFRUCTUEUX

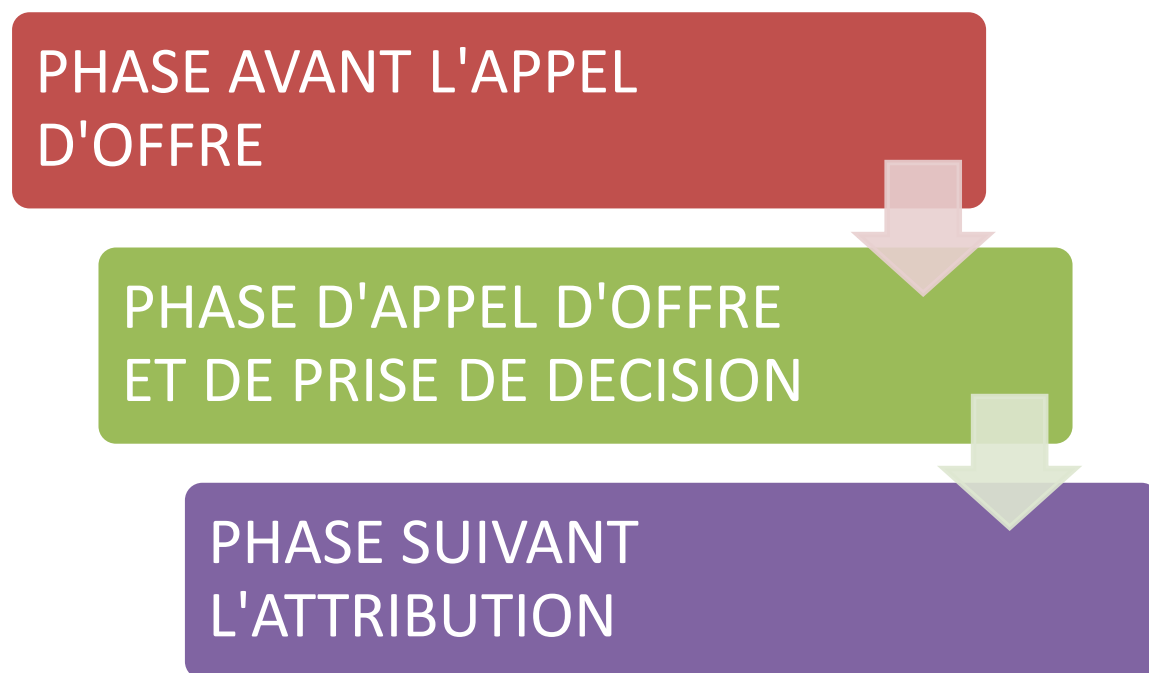
Il ya AOI (article 22 du CMP) :

- Lorsqu'aucune offre n'a été remise à l'expiration de la date limite de remise des offres
- Lorsque l'examen des offres laisse apparaître qu'aucune d'entre elles n'est recevable ;

- Lorsque, dans le cadre d'un appel d'offres restreint, une seule offre a été remise.

#### **2-2-4 PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHES**

La procédure de passation de marché comprend trois grandes phases essentielles<sup>28</sup>: la phase précédant l'appel d'offres, la phase d'Appel d'Offres et de prise de décision (Soumission), la phase suivant l'attribution d'un contrat.



*Source : l'auteur*

##### **a) Phase avant l'appel d'offre**

Elle comprend l'évaluation ou définition des besoins La planification et budgétisation du marché, la définition des exigences (élaboration cahier de charge), choix des procédures par la PRMP.

---

<sup>28</sup>HEGGSTAD Kari K., FROYSTAD Mona, *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, U4 Issue, Anticorruption Resource Centre, n°16, Décembre 2011, 43 pages, p.22.

Cette phase consiste à déterminer précisément les besoins par l'autorité contractante (article 33-35 du CMP). Elle se fait par an dans un plan de passation des marchés et avant le lancement d'un AO. Il s'agit de bien décrire les travaux, les fournitures, services ou prestations intellectuelles dont l'autorité veut acquérir avec les spécifications techniques et références exigées (voir annexe II). Cela pour avoir une offre permettant aux candidats de répondre avec une façon réaliste et compétitive sans conditions particulières.

La définition des besoins demande quelques principes comme la réalité, la conformité (besoin légal), la précision, la rapidité, la normalisation, la non discrimination (pas d'annonce de marque...), la spécialisation (neutralité).

Avant l'estimation des valeurs des besoins, il est nécessaire de les regrouper s'il s'agit de besoins homogènes ou bien de même opérations. S'il est nécessaire de faire des allotissements (article 34 du CMP).

Cette étape inclut donc l'évaluation du montant des besoins (planification et budgétisation du marché) afin de déterminer les crédits requis et les seuils pour permettre ensuite le choix de procédure à appliquer pour le marché par la PRMP, si cela nécessite un contrôle à priori ou non.

Le choix de mode de passation des marchés est une étape aussi cruciale avant d'entamer la publication de l'avis général de l'appel d'offre. Tout d'abord, il faut vérifier le montant par rapport au seuil d'application des procédures du CMP (voir tableau).

### TABLEAU 1 : LES SEUILS D'APPLICATION DES PROCEDURES

Nature des besoins Périmètre et période d'appréciation de la valeur	Seuils d'application des procédures du CMP en Ariary		
<b>TRAVAUX</b>	<b>Etat, Provinces, six Communes Urbaines chefs lieux de Province et Communes Urbaines d'Antsirabe, de Nosy Be et de Sainte Marie</b>	<b>Régions</b>	<b>Autres Communes</b>
<u><b>Travaux routiers</b></u> Travaux donnant lieu à autorisation d’engagement inscrit dans le budget d’exécution auprès d’un gestionnaire d’activité (GAC), sans considération de périmètre délimité <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Travaux de constructions ou réhabilitation</li> <li>▪ Entretien courant ou périodique</li> </ul>	1 milliard  200 millions	500 millions  100 millions	250 millions  50 millions

<b>Autres travaux</b> Période: autorisation d'engagement inscrit dans le budget d'exécution auprès d'un GAC. Périmètre : District dans le cas général ; Commune pour: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La construction de bâtiment scolaire par le Ministère chargé de l'Education;</li> <li>▪ La construction de Centre de Santé de Base - CSB - par le Ministère chargé de la Santé</li> </ul>	140 millions	75 millions	35 millions
<b>FOURNITURES</b> Correspondant à une année budgétaire auprès d'un GAC	80 millions	50 millions	20 millions
<b>PRESTATIONS</b> Prestations de services courants et prestations intellectuelles (selon l'estimation sincère effectuée par la PRMP)	25 millions	20 millions	6 millions

Source : LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages.

Tout cela accompli, il est exigé de faire de la publicité avec l'avis général de passation de marchés (AGPM) (voir annexe II). Cela pour alerter les candidats potentiels. Ces AGPM sont mises à jour à chaque fin de trimestre.

Après cette étape, l'autorité contractante entame la conception du dossier d'appel d'offre<sup>29</sup> ou DC contenant l'avis d'AO ainsi que les instructions adressées aux soumissionnaires, les cahiers de clauses générales et particulières (DPAO et le CCAP), un modèle d'offre du marché, listes des fournitures et devis quantitatifs, les délais de livraison ou d'achèvement, spécification et plans et les annexes nécessaires pour les garanties à fournir<sup>30</sup>. Le DAO est soit gratuit soit vendu à un prix raisonnable correspondant aux frais engagés pour le reproduire.

Ainsi élaboré, ce DAO va passer à la commission des marchés pour contrôle à priori afin de définir si le montant estimé est supérieur ou égal au seuil pour un avis des bailleurs pour le cas de financement extérieur et de l'avis du contrôle de la CNM.

#### **b) Phase d'appel d'offre et prise de décision (la soumission)**

Cette phase comprend la présélection, l'appel d'offres, l'évaluation, l'attribution du marché.

Après cette première phase, la publication de l'appel d'offre est lancée au moins par un journal quotidien de grande diffusion et un journal spécialisé de l'administration, par affichage. (Voir tableau délai minimum de publication). Dans cette phase a donc lieu les remises d'offres des soumissionnaires et l'ouverture des plis qui se fait en public.

Une étape importante aussi est l'évaluation des offres soumises. Ici a lieu le contrôle de conformité des offres par rapport aux prescriptions du DAO, élimination des offres non conformes, correction des erreurs de calcul éventuel, classement des offres conformes pour faciliter ensuite le choix de l'offre évaluée la moins disante, la mise au point du marché, évaluation de la qualification du candidat et l'avis du CAO adressé à la PRMP.

---

<sup>29</sup> NDIAYE Catherine Dada, FALL Ibrahima Mboulé (dir), Analyse du processus de Passation des marchés dans un projet d'éducation de Qualité pour tous (PEQT), CESAG, 2008, 63 pages.

Dans la **Phase suivant l'attribution du contrat** figure la gestion des marchés, la commande, le paiement et l'audit.

**Remarque : Les GARANTIES EN MARCHES PUBLICS (article 42 et 43 du CMP)**

Il y en a deux : la garantie de soumission et la garantie de bonne exécution.

- Garantie de soumission concerne la phase de passation des marchés. Elle est indiquée dans le DAO et fixé selon la taille du marché et entre un à deux pourcent de l'offres.
- Garantie de bonne exécution, elle est exigée quand la période d'exécution du marché dépasse six mois. Le montant est fixé par la Personne Responsable des Marchés Public et dans le cahier de charges ne doit dépasser 5% de la valeur du marché. Il y a ici une garantie de remboursement, et une garantie de parfait achèvement.

Les prix des marchés publics (article 36- 41 du CMP).

Ce cadre de procédure de passation des marchés est important dans le maniement des dépenses publiques. Le risque de corruption y est fort malgré l'existence de ces différentes étapes et de l'ARMP. Le pouvoir discrétionnaire et spécifique détenu par les agents publics de ce secteur malgré l'existence des lois (CMP) les régissant les incite à la pratiquer. De plus que son application concerne toutes les administrations publiques. La population et les contribuables sont les premiers à être atteints par la mauvaise gestion de la finance publique ; la transparence publique et le contrôle du citoyen sont exigés ainsi qu'un mécanisme de contrôle interne et externe.

D'autre mode de commande publique existe pour assurer l'efficacité de celle-ci. Les PPP qui permettent de combler les manque des marchés publics et la délégation des services publics ; c'est ce que nous allons voir ci-dessous.

### **2-3 LES PPP, LES DSP ET LES SUBVENTIONS**

Des différences sont à souligner avec les modes de commande publique.

- **SUBVENTIONS** : C'est une aide pécuniaire versée par l'État ou par une institution publique ou privée (à une collectivité ou à une personne) pour favoriser une œuvre d'intérêt général. Il n'y aucune contrepartie directe et l'initiative vient de l'organisme bénéficiaire.

- **DELEGATION DE SERVICES** : il y a délégation de services lorsque l'autorité contractante confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire public ou privé dont la rémunération de ce dernier est tirée principalement de l'exploitation du service. Elles comprennent les concessions de service public, les affermage, les régies intéressées. Les dispositions du CMP ne sont pas donc applicables aux délégations de services. La DSP est différente des marchés publics sur certains points (voir annexe tableau). Cependant les principes de libre accès à la commande publique, égalité de traitement entre les candidats et transparence des procédures ainsi que les procédures de sélection prévues aux articles 15 à 21 du CMP s'appliquent pour l'attribution d'une convention de délégation de service public (article premier, deuxième alinéa du CMP)<sup>31</sup>.

- **LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE**

Les PPP sont un autre choix de mode de commande publique que l'Autorité publique peut exercer pour accomplir son rôle en tant que fournisseur de biens publics. Comme les marchés publics traditionnels, le PPP a sa définition et ses caractéristiques et principes qui le distingue des autres et fait que le choix du pouvoir public penche vers elle pour offrir des infrastructures et services capables de satisfaire les besoins sociaux et économique des usagers et de participer à l'amélioration de la croissance économique du pays.

Depuis les dernières décennies, le PPP est le mode de prestations de services recouru par l'autorité publique<sup>32</sup>. Par certaine définitions citées ultérieurement ci-dessous, figurera que dans le PPP il y exista un partage de responsabilité, de risques, des investissements ainsi que de l'avantage entre le privé et le public et comme les marchés publics, il présente différentes formes et de principes. il s'inscrit dans le cadre des principes de la nouvelle gestion publique pour pouvoir mobiliser le ressources financières mondiales afin d'atteindre l'OMD.

---

<sup>31</sup>LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages, p.12.

<sup>32</sup>Ecole nationale d'administration publique du Québec (ENAP), le centre de recherche et d'expertise en évaluation(CREXE),*Guide d'élaboration du comparateur public, du projet de référence et de l'analyse de la valeur des projets routiers envisagés en partenariat public-privé*. Projet de recherche, novembre 2007.



### **2-3-1 Qu'est ce qu'un PPP ?**

Les PPP présentent une multitude de définition. Au sens strict, il s'agit d'un « contrat de partenariat » défini comme « contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une personne morale publique (Etat, établissement public de l'Etat, Collectivité territoriale, un établissement public local...) confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital »<sup>33</sup>.

Les définitions suivantes sont donc au sens large.

Selon le Fond Monétaire International : les PPP s'agissent de « l'offre d'infrastructures ou de services qui sont traditionnellement fournis par le gouvernement »<sup>34</sup>.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement parle du PPP comme « les relations possibles entre les secteurs publics et privés pour assurer la délivrance de services en étroite collaboration. Les acteurs privés peuvent inclure des entreprises privées, des organisations non gouvernementales et aussi des organisations communautaires »<sup>35</sup>.

La Commission Economique pour l'Afrique, définit un partenariat public-privé être « la combinaison d'un besoin public avec des ressources et des capacités privées pour créer une opportunité qui satisfera le besoin et de faire un profit »<sup>36</sup>.

La Banque Européenne d'Investissement(BEI) stipule que les PPP concernent « les relations nouées entre les organismes du secteur privé et ceux du secteur public, souvent dans le but d'apporter des ressources et/ou des compétences du secteur privé afin de contribuer à la fourniture de biens et de services publics »<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> TRAORE Marc Ibrahim , *Etude de cas de Partenariat Public Privé replicable dans le développement économique régional au Mali*. Rapport Final, République du Mali, 65 pages, p.7.

<sup>34</sup> PONTY Nicolas (PNUD), *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, 19 pages, p.4.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé (PPP)*, BEI, juillet 2004, 23 pages, p.2.

Le terme « PPP » désigne donc une panoplie d'accords de coopération, allant des partenariats souples, informels et stratégiques, aux contrats de service de type « design build finance and operate » ou « DBFO » (conception, construction, financement et exploitation) et aux coentreprises constituées en bonne et due forme »<sup>38</sup>.

Une autre définition par l'OCDE parle des PPP comme des accords établis entre « L'État et un ou plusieurs partenaires privés (qui peuvent inclure les opérateurs et les financiers) en vertu desquels les partenaires privés fournissent des services de telle manière que les objectifs de prestation des services publics sont alignés avec les objectifs de rentabilité des partenaires privés et où l'efficacité de l'alignement dépend d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés ».

Par ces différentes définitions se montrent concrètement la grande place accordée au secteur privé dans la réalisation et l'offre de biens et services publics de l'Etat et que les PPP recouvrent des situations très variées. Par-dessus tout, il est nécessaire de savoir les raisons qui poussent donc l'Etat à ce genre de procédure de marché.

### **2-3-2 FACTEURS DES PPP**

Les PPP ne remplacent pas les marchés publics classiques, ils les comblent et permettent à l'Etat de soulever certains problèmes comme l'insuffisance de finances publiques pour la réalisation de l'offre d'infrastructures etc. dans l'investissement public.

Le besoin de financement fait donc partie des raisons sur laquelle l'Etat choisit les contrats de partenariats en matière de fournitures de biens collectifs<sup>39</sup>. Il s'avère que le cout de ces biens est élevé surtout que l'Etat avec une recette faible et une économie endettée est incapable de les financer régulièrement et correctement.

Dans les PED, la coexistence de cette insuffisance financière et le besoin d'infrastructure s'annonce mal que dans les pays développés. La méthode de passation des marchés publics présente des risques faciles de corruption malgré le minimum de budget affecté aux dépenses publiques. Le budget pour les infrastructures est assez insuffisant.

---

<sup>38</sup> BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé (PPP)*, BEI, juillet 2004, 23 pages, p.2.

<sup>39</sup> Ce sont des biens que tout le monde peut consommer sans exception sans compensation monétaire, il n'y a pas d'exclusion ni rivalité.

A part le financement, il y a aussi le savoir faire du secteur privé dans la gestion des affaires et le domaine technique ; ces ressources sont insuffisants dans le secteur public.

Et aussi le déclin de l'Etat providence, c'est-à-dire que la vision du rôle de l'Etat que Keynes prônait commence à diminuer et facilite l'entrée du privé dans le marché et la concurrence.

Les PPP présentent donc des avantages pour la vie sociale qu'économique d'un pays. Ils sont moins dépendants du budget d'équipement et l'existence de transfert de compétence de l'entreprise au secteur public sera bénéfique.

Les PPP permettent une innovation du côté de la réalisation des objectifs du fait qu'ils ne sont pas obligés de se soumettre à l'application d'un cahier de charges contrairement aux marchés publics.

Par rapport à une PMP, ils génèrent plus d'avantage sur le côté fiscal (recette) et permet beaucoup plus de transparence et une lutte contre la corruption.

Comme même les PPP ont des limites<sup>40</sup> qu'il ne faut pas ignorer comme :

- L'atteinte à la concurrence
- Sa complexité par rapport au marché public et son coût beaucoup plus élevé.
- Modalité-acteurs et principes des pp

Les PPP présentent différentes formes avec chacun leurs caractéristiques. Dans un PPP le volume et la qualité sont des dimensions qu'il faut prendre en compte.

---

<sup>40</sup> Ecole nationale d'administration publique du Québec (ENAP), le centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE), *Guide d'élaboration du comparateur public, du projet de référence et de l'analyse de la valeur des projets routiers envisagés en partenariat public-privé*. Projet de recherche, novembre 2007.

a) **Formes**

Les PPP ont deux grandes formes : les PPP contractuels et les institutionnels<sup>41</sup>.

**Les PPP contractuels**

Les tâches concernant les ouvrages ou services sont attribuées au privé : la conception, le financement, la réalisation, la rénovation ou l'exploitation. C'est la modalité la plus courante.

On distingue :

- Les contrats de services<sup>42</sup> avec une durée de six mois à deux ans consistant à un recours du service public à une organisation privée pour accomplir des services particuliers

Exemple : le ramassage d'ordures, nettoyage des rues...

Ceci se fait normalement par un appel d'offre compétitif où le service public est le fournisseur sous traitant l'acteur privé.

- Contrat de gestion ou management Contract

Sa durée est trois à cinq ans. C'est un « un arrangement par lequel des opérations de gestion et de maintenance d'une entreprise publique sont confiées à une entreprise privée distincte qui reçoit en échange un paiement »<sup>43</sup>.

Exemple : gestion de personnel, de la comptabilité...

- Les contrats d'affermages ou lease contract : c'est la délégation par l'Etat d'un service à une entreprise dite privée en contre partie d'une rémunération de cette dernière<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> PONTY Nicolas (PNUD), *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, 19 pages, p.4.

<sup>42</sup> PONTY Nicolas (PNUD), *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, 19 pages, p.4.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>44</sup> *Ibid.*

C'est l'Etat qui est propriétaire du capital de l'entreprise et a sa charge son investissement. Or, l'entreprise assume comme même la gestion et la maintenance des infrastructures qui lui sont confiés. Sa durée est de cinq à quinze ans et la rémunération est prédéterminée dans le contrat ainsi que le paiement à l'Etat du droit d'exploiter les infrastructures.

➤ Les concessions et BOT (Build – Operate – Transfer)

Ici le secteur privé a le droit d'assumer la construction et l'exploitation d'une nouvelle infrastructure conforme à celle établie par l'Etat à long terme (dix à vingt ans) suffisant pour faire des profits et un remboursement de l'investissement<sup>45</sup>.

### **Les PPP institutionnels**

C'est une coopération entre le secteur public et privé qui est chargée de veiller à la livraison des services ou ouvrages destinés au bénéfice public.

Il y a :

- La société d'économie mixte, une entité autonome détenue par l'Etat et des acteurs privés en même temps. Le financement est fait donc par l'Etat et des entreprises privées<sup>46</sup>.
- L'Approche communautaire par contre bénéficie d'aide financière des ONG, des bailleurs de fonds. Elle est destinée aux personnes ou communauté qui sont exclues des services publics de base comme l'eau, l'électricité...et s'organisent eux même pour les créer<sup>47</sup>. Elle dure trois mois à trois ans.

Les PPP ont ses propres principes pour pouvoir réaliser ses objectifs et ils sont régis par le droit privé.

---

<sup>45</sup> PONTY Nicolas (PNUD), *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, 19 pages, p.7.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.8.

### **b) Acteurs en PPP**

Les personnes concernées dans les contrats de partenariats varient selon la modalité choisit. Il y a :

- Le concédant qui a l'Etat ou les organismes publics ;
- La société de projet ; les organisations bilatérales et multilatérales (OML/OBL)...
- Les acheteurs, les exploitants, l'entreprise de construction et les prêteurs.

Des différences existent entre les marchés publics et les PPP ainsi que les DSP comme le financement et les démarches à suivre. Or, les PPP figurent plus bénéfique sur toutes les théories et ouvrages les concernant. Peut être pour la raison qu'ils donnent une place grandissante pour le privé et diminue le rôle de l'Etat.

La commande publique est donc un terme qui ne pourra pas se séparer de l'administration publique, c'est une méthode qui donne à la population un aperçu de l'efficacité de la gestion publique. La mauvaise allocation des dépenses publiques a été toujours dite être facteur du retard de développement d'un pays. La croissance ralentit du fait de l'insuffisance d'infrastructure que de services publics. Même si la croissance ne signifie pas développement, elle ne peut pas se dégager de celui-ci.

Les dépenses publiques et la bonne gouvernance présentent des relations qui tiennent un rôle vraiment crucial dans l'économie d'un pays. La corruption mine le développement par le ralentissement de la croissance en s'attaquant à la gestion des dépenses publiques surtout du côté de l'infrastructure. Si elle devient une culture, il sera difficile de l'éradiquer. Et condamné ainsi le pays dans la pauvreté avec d'autres facteurs de pauvreté encore beaucoup plus pertinent. Il est fort probable que la corruption se manifeste facilement dans les marchés publics avec les différentes formes de la corruption et la spécificité des marchés publics (mécanisme,procédure,processus ...).

## **PARTIE II : MECANISMES ET EFFETS ECONOMIQUES DE LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS**

L'existence de la corruption dans les administrations publiques n'est plus un secret pour tous, que ce soit les dirigeants que la population. Les marchés publics tiennent une place importante dans la gestion des finances publiques et surtout pour l'investissement public et le développement humain. Avec les formes de corruption citées ci-dessus, les marchés publics n'y échappent pas avec un taux de 75% de passation de marchés irrégulières en 2011 et 2012 selon le rapport de la « Commission Nationale des Marchés », les règles du nouveau code des marchés n'ont pas été respectés<sup>48</sup>. La corruption est causée par différents facteurs et se manifeste au niveau des fonctionnaires ainsi qu'entre les entrepreneurs dans la passation des marchés publics. Cela a des impacts sur l'économie du pays et sur la vie sociale de la population.

---

<sup>48</sup> LCV MADA « Administrations : 75% Des Passations de Marchés Publics effectuées en 2011 et 2012 étaient irrégulières » *Administrations, Economie, News du jour*, 23/04/2014, p.1.

## CHAPITRE 3 : CAUSES ET MANIFESTATION

La corruption se présente sous diverses formes et est causée par plusieurs facteurs.

### 3-1 CAUSES

#### 3-1-1 Causes générales

Il y a les causes d'ordre administratif et réglementaire et d'ordre social, culturel et économique.

La **Mauvaise gouvernance** qui se traduit par :

- Un cadre législatif flou menant les agents de l'Etat à un abus de son pouvoir engendrant ainsi des réactions illégales. Le manque de compétence d'éthique et d'un code de déontologie professionnelle dans les administrations est évidemment un des causes de ce dysfonctionnement administratif. Cela entraîne une méfiance de la part de la population pour l'administration.
- un système judiciaire inadéquat favorisé par une culture d'impunité, un obstacle à l'atteinte de l'Etat de droit.
- le manque de transparence et de responsabilisation : l'attribution de postes pour l'administration ne se base plus sur le principe du mérite, ainsi que les promotions des fonctionnaires et agents de l'Etat ;
- le manque de liberté de la presse : l'obligation de rendre compte n'est plus respectée ainsi que les principes de la presse. Comme à Madagascar, quatre républiques se sont succédé, il y avait toujours eu entrave au journalisme. Des journalistes, des responsables médias ont été toujours menacés ou ont subis des pressions pour cacher des informations, sinon emprisonnés. Cela montre le non respect de la démocratie. Cette dernière est supposée informer la population de la situation réelle de son pays, dit de ses dirigeants. Une fois que cette liberté n'est pas respectée, bienvenue à la mauvaise gouvernance.

La corruption est causé au niveau macroéconomique par :

- Le fait que l'Etat de droit n'est pas un principe profondément ancré, ce n'est qu'une théorie pour la plupart, la pratique n'existe pas. Là où un pays est marqué par l'impunité et le non respect de la loi, la corruption prospère.



- L'inefficacité des institutions responsables de faire respectées la loi : les organes d'audit, les médias, la société civile, l'appareil judiciaire...
- La faible volonté et le laxisme du pouvoir public dans l'application des décisions prises et sanctions prononcées pour diminuer l'opportunité de corruption.

#### **Institutions faibles :**

- La lourdeur administrative : les procédures et les dispositions qui lient les administrations et les citoyens sont compliquées, à part l'absence de clarté. La lenteur dans les administrations poussent les gens à ne plus respecter les règles et à chercher des moyens pour éviter l'attente à faire la queue, les pertes de temps ainsi que le va et vient dans les bureaux administratifs. La plupart des citoyens ne connaissent pas vraiment leurs droit et obligations surtout ceux des milieux ruraux, au niveau de l'administration faute de diffusion claire de ceux-ci.
- Les infrastructures sont pour la plupart des administrations publiques vieux ; comme pour certains l'utilisation des machines à écrire est toujours d'actualité à la place des ordinateurs pour accélérer le service et aussi la non utilisation de l'outil internet. Ainsi, l'accomplissement des services demandés prennent beaucoup de temps.

Avec ces lacunes, il est facile pour l'agent public que pour les demandeurs de services de faire recours à la corruption. Par exemple, à Madagascar pour les permis de conduire, en temps normal, leurs sorties prennent à peu près un mois pour sortir, mais s'il y a recours à la corruption, cela ne prend qu'une semaine. Cette lenteur et lourdeur administratifs, peuvent être minimales par rapport aux autres facteurs mais présente un gros risque pour installer une culture de corruption qui sera difficile à éradiquer.

- La faiblesse et l'inégalité des salaires : le salaire faible de la fonction publique explique un peu la prolifération de la corruption (Les pays en développement surtout). Comme à Madagascar une forte corrélation négative entre la petite corruption et le bas salaire est observé<sup>49</sup>.

De plus, un écart large au niveau de ces salaires incite également les fonctionnaires de pratiquer par exemple la petite corruption. Le sens de la justice n'existe plus et aussi dans le système de rémunération matérialisée par une disparité flagrante entre les salaires des fonctionnaires occupant les mêmes missions.

---

<sup>49</sup> DOMMEL Daniel, *Face à la corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on prévenir ? Peut-on la combattre ?*. Karthala, 2003, 287 pages.

Les causes d'ordre social, culturel et économique :

- ❖ La faible éducation de la population (absence du civisme): une population non éduquée est facile à manipuler par les politiciens et le gouvernement. Comme pour Madagascar, le niveau d'analphabétisme est élevé (un quart de la population de 15 ans et plus déclare ne pas savoir lire et écrire<sup>50</sup>) et un manque de démarche pédagogique garantissant l'éducation des nouvelles générations sur les principes de l'éthique et de déontologie frappe plusieurs pays surtout dans le secteur public. Il est difficile de sensibiliser la plupart de la population du fait de ses ignorances et de certaines cultures et coutumes ancrées dans la société comme le fait de donner des cadeaux<sup>51</sup> en guise de remerciements par exemple.
- ❖ La lourde pression fiscale, les plus riches ont les possibilités d'obtenir les abattements par rapport aux pauvres mais ce sont ceux qui se trouvent à la classe moyenne qui sont victimes de cette lourdeur et payent les impôts régulièrement. La question d'éducation est ici encore remise en exergue.
- ❖ L'absence d'un cadre juridique pour mener les banques à agir efficacement contre les transferts illégaux de capitaux, le blanchiment d'argent, aussi même si le législateur a mis en place un cadre pour la déclaration de patrimoine de tout agent public, son application ne concerne pas les conjoints, ni les descendants. Aucun suivi, n'est vraiment fait après la déclaration malgré l'instauration du BIANCO par le comité pour la sauvegarde de l'intégrité à Madagascar.

### **3-1-2 Facteurs de la corruption dans la passation des marchés publics**

Pour les marchés publics, il est à préciser que la corruption est causée par plusieurs facteurs.

→ Les comportements frauduleux :

- La valeur perçue des bénéfices potentiels. Les agents publics font une analyse coût bénéfice. Ils estiment avoir un gain important avec la corruption<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> INSTAT, PNUD, OIT. « Le secteur de travail à Madagascar en 2012: dominé par le sous emploi et le secteur informel », 8 pages.

<sup>51</sup> DOMMEL Daniel, *Face à la corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on prévenir ? Peut-on la combattre ?*. Karthala, 2003, 287 pages.

<sup>52</sup> HEGGSTAD Kari K., FROYSTAD Mona, *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, U4 Issue, Anticorruption Resource Centre, n°16, Décembre 2011, 43 pages p.7.

- Un faible niveau d'intégrité professionnelle. Les attitudes et comportements d'un individu ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs de l'institution qu'il représente. Dans la passation des marchés, les agents sont peu nombreux et malformés dans les pays en développement<sup>53</sup>.
  - Le besoin réel de l'individu. Dans les pays en développement, les salaires d'un grand nombre de dirigeants et d'agents de la fonction publique sont bas, et le besoin peut être considéré comme un facteur de corruption. Néanmoins, il peut s'avérer difficile de distinguer le besoin de l'avidité. Un faible niveau de sanctions. L'absence de suivi, de contrôle et de sanctions encourage les actes de corruption. Lorsqu'un pays est doté d'institutions faibles, les fonctionnaires malhonnêtes chargés de la passation des marchés courent peu de risques d'être démasqués, et lorsqu'ils sont effectivement pris en flagrant délit de corruption, ils ont la possibilité de s'en sortir en versant eux aussi des pots-de-vin.
- L'absence de contrôle et de surveillance peut également permettre aux employés occupant des postes subalternes de se livrer à la corruption. La législation, l'insuffisance législative, la lenteur et la complexité des formalités en marché public sont sources de corruption. Elle se présente selon les catégories de corruption pratiquée<sup>54</sup>. Comme avec les pots de vins, la corruption est lieu pour
- Obtenir des informations sur le marché avant les autres soumissionnaires.
  - Pouvoir disqualifier des concurrents potentiels
  - Pour réaliser des travaux de mauvaise qualité sans être puni.

La spécificité de cette branche la pousse aussi à être favorable à la corruption, tous les organismes publics et certaines entités en relation avec l'Etat (voir concept sur les marchés publics) doivent recourir à la passation des marchés pour la commande publique. Les secteurs les plus à sujet de corruption sont celui de l'énergie, l'exploitation minière, le domaine de la construction ou d'infrastructures, les services publics<sup>55</sup> etc. A Madagascar selon le rapport du Bureau Indépendante Anticorruption (BIANCO) la proportion de cas de corruption en général observé en 2013 se présente dans la figure suivante.

---

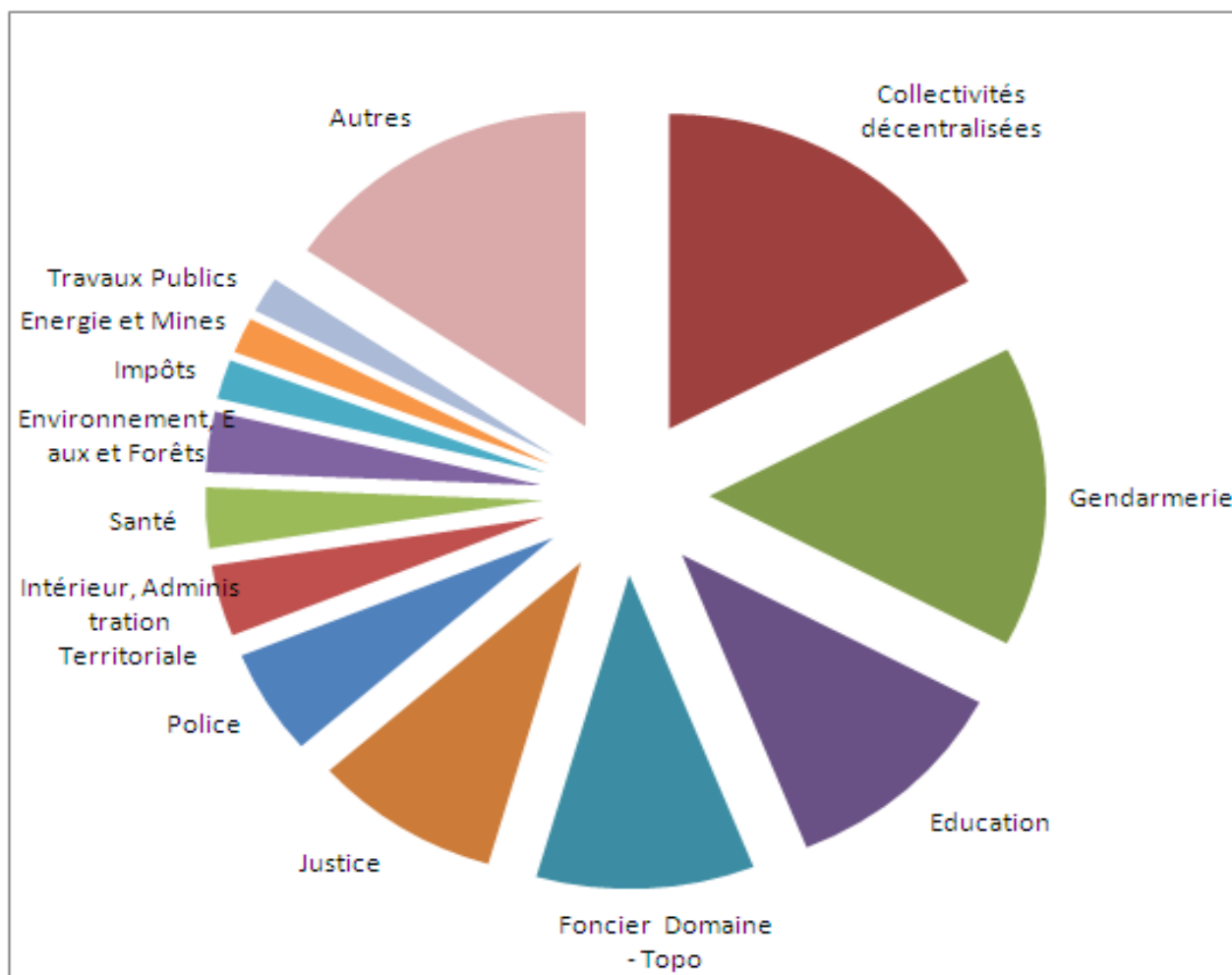
<sup>53</sup>IDLO (OIDD), *les marchés publics dans les pays en développement. Leçons apprises des activités récentes de l'IDLO*. Actualité du Droit de développement, n°1, 2007.

<sup>54</sup> HEGGSTAD Kari K., FROYSTAD Mona, *Op. cit.*, p.8.

<sup>55</sup>OCDE, *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, Acteurs et Contre-mesures*, OCDE, 2007, 111 pages, p.28.

Il se voit là que la plus grande part de corruption se manifestait fortement dans les collectivités décentralisées, dans le secteur de la gendarmerie, l'éducation, le domaine foncier, la justice. Mais cela ne signifie pas que pour les autres secteurs le nombre peu important de doléances égale absence de corruption par secteur.

**Figure 1 : Proportion des cas de corruption dénoncés par secteur en 2013**



Source : statistique BIANCO, volet application de la loi, en 2013.

Pour Madagascar donc chacun de ces secteurs sont tous vulnérables et présente des risques de corruption. En 2014, pour le premier semestre, le BIANCO fait sortir une statistique cumulée des doléances reçus justifiant encore la vulnérabilité des cinq premiers secteurs de la figure 1. (Voir Annexe II)

La taille du projet, le volume du marché et le poids financier incitent les acteurs du marché à pratiquer la corruption.

- La complexité de la technologie présente aussi un risque de corruption du fait que les agents ne disposent pas de connaissances et savoir faire pour détecter les tentatives de fraude. Par exemple dans l'acquisition des technologies de pointes.
- Le pouvoir discrétionnaire que détient les personnes responsables des marchés publics souvent le ministre. Il a un pouvoir d'appréciation important.
- Manque de contrôles financier et opérationnels des établissements et organismes publics.
- Le public s'abstient trop de ne pas exiger des informations. Cela facilite la limitation de l'accès à l'information
- Les conflits d'intérêt
- Les régimes de financement limitant le contrôle des donateurs dans la gestion et le financement d'aide de projet.
- La pratique d'une mode de passation en entente directes à cause d'une réalisation urgentes des travaux ou services ou prestations.
- Une relation durable entre agent public et un fournisseur pourrait bien aussi entraîner de la corruption (technique de causalité).

Les risques de corruption sont donc nombreux pour les marchés publics, pour la commande publique. Il n'est pas possible de défaire de celle-ci vu que l'Etat aussi a besoin d'équipements pour accomplir ses devoirs et ses fonctions surtout régaliennes. La corruption est ainsi provoquée et stimulée par ces faits dans la passation des marchés publics. Elle se manifeste aussi donc d'une manière spécifique et différente.

## **3-2 METHODES DE CORRUPTION ET MANIFESTATIONS DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS**

### **3-2-1 .Méthode de corruption**

La méthode de corruption se présente sous quatre grandes catégories<sup>56</sup> : les pots de vin, la collusion, la fraude et le recours à des réseaux informels.

**Les pots de vin** déjà défini ultérieurement comme une somme d'argent et/ ou avantages en nature, donnés secrètement en dehors du prix convenu, évidemment illégal car le bénéficiaire n'est pas autorisé à l'accorder. Ils sont versés au fonctionnaire par les entreprises par exemple pour décrocher un contrat lucratif. la transaction se fait directement entre les personnes concernées (bilatérale) ou bien indirectement par un intermédiaire (multilatérale).

**La collusion des soumissionnaires** où s'observe le plus les trucages des offres. Ici les sociétés ou entreprises se mettent d'accord qui va décrocher le marché dans le cadre de l'appel d'offre. Mais cela impliquerait le fonctionnaire et les entrepreneurs.

**La fraude** se caractérise par des manipulations mensongères. Elle se manifeste par le non respect du cahier des charges, la falsification des factures ou en faire des duplications, la mauvaise qualité des biens livrés ; des garanties de soumission, des certificats de performance, des états financiers fausses ou falsifiées<sup>57</sup>.

Un exemple, c'est la réhabilitation d'une école primaire a été attribuée à un proche du responsable du marché sans appel à la concurrence ; estimés à 100 millions d'Ariary, les travaux ont été facturés au double<sup>58</sup>.

A part ces formes de corruption, il y en a aussi d'autres qui se pratiquent bien dans la passation des marchés publics :

**Le détournement de fonds**, par exemple si le ministre de l'éducation nationale décide d'empocher une part d'aide pour un projet destiné à l'amélioration de l'infrastructure éducative.

---

<sup>56</sup> HEGGSTAD Kari K., FROYSTAD Mona, *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, U4 Issue, Anticorruption Resource Centre, n°16, Décembre 2011, 43 pages, p.7.

<sup>57</sup> KRAMER W. Michael, *La corruption et la Fraude dans les projets d'aide internationale*, U4 Brief, Anticorruption Resource Centre, n°13, décembre 2011.

<sup>58</sup> COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE (CSI), *Standards de dépenses publiques*, Madagascar, 2007.

**Le paiement de facilitations** paiement relatif aux fonctions que les agents sont censées accomplir avec routine comme livrer des permis ou traiter des demandes.

**L'extorsion** se caractérise par des pressions, des menaces pour obtenir des avantages faits par les fonctionnaires ainsi que par le privé.

**Le népotisme**, des avantages sont accordés au proche et famille dans l'attribution du marché par exemple.

**Le Favoritisme** existe ici pour obtenir des soutiens politiques par exemple<sup>59</sup>.

**Les conflits d'intérêt** où un marché est attribué à une société que le responsable des marchés ou un fonctionnaire a une part ou titre.

### **3-2-2 Manifestation de la corruption dans la passation des marchés publics**

Parmi les formes observées ci-dessus, les pratiques les plus courants sont les pots de vin et la collusion<sup>60</sup>. Ce fléau réputé existant dans les administrations existe bel et bien dans les marchés publics. Il se manifeste dans les différentes phases de la passation des marchés et chaque phase est vulnérable à la corruption ainsi que par rapport au mode de passation des marchés.

Comme il a été dit, la collusion constitue une des formes de corruption la plus courante dans les marchés publics, elle se caractérise par les trucages des offres ou des soumissions. Cette forme de corruption implique d'une part les fonctionnaires et d'autre part les entrepreneurs pendant le processus de passation des marchés, c'est-à-dire à partir de la conception du dossier d'appel d'Offre jusqu'à l'exécution du contrat.

---

<sup>59</sup> HEGGSTAD Kari K., FROYSTAD Mona, *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, U4 Issue, Anticorruption Resource Centre, n°16, Décembre 2011, 43 pages, p.12.

<sup>60</sup>*Ibid.*, p.8.

### Au niveau des fonctionnaires

L'agent public tient une place importante dans le processus de passation de marché en tant que responsable de la commande publique. Selon Dommel, la plupart des fonctionnaires sont des corrompus<sup>61</sup>. Pendant les différentes phases de la passation des marchés, il est possible pour lui de trouver une issue pour donner place à la corruption pour pouvoir bénéficier d'avantages spécifiques. Pour se faire il procède à diverses manipulations de l'appel d'offre comme suit :

La publication des appels d'offres sont limités pour décourager des soumissionnaires pour promouvoir un autre.

La durée de soumission est trop courte et le cahier des charges assez compliqué et stricte pour mettre en touche des concurrents soumissionnaires ou bien le corrupteur avec le corrompu raccourcissent le calendrier de l'appel d'offre.

Il est aussi possible que dans le cadre de la procédure des marchés, le responsable de la passation des marchés modifie les critères de l'appel d'offre pour servir une entreprise. Les fonctionnaires s'organisent pour donner des informations particulières et distinctes dont les autres concurrents ignorent à une entreprise quelconque dans la procédure d'appel d'offre. Cela lui permettrait de reformuler son offre et augmenterait ainsi sa chance de gagner le marché. Ces informations peuvent être confidentielles.

L'accès de certains responsables aux documents déjà soumis favorise la falsification des offres pour faciliter à une société déjà connu en avance d'obtenir le contrat.

Il est fort probable qu'un fonctionnaire a un intérêt quelconque dans une société qui fait une offre mais n'a rien signalé sachant l'existence de risque de conflit d'intérêt (conflit d'intérêt non déclaré).

Les fonctionnaires sont prêts à tout pour recourir à la corruption, dans la sélection d'entreprise, il s'organisent pour avoir le minimum de soumission afin de procéder facilement à un appel d'offre limité (négociation directe). Les critères de participation sont assez sélectifs, les clauses flous, les mécanismes d'appel d'offre mal expliqués.

---

<sup>61</sup> DOMMEL Daniel, *Face à la corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on prévenir ? Peut-on la combattre ?*. édition Karthala, 2003, 287 pages, p.39.



Les MGG ou entente directe non justifiés pratiqués souvent pour éviter la concurrence. Des fraudes sont ici faites pour justifier le recours à cette mode de passation. Les marchés sont découpés pour contourner les seuils afin de dépasser la phase de publicité ainsi que l'appel à la concurrence.

Arriver à la phase de l'attribution du marché, à l'ouverture des plis, il se peut que des soumissions ne sont pas ouvertes en publics et qu'une manque de communication aux participants n'aura pas lieu.

La phase de l'exécution du contrat est une phase où le risque de corruption est important<sup>62</sup>. Une modification de la date pour la réalisation des travaux peut en ressortir sans que l'autorité responsable du contrôle s'en rende compte.

#### Au niveau des entrepreneurs

Les *Offres complémentaires* : il s'agit là de la désignation en avance de l'attributaire du marché par les concurrents. Cela s'opère par plusieurs façons comme la proposition d'une offre élevée de la part d'un participant que celle soumise par l'entreprise convenu être gagnant du contrat, la soumission d'offre trop élevée exprès pour être rejeté et gonfler tous simplement le nombre de soumission afin d'éviter le recours à d'autre procédure, et une offre soumise conforme à celle attendue par l'autorité contractante ou qui présente des conditions radicales pour lui.

Pour faire gagner le marché à une entreprise déjà convenu le remporter, des entreprises ne participent pas à la procédure d'appel d'offre selon leur entente. Des récompenses sont octroyées aux perdants sous forme de commissions.

Les entreprises s'organisent entre elles pour répartir le marché à chaque stade du projet surtout pour les travaux de construction par exemple qui font appel à des diverses équipes avec des compétences différentes.

---

<sup>62</sup> OCDE, *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, Acteurs et Contre-mesures*, OCDE, 2007, 111 pages, p.25.

Dans la phase d'exécution du contrat se montre les différentes infractions que les entreprises font pour voler à l'Etat. Elles élaborent des prestations de travaux fictifs et gonfle le volume des travaux. Les entrepreneurs sont prêts à modifier la commande et à employer des matériaux de mauvaise qualité contrairement à celle prévue dans le contrat et aussi une offre de produit ayant des prix non conforme au devis.

Les entreprises procurent à la fin de l'exécution du travail un certificat. Or, cela peut être différent de l'état des services et fournitures réelles.

Un entrepreneur peut également porter plainte non fondées pour nuire à un concurrent choisis et pour retarder le processus. Un processus de marché est interrompu s'il y a plainte déposée par les concurrents et n'est pas repris qu'après examen de celle ci.

Les différentes formes de corruption sont pratiquées par les agents des marchés publics et les entreprises comme les pots de vin et la collusion surtout. Il est facile pour eux de les pratiquer du fait de la procédure dans cette branche et le non suivi des sanctions prononcées ou pas. Avec une forte participation du secteur public dans la corruption, le privé a aussi sa part de responsabilité. Avec l'attribution du marché, il est fort probable que ce soit toujours la même personne qui obtienne le marché ; les avis d'appel d'offres et de consultation de prix ne sont pas affichés pour favoriser cette personne, en plus du marché de gré à gré excluant l'appel à la concurrence. De même, il est possible que l'agent de l'Etat et les soumissionnaires se mettent d'accord sur le prix du marché pour augmenter le coût de la prestation. À part cela, à Madagascar, la plupart des marchés publics sont de type gré à gré alors que seuls les dossiers classés confidentiels, ou sujets d'appel d'offres infructueux, ou bien qui requiert une expertise particulière doivent être de cette nature<sup>63</sup>.

Le domaine des marchés publics est donc une source de corruption importante. La manifestation de la corruption n'existe non seulement dans les administrations publiques mais aussi entre les privés. Elle ne se manifeste pas non seulement entre les agents publics et le privé mais également entre les entrepreneurs. Par exemple, un entrepreneur soudoyait un autre entrepreneur pour ne pas soumissionner au marché et lui laisser le champ libre. Elle est causée par divers facteurs comme des salaires bas ou tout simplement par raison de cupidité etc.

---

<sup>63</sup>COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE(CSI), *Standards de dépenses publiques*, Madagascar, 2007.

## CHAPITRE 4 : EFFETS ECONOMIQUES DE LA CORRUPTION DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Les conséquences de la corruption sont vastes. La corruption considérée comme un phénomène mondial est réputé être un obstacle au développement qui est défini comme étant l'amélioration du bien être. Un pays classé sous développé ou en développement est un pays ayant évidemment une croissance faible. La plupart des pays corrompu a une croissance minimum surtout les pays Africains notamment l'Afrique Subsaharienne (ASS) à l'instar de Madagascar qui a obtenu son indépendance depuis déjà un demi siècle se trouve toujours dans cette cercle des pays en développement et un taux de corruption élevé. Cette année, elle se trouve à la 133ème place parmi 175 pays avec une note de 28 sur 100. Malgré les efforts de ses dirigeants ainsi que des organismes internationaux, le pays sombre jusqu'à maintenant dans la pauvreté, l'inégalité... Pour atteindre le développement, la croissance économique<sup>64</sup> une condition nécessaire mais non suffisante est importante. Le non respect de ses facteurs comme le capital physique, le capital humain, le capital, public et la technologie entravera bien le but de son atteinte. Il s'agit là plutôt de la croissance endogène. Plusieurs phénomènes mettraient en cause ce but d'avoir la croissance, la corruption en fait partis. Elle est systématiquement corrélée à des niveaux particulièrement bas des indicateurs de croissance comme le taux de croissance<sup>65</sup>, le développement humain... la corruption freine le développement ainsi la croissance, et coûte cher pour les pays en développement que ce soit dans le secteur public ou privé.

Par la corruption dans la passation des marchés publics, l'effet de la corruption dans un pays n'est pas seulement économique mais aussi social, comme il a été dit, la croissance est seulement une condition. Les marchés publics sont importants dans la maintenance de la croissance à travers des projets d'investissement lancés et financés par l'administration et réalisés par les acteurs du marché.

---

<sup>64</sup> « L'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global net en termes réel »PERROUX François.

<sup>65</sup> Taux de croissance=  $\frac{PIB_t - PIB_{t-1}}{PIB_{t-1}} \times 100$

L'entrave de la croissance se manifeste indirectement surtout par la diminution de l'investissement en faisant fuir les investisseurs ou en les empêchant de faire de nouveaux investissements par exemple, par des fraudes dans la fiscalité (évasion fiscale), par le non respect de la concurrence dans l'attribution des marchés qui condamne les entreprises ne versant pas de pots de vin. De même, ce mal nuit à l'Etat de droit et entraîne des gaspillages des ressources de l'Etat qui le rend vulnérable et met en cause sa légitimité et son autorité. C'est la population la plus pauvre et défavorisée qui subit la plus grande perte du non intégrité dans les marchés publics avec des services mal répartis, les mauvaises infrastructures comme les routes, les écoles... alors que ce sont eux qui supportent l'impôt en n'ayant pas les moyens de soudoyer l'administration. La passation des marchés présentent un risque de corruption qui entrainera une perte considérable pour le pays que pour sa population et son économie.

#### **4-1 COUTS ECONOMIQUES DE LA CORRUPTION DANS LA PMP**

Plusieurs économistes et chercheurs ont toujours essayé de comprendre la façon dont la corruption sape la croissance et le développement. Selon DOMMEL, son coût est beaucoup plus important que le montant des dessous de tables<sup>66</sup>. Cela montre que l'impact de la corruption est majeur pour l'économie et que ceux qui la pratique ne s'en rend même pas compte. Dans la croissance plusieurs canaux sont observés pour l'atteindre et pour la contraindre, l'investissement en est un. Dans cette partie, nous allons essayer de démontrer l'effet négatif de la corruption surtout dans la passation des marchés publics dans la vie économique d'un pays à travers la croissance par le biais de l'investissement que soit investissement intérieur ou étranger en parlant des infrastructures et les conditions qui attirent les investisseurs. Les différents types de marché public ont chacun leur conséquence que soit sur l'administration elle-même, la société et l'économie. Mais c'est ce lui dans les marchés de travaux dont nous allons exposer le plus.

---

<sup>66</sup>DOMMEL Daniel, *Face à la Corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on la prévenir ? Peut-on la combattre ?* Edition Karthala, 2003, 287 pages, p. 48.

#### 4-1-1 **La corruption et l'investissement**

L'investissement un des canaux par lesquels la corruption freine la croissance économique ; cela se manifeste par divers facteurs comme le domaine politique, la gestion des affaires publiques, l'alimentation du secteur informel etc. Les marchés publics avec ses caractères spécifiques est sujet à la corruption tient de très grand rôles donc dans l'accroissement de la croissance et le développement d'un pays. Premièrement, il est important de mettre en exergue l'IDE et la manière dont la corruption dans la PMP peut la fausser ainsi que de l'investissement local.

Dans un pays où la corruption prend le dessus, les investisseurs sont réticents du fait des conditions que celle-ci exige. Pour choisir d'investir dans un pays, un investisseur étudie divers critères. Le critère d'intégrité et de transparence car cela assurera l'autorité de l'Etat et permet une stabilité politique, la solidité des institutions juridiques et gouvernementales, la taille du marché, l'égalité fiscale ou tarifaire, la formation de la main d'œuvre et un système bancaire attractif, la qualité des infrastructures sont tous nécessaires pour l'attirer. Ces conditions d'IDE, d'investissement sont mises en cause par la présence de la corruption dans la passation des marchés en attaquant les facteurs de croissance, en engendrant des transferts illégaux de capitaux qui met en jeux les ressources de l'Etat et une mauvaise gestion des affaires publiques par le gaspillage de ses ressources. Pour un pays où des crises sont fréquentes à cause d'une instabilité politique, l'investissement est risqué. Les investisseurs choisissent donc d'investir leur argent dans un pays où les risques sont moindres. Un pays attractif est un pays où la main d'œuvre est de bonne qualité, ainsi que les infrastructures.

Les versements de pots de vin ainsi que toutes autres formes de corruption ne sont pas à la portée de toute entreprise. Certaines sont découragées à ne plus s'investir car il n'y a que ceux qui ont les moyens de soudoyer les responsables du marché qui deviennent attributaire du contrat, autrement dit ceux qui ont des relations. Cela peut entraîner des pertes d'emploi considérable néfaste pour la population et l'économie en général justifiant ce que Keynes dit de chômage involontaire. L'exclusion que subis ces entreprises locales dans l'attribution du marché les désincite à s'investir, ainsi, elles préfèrent utiliser leur argent à l'extérieur du pays, là où l'environnement est beaucoup plus sûr et l'administration plus probe. C'est le coût d'opportunité de la corruption. La corruption entraîne un gaspillage des compétences.

Une corruption forte est un cout supplémentaire pour ces entreprises et diminue leur profit par rapport à l'investissement. Elle agit comme une taxe à l'investissement<sup>67</sup>. Ainsi, ceux qui obtiennent le marché viennent à ne pas respecter les conditions et règlements stipulés dans le contrat.

De ce fait, pour fuir la corruption, les entrepreneurs préfèrent se réfugier dans l'économie informelle (clandestine) alors que cela représente un danger pour les recettes de l'Etat et l'accomplissement de ses rôles.

L'investissement et sa prolifération sont en jeux donc si la corruption dans le secteur des marchés publics que dans d'autres secteurs continue à gangrener les administrations publiques ainsi que le secteur privé.

Les investissements sont aussi mis en jeux dans un pays où les infrastructures sont mauvaises. En grande partie, la quantité et la qualité du stock de capital physique et public d'un pays détermine sa croissance économique.

Un capital humain a besoin d'infrastructures, de machines performant pour se développer et pour être compétitif et produire efficacement. A Madagascar, notamment dans la grande ville d'Antananarivo, presque les routes se sont détériorées. Il y a certains entretiens qui ne durent que quelque mois seulement et se détériorent, par exemple ceux figurant sur la route nationale numéro 1 (RN1) qui quelques mois après son entretien est aujourd'hui endommagé entraînant ainsi un encombrement de la circulation durant des heures ayant probablement des conséquences sur la productivité des citoyens.

Si les infrastructures sont donc non accessibles et de bon marché, elles sont pénalisantes pour la population surtout pour les pauvres en termes de temps, d'argent et de santé et pour l'investissement surtout.

Les routes sont donc indispensables à l'accroissement de la croissance. Les transports facilitent l'accès aux services économiques et permet de faire croître le potentiel productif des économies au niveau locale, nationale et régionale.

---

<sup>67</sup>BALIAMOUNE-LUTZ Mina, NDIKUMANA Léonce. *Corruption et croissance dans les pays africains : le canal de l'investissement*. 2007, 15 pages.

En plus, le financement des grands travaux vient des donateurs du fait qu'ils sont convaincus que ces investissements stimuleront la croissance<sup>68</sup> et améliorera la vie des plus défavorisés, (les pauvres).

A part cela, la plupart des grands projets de travaux sont des prêts. Cela signifie que la détérioration rapide des infrastructures ne fait qu'alimenter le poids de la dette d'un pays.

S'investir dans un pays où les infrastructures sont de bonnes qualités représente pour un investisseur un avantage de diminuer ses coûts de transaction, et d'avoir une main d'œuvre qualifiée, compétitive.

#### 4-1-2 **La corruption, les institutions publiques, la gestion des affaires publiques**

La corruption se mêle à la gestion des affaires publiques. Ce fléau est une source de mauvaise allocation et d'affectation des ressources. Sous toutes ses formes, elle décourage l'investissement qui a besoin d'un climat de sécurité et de stabilité politique. Avec une mauvaise gestion des ressources publiques, la confiance de la population envers ses institutions, le gouvernement diminuent. La légitimité de l'Etat est en jeu.

Les citoyens se rendent compte de la mauvaise allocation des ressources et remettent en cause la capacité de l'Etat à gérer les deniers publics en voyant les mauvaises infrastructures et services offerts par l'Etat. Cette méfiance nuit aux institutions et aux procédures de la démocratie représentative et la légitimité des gouvernements en renversant les processus officiels comme la restriction à payer l'impôt par exemple. Les citoyens risquent de se manifester pour faire part de leur refus de l'autorité existante et de leur mécontentement sur leur insatisfaction. Comme la crise de 2009 s'avérant une crise politique qui a mené le pays dans une situation difficile pendant cinq ans sur le plan économique qu'humanitaire, cette crise a fait perdre beaucoup d'emploi à Madagascar par la fermeture de plusieurs entreprises notamment les Zones Franches. A partir de 2009 jusqu'au retour de Madagascar à la légalité en ayant fait l'élection présidentielle, elle n'était plus membre de l'AGOA qui offrait de l'emploi pour la population et permettait aussi une entrée de devise étranger. La plupart des entreprises ont fermé leurs portes, une perte d'emploi a été observée dans tous le pays. Cela a alimenté le secteur informel qui est pénalisant pour l'Etat en diminuant ses recettes.

---

<sup>68</sup> OCDE, *Vers une croissance pro-pauvres : Les infrastructures*. OCDE, 106 pages , p.10.

Avec une insuffisance budgétaire, l'Etat n'arrive plus à assumer ses fonctions régaliennes. Il est incapable de fournir des biens collectifs essentiels. Des impôts lourds frappent les contribuables de plus en plus restreint, cela engendre un cercle vicieux de la croissance de la corruption et d'activités économiques clandestines.

Elle est injuste comme l'affirme Gray et Kaufman<sup>69</sup> en entraînant un impôt régressif, lourd pour les activités de commerce et de petites entreprises. Parlant des recettes de l'Etat, la corruption dans ce domaine favorise les transferts illégaux qui se caractérisent par une évasion fiscale.

La corruption sape donc l'efficacité des institutions publiques. Mais aussi, elle entraîne un gaspillage des ressources surtout ceux destinés à la population qui en a le plus besoin.

Avec une culture de corruption, les agents de l'Etat allouent les fonds publics en fonction des opportunités de corruption qu'ils offrent au lieu de l'intérêt public. Cela a un impact sur la prise de décision associé à l'investissement public et la répartition des dépenses publiques. Le phénomène de corruption détourne ainsi les fonds déjà limité pour le développement social aux bénéfices de quelques individus. La plupart des fonds consacrés à l'éducation, à la santé et service public sont détournés par les responsables des marchés ou bien l'Etat. Il est normal qu'en plus d'être insuffisant, les équipements sont de mauvaises qualités, et sont en retard de technologie. Pour Madagascar, l'investissement destiné à l'éducation, précisément à l'investissement public est déjà négligeant, seulement 400 millions de dollar par an avant la crise de 2009 et autour de 250 millions depuis<sup>70</sup>.

L'Etat ne sait plus offrir des infrastructures de bonne qualité et leur maintenance est compromise. Avec de la corruption, les priorités sectorielles sont faussées ainsi que les choix technologiques<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup>GRAY Cheryl W. et KAUFMAN Daniel, article, « Corruption et Développement ». 1998, p.2.

<sup>70</sup>BANQUE MONDIALE, *Revue des dépenses Publiques. Madagascar : Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique*, volume 1, Rapport final, septembre 2011. 130 pages.

<sup>71</sup>GRAY Cheryl W. et KAUFMAN Daniel, *op.cit.*, p.2.



## 4-2 **COUT SOCIAL DE LA CORRUPTION DANS LA PMP**

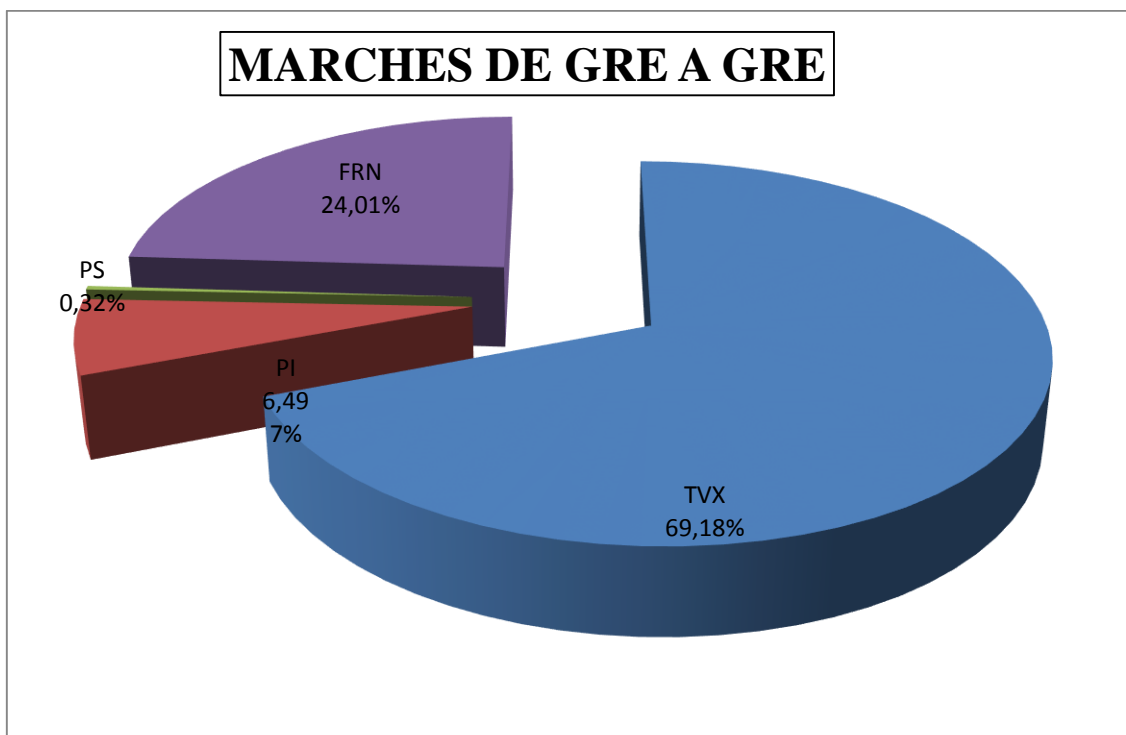
La corruption resserre le carcan de la pauvreté quelque soit le domaine où elle se manifeste. Or, pour atteindre la bonne gouvernance, il est de voir de l'Etat d'assurer un climat favorable au développement humain et d'offrir des services et infrastructures adéquates pour la population.

L'impact de la corruption vis-à-vis des marchés publics se manifeste surtout par la mauvaise qualité d'infrastructure et l'inégalité sociale causée par la mauvaise distribution de revenu.

### 4-2-1 **Inégalité sociale et redistribution de revenu**

Il est évident que la corruption entraîne de l'inégalité sociale et des clivages au niveau de la société par le biais de la croissance économique faible et des systèmes fiscaux biaisés. Les coûts sociaux provoqués par ce fléau sont importants. En parlant des marchés publics, en pratiquant toujours le marché d'entente directe surtout pour les grands travaux. En 2013, par type de marché, 69,18 % des marchés de gré à gré ont été tous des marchés de travaux (figure 2) (annexe pour les autres types de marché) et 50,94% en 2014 (figure 3). Il est fort probable que ce soit toujours la même personne morale ou physique qui obtient le contrat. Les autres qui n'ont pas de relations et les moyens de verser de pots de vin se trouvent exclus. Les membres de la classe politique, les hauts responsables s'enrichissent rapidement. L'impunité fait parti du quotidien de la population entraînant probablement des troubles sociaux du fait qu'elle ne fasse plus confiance à l'Etat. Elle préfère se faire justice elle-même.

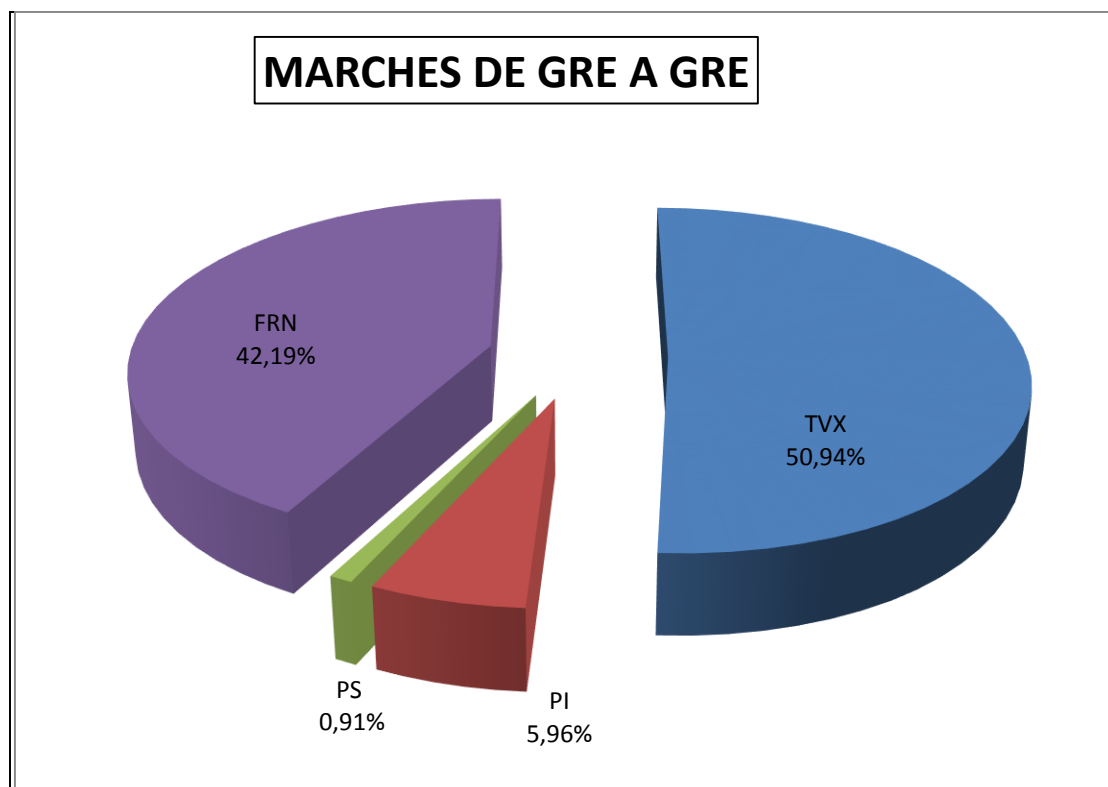
**Figure 2 : REPARTITION GRAPHIQUE DE CHAQUE CONTRAT PAR TYPE DE MARCHE EN 2013**



Source : Ministère des Finances et du budget, *Résultat des marchés en 2013. Représentation graphique des marchés passés à l'ARMP durant l'année 2013. Répartition graphique par type de marché*, ARMP Antananarivo, 2014.

TVX : travaux ; FRN : fournitures ; PI : prestations intellectuelles ; PS : prestations de services.

**Figure 3 : REPARTITION GRAPHIQUE DE CHAQUE CONTRAT PAR TYPE DE MARCHE EN 2014**



Source : Ministère des Finances et du budget, *Résultat des marchés en 2014. Représentation graphique des marchés passés à l'ARMP durant l'année 2013. Répartition graphique par type de marché*, ARMP Antananarivo, 2015.

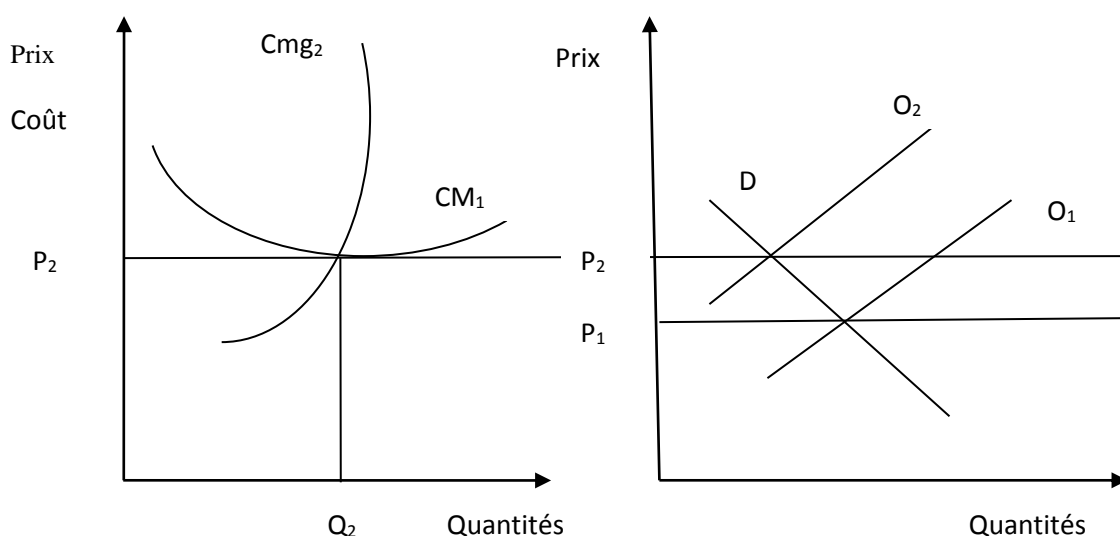
TVX : travaux ; FRN : fournitures ; PI : prestations intellectuelles ; PS : prestations de services.

L'inégalité de revenu est inévitable. Il n'y a plus une distribution équitable des revenus. Ainsi, l'Etat adopte un système de taxation plus élevée et progressif pour compenser les inégalités causées par la corruption mais les fortunés s'embarquent dans un autre domaine de corruption et soudoient les agents de l'Etat qui les aide à échapper au paiement. Cela affecte la distribution des richesses ainsi qu'un cercle vicieux inégalité-corruption-inégalité. L'évasion fiscale est favorisée, le système se penche le plus aux riches qu'aux pauvres.

A part cela, un impôt progressif a un impact économique tant sur l'investissement que sur la consommation des ménages. La production des entreprises diminue entraînant une inflation qui diminuera la demande. Cette analyse se fait par rapport aux relations qu'ont la fiscalité et l'équilibre du marché par le biais de l'équilibre partiel<sup>72</sup>.

En hypothèse de concurrence pure et parfaite, un impôt indirect entraîne un accroissement des coûts moyens et marginaux de l'industrie égal à l'impôt ainsi les coûts augmentent et la quantité produite diminue mais n'engendre pas encore une augmentation des prix du fait que l'entreprise a su faire des stocks. Par contre en longue période, les entreprises ne peuvent plus supporter les pertes causées par la taxe entraînant ainsi leur disparition qui après provoque une diminution des offres (déplacement de  $O_1$  à  $O_2$ ) ainsi un accroissement du niveau des prix. (Figure 3)

**Figure 4 :** Courbe montrant l'augmentation des prix à cause de la diminution de l'offre



$O_1$  et  $O_2$  : courbe d'offre ;  $D$  : courbe de demande ;  $CMg$  : coût marginal ;  $CM$  : coût moyen ;  
 $P_1$  et  $P_2$  : prix ;  $Q$  : quantité

Source : BROCHIER Hubert, LLAU Pierre, MICHAL et CHARLES Albert, *Economie financière*, col. Themis Sciences économiques, PUF, Paris, 1975.

<sup>72</sup>BROCHIER Hubert, LLAU Pierre, MICHAL et CHARLES Albert, *Economie financière*, col. Themis Sciences économiques, PUF, Paris, 1975, pp 388.390.

L'impôt progressif a aussi une répercussion sur la propension à épargner qui aura impact sur l'investissement<sup>73</sup>.

En attribuant un marché par le biais de la corruption, la capacité du gouvernement à garantir la distribution équitable des ressources est remise en cause.

En constatant ce système fiscal biaisé; les contribuables sont restreint à payer l'impôt engendrant l'alimentation du secteur informel et diminuant les recettes de l'Etat et ainsi sa capacité à remplir ses fonctions comme l'offre d'infrastructures par exemple.

L'inégalité de la prestation des services dans l'administration publique mine son développement.

#### 4-2-2 **Inégalité et Infrastructure**

Il y a certains biens que seul l'Etat et les collectivités locales ont la compétence de produire (investissement dans le secteur d'éducation, de la recherche et développement, des infrastructures de communication et de transport...) du fait de son coût et de ses caractères spécifiques. Dans la PMP, miné par la corruption, la qualité des services ou travaux fournis sont de mauvaise qualité.

Pour un pays ayant un climat frappé chaque année par les cyclones comme Madagascar, les routes doivent être bien entretenues pour éviter que certaines zones deviennent enclavées alors qu'un nombre de population y vit. Ce qui signifie que si les marchés de travaux de réhabilitation, ainsi que de constructions sont attribués à des entreprises sans prise en compte de leur vraie compétence et sans intégrité, il est fort probable que les travaux ne durent pas et sont de mauvaises qualités.

La corruption dans la PMP réduit l'offre d'infrastructure qui tient une place importante dans une économie selon l'OCDE. Le détournement des fonds consacrés à la vie sociale y est fréquent. Il n'y en a qu'une partie qui est utilisée, c'est évident que les services sont moins bonnes et se détériorent rapidement.

---

<sup>73</sup>BROCHIER Hubert, LLAU Pierre, MICHAL et CHARLES Albert, *Economie financière*, col. Themis Sciences économiques, PUF, Paris, 1975, p.416.

Les investissements dans l'infrastructure ainsi que les projets sont moins susceptibles de viser les groupes à faible revenu. En détournant les moyens et ressources destinés notamment au développement humain vers des activités lucratives de recherche de rentes, les projets sociaux (soins de santé, éducation, accès à l'eau potable, l'assainissement, logement...) sont inefficaces et le développement humain faible. Cela diminue les ressources disponibles pour d'autres usages notamment le financement d'aide sociale c'est-à-dire que cela met en péril les futurs financements.

Des infrastructures fiables et efficaces sont importantes dans le développement économique et social d'un pays, et surtout pour les pauvres, selon l'OCDE<sup>74</sup>. Une forte demande d'infrastructures reste insatisfaite. Dans le monde, 1,2 milliards de la population sont encore non approvisionnés en eau potable, un milliard n'ont accès à aucune route, 2,3 milliards n'ont pas de sources d'énergie fiable, 2,4 milliards privés d'installation d'assainissement et 4 milliards n'ont aucun système moderne de communication<sup>75</sup>. Les services sociaux destinés aux pauvres sont de mauvaise qualité. En offrant moins de quantité et de qualité des services de santé ou d'éducation plus particulièrement, la corruption diminue le capital humain d'un pays qui est un facteur de croissance. L'avenir des enfants est en danger à cause de fraudes et détournement, avec des bâtiments scolaires mal construits et non entretenus. Le niveau d'instruction de la population est ainsi compromis.

Pendant la période cyclonique, des dégâts de plusieurs infrastructures en éducation sont notés du fait du vieillissement des infrastructures et aussi de leurs mauvaises qualités. Cette année, 345 salles ont été endommagées par le cyclone CHEDZA<sup>76</sup> en plus de leur insuffisance, par conséquent, un plus grand nombre d'élèves des écoles primaires publiques ne vont pas pouvoir aller à l'école pendant un certain temps malgré un taux élevé d'analphabétisme soit 27,9% en milieu rural et 11% en milieu urbain en 2012<sup>77</sup>. Cela est un obstacle à l'atteinte de l'OMD comme éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous<sup>78</sup> etc.

---

<sup>74</sup> OCDE, *Vers une croissance pro-pauvres : Les infrastructures*. OCDE, p.10, 106 pages.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p.10

<sup>76</sup> [www.education.gov.mg](http://www.education.gov.mg)

<sup>77</sup> INSTAT, PNUD, OIT. « Le secteur de travail à Madagascar en 2012: dominé par le sous emploi et le secteur informel », 8 pages.

<sup>78</sup> PNUD, ONUDC, « corruption et développement », 4 pages.

Les pays corrompus ne consacrent que peu de crédit à l'éducation. Mais les ressources destinés aux besoins sociaux se trouvent encore réduits par la corruption. La corruption porte atteinte donc au système éducatif. Les étudiants abandonnent assez tôt leurs études en ayant une économie gangrénée par la corruption.

Cela remet en cause le capital humain comme il a déjà évoqué ci-dessus. La corruption est aussi mauvaise pour la santé. Elle est assez fréquente dans les pays en développement.

La croissance engendrée par les investissements en infrastructures est favorable aux pauvres, son insuffisance entraînera des pertes de vie, des maladies, une vie plus misérable<sup>79</sup>. Presque les grands projets d'infrastructures hydrauliques comme les barrages, les tunnels, les puits et égouts sont exposés à la corruption pendant la procédure de PMP, ainsi si le marché est attribué à une ou des entreprise(s) qui ne sont même pas compétentes. La vie de milliards de personnes est en péril.

Les droits de l'homme risquent alors de ne plus être respectés. Les infrastructures sont donc indispensables pour la vie de la communauté. Elles permettent de diminuer les inégalités mais elles sont aussi favorable pour l'investissement ainsi pour l'accroissement du taux de croissance pour le pays. Une mauvaise allocation des dépenses publiques par le biais des marchés publics représente un risque pour le financement de ces infrastructures par l'Etat et remettrait en cause sa capacité à remplir ses fonctions. La distribution de revenus est aussi affectée par la corruption par un système fiscal biaisé. La gestion des affaires publiques a un grand rôle dans le développement d'un pays, elle touche l'investissement interne qu'externe, ainsi que le développement humain.

La corruption existe belle et bien dans les marchés publics. Elle se manifeste tant entre les agents de l'Etat et le privé qu'entre le privé lui-même. La collusion, les pots de vins sont les formes de corruption observés le plus souvent dans ce domaine et presque les types de corruption y sont pratiqués. Le bas et l'inégalité des salaires des fonctionnaires, leurs pouvoirs discrétionnaires, la culture d'impunité, la mauvaise gouvernance, la faiblesse des institutions sont les raisons qui poussent les agents à accepter les versements de pots de vin.

---

<sup>79</sup> DELMON Jeffrey, *Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures*, Banque mondiale, 2010, p.1, 169pages.

Dans les marchés publics, cela se traduit par la taille du projet, un faible niveau d'intégrité, l'absence de contrôle, la complexité de la technologie et même pour de la cupidité... or la corruption est néfaste pour le développement économique et social. Ce sont toujours les plus défavorisés qui sont perdants. La corruption engendre de l'inégalité et une mauvaise allocation des ressources publiques. Elle désincite l'investissement étranger et condamne les entreprises locales en remettant en jeux la concurrence. Avec un pays corrompu, l'Etat risque de ne plus assurer efficacement la fourniture de biens et services publics qui est plus qu'important pour la population pauvre et aussi la distribution équitable de revenus.



## CONCLUSION

Si le développement est un objectif à atteindre par tous les pays, comprendre la prolifération de la corruption dans la société pour pouvoir l'éradiquer est depuis quelques années primordiale. A part les facteurs de croissance comme la technologie et le capital humain, la corruption est un fléau minant le développement d'un pays. La qualité de vie de la population est compromise en ayant des administrations gangrenées de corrompu. Les secteurs publics qui tiennent une très grande place dans la vie économique et sociale d'un pays ne peuvent pas échapper à cette remarque. En se manifestant dans différents secteurs, elle s'avère être omniprésente dans les administrations mais en même temps en corrélation avec le privé. Les marchés publics un mode de commande publique permettant à l'Etat d'accomplir ses fonctions en tant que fournisseur de services publics est un domaine crucial que la corruption trouve place. Les affaires de corruption dans ce domaine touchent directement la vie des citoyens, en bénéficiant de mauvaises infrastructures, des impôts lourds, de l'absence d'investissement. La corruption entrave l'acquisition de nouvelles technologies ainsi que des infrastructures favorables à la population et qui allègerait le degré de l'inégalité.

Dans la corruption, ce sont toujours les fonctionnaires qui sont les premiers à être dénoncés être corrompus. Mais ce qu'il faut retenir, c'est que dans les marchés publics, le privé, les ONG, les partis politiques font tous partis des bénéficiaires des versements de pots de vin, du népotisme, surtout des collusions entre les entrepreneurs. Elle est causée par différentes raisons. La plupart des agents de l'Etat, haut fonctionnaire ou petit fonctionnaire apprécie la corruption quelque soit sa nature et sa forme. Ici, la corruption se manifeste pour chaque étape du marché. La passation des marchés publics présente un risque de corruption très important dans le domaine de l'administration publique. Les formes et types de corruption se manifestent et sont observés dans cette branche. La pratique de la corruption est presque devenue une culture dans cette branche du fait que l'impunité règne

Chacun des organismes cités ci-dessus sait que pratiquer la corruption aura un impact négatif sur le développement du pays. La vie économique d'un pays est en péril et la société souffre d'inégalité qui de toute évidence entravera l'atteinte du développement avec ce fléau.

Les infrastructures se trouvent réduites et de mauvaises qualités par la mauvaise gestion entraînée par la corruption alors que c'est mauvais pour la stabilité politique du pays que pour l'investissement. Le développement humain est compromis avec des mauvaises infrastructures et une mauvaise distribution de revenu. La corruption dans la PMP entrave vraiment le développement et l'accroissement de la croissance d'un pays.

Parmi les pays les plus pauvres, Madagascar est aussi un pays non probe. La culture d'impunité encourage vraiment les acteurs de la corruption à la pratiquer sans se soucier des conséquences. Pour nous, à l'heure actuel, le chemin est encore long en voyant les chiffres et le comportement de la population qui commence à accepter la corruption comme une institution qui régit son quotidien.

Malgré l'existence des agents anticorruption chargés de faire diminuer la corruption, le pays ne cesse de s'offenser. Aucun résultat n'est vraiment concret à part les données qui sortent tous les ans. Les mesures qui ont été déjà prises ne sont aujourd'hui considérées comme efficaces. De nouvelles stratégies, à court terme et à long terme selon les circonstances doivent être prises. Une prise de conscience par tous est donc plus que nécessaire pour pouvoir atteindre le développement pourquoi pas basée sur l'éducation.

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages

- BANQUE MONDIALE, *Revue des dépenses publiques. Madagascar : politique budgétaire et investissement public période d'instabilité politique*, Volume 1 : Rapport Principal, Septembre 2011.
- BANQUE MONDIALE, *Qualité de croissance*, Banque Mondiale, 2000.
- BANQUE MONDIALE, *Rapport de la Banque mondiale*, 1997
- BROCHIER Hubert, LLAU Pierre, MICHAL et CHARLES Albert, *Economie financière*, col. Themis Sciences économiques, PUF, Paris, 1975, pp 388.390
- BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé (PPP)*, BEI, juillet 2004, 23 pages.
- 
- CAD-OCDE, *Orientation du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*, Paris, 1993.
- Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI), *Standards de dépenses publiques*, Madagascar, 2007.
- Commission Européenne pour la démocratie par le droit, *L'obligation de rendre compte*, 2011.
- DELMON Jeffrey. *Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures*, Banque mondiale, 2010, 169pages.
- DOMMEL Daniel, *Face à la corruption. Peut-on l'accepter ? Peut-on prévenir ? Peut-on la combattre ?*.Karthala, 2003, 287 pages.
- Ecole nationale d'administration publique du Québec (ENAP), le centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE), *Guide d'élaboration du comparateur public, du projet de référence et de l'analyse de la valeur des projets routiers envisagés en partenariat public-privé*. Projet de recherche, novembre 2007
- EGOUME Philipe, *Bonne Gouvernance et Croissance Economique*, Représentant résident du FMI en Cote d'Ivoire
- ELKHADI Youness, *La lutte contre la corruption et la Moralisation au Maroc*, Ecole Nationale de l'Administration, 2006, 57 pages.

- HEGGSTAD Kari K., FROYSTAD Mona, *Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés*, U4 Issue, Anticorruption Resource Centre, n°16, Décembre 2011, 43 pages.
- IDLO (OIDD), *les marchés publics dans les pays en développement. Leçons apprises des activités récentes de l'IDLO*. Actualité du Droit de développement, n°1, 2007.
- LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages
- MEDEF, *Le mieux disant dans la commande publique*, 2010, 41 pages.
- NDIAYE Catherine Dada, FALL Ibrahima Mboulé (dir), *Analyse du processus de Passation des marchés dans un projet d'éducation de Qualité pour tous (PEQT)*, CESAG, 2008, 63 pages.
- OCDE, *Corruption dans les marchés publics. Méthodes, Acteurs et Contre-mesures*, OCDE, 2007, 111 pages
- OCDE, *Vers une croissance pro-pauvres : Les infrastructures*. OCDE, 106 pages.
- PNUD, *Rapport sur le développement humain- Burkina Faso*, 2003, p.2.
- PONTY Nicolas (PNUD), *Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique*, 19 pages.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « *Comprendre la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées* », Akere MUNA.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Indice de perception de la corruption 2013*.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Indice de Perception de la corruption 2014*.
- World Bank, *Managing Development, the governance dimension*, Washington, 1996.

## **Articles**

- BALIAMOUNE-LUTZ Mina, NDIKUMANA Léonce. « *Corruption et croissance dans les pays africains : le canal de l'investissement* ». 2007, 15 pages.
- GRAY Cheryl W. et KAUFMAN Daniel, « *Corruption et Développement* ». 1998, 4 pages.
- INSTAT, PNUD, OIT. « *Le secteur de travail à Madagascar en 2012: dominé par le sous emploi et le secteur informel* », 8 pages.

- KRAMER W. Michael, « La corruption et la Fraude dans les projets d'aide internationale », U4 Brief, Anticorruption Resource Centre, n°13, décembre 2011.
- PNUD, ONUDC, « corruption et développement », . Eliminer la pauvreté 2015, 4 pages.
- REPUBLIQUE FRANÇAISE « commande Publique », secrétariat général, Direction des relations avec les collectivités locales, 2 pages.

## **WEBOGRAPHIE**

- [www.instat.mg](http://www.instat.mg)
- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- [www.U4.no](http://www.U4.no)
- [www.Anticorruptionday.org](http://www.Anticorruptionday.org)
- [www.csi.gov.mg](http://www.csi.gov.mg)
- [www.cairn.info](http://www.cairn.info)
- [www.bianco-mg.org](http://www.bianco-mg.org)
- [www.mfb.gov.mg](http://www.mfb.gov.mg)
- [www.education.gov.mg](http://www.education.gov.mg)

## LISTE DES ANNEXES

### ANNEXE I : QUELQUES DEFINITIONS SUR LES MARCHES PUBLICS

- « **Acheteur** » signifie l'Autorité Contractante pour le compte de laquelle, un marché de fournitures doit être exécuté.
- « **Acte d'Engagement** » signifie l'acte signé par le Candidat dans lequel il a présenté son offre et a adhéré aux dispositions du Marché, signé par la Personne Responsable des Marchés Publics lors de l'attribution du Marché.
- « **Attributaire** » signifie le Candidat en faveur duquel une décision d'attribuer le Marché a été prise par la Personne Responsable des Marchés Publics, sur proposition de la Commission d'Appel d'Offres, mais auquel le marché n'a pas encore été notifié.
- « **Autorité Contractante** » signifie les personnes morales de droit public mentionnées à l'article 3 du Code des Marchés Publics.
- « **Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)** » ou « **Autorité de Régulation** » signifie l'autorité constituée de deux entités distinctes indépendantes : le Comité de Réglementation et des Recours en matière d'attribution des marchés publics (CRR) et la Commission Nationale des Marchés Publics (CNM) chargée de missions de conseil et contrôle telles que définies à l'article 54 du Code des Marchés Publics.
- « **Avis d'Appel à Candidature (AAC)** » signifie l'avis spécifique d'appel à candidatures destiné à informer les Candidats potentiels de la possibilité de déposer un dossier de candidature en vue de leur pré-qualification.
- « **Avis d'Appel à Manifestation d'Intérêts** » signifie l'avis spécifique publié en vue d'informer les candidats potentiels en vue de leur présélection pour la réalisation d'un marché de prestations intellectuelles.
- « **Avis d'Appel d'Offres Ouvert (AAO)** » signifie l'avis spécifique d'appel à la concurrence publié conformément au modèle type établi par Arrêté du Ministre Chargé des Finances et aux dispositions de l'article 18.I du Code des marchés Publics pour informer les Candidats potentiels qui souhaitent remettre une offre.
- « **Avis Général de Passation de Marchés** » signifie l'avis général de passation des marchés publié par l'Autorité Contractante conformément à l'article 15.I et 15.III et du

Code des Marchés Publics, recensant la liste de l'ensemble des marchés publics que l'Autorité Contractante prévoit de passer par appel d'offres durant l'exercice budgétaire, établi con- « **Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG)** » signifie le document visé à l'article 31 du Code des Marchés Publics qui décrit les conditions générales d'exécution des marchés portant sur un même type de prestations: fournitures et prestations de service courants, travaux ou prestations intellectuelles.

- « **Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP)** » signifie le Cahier des Clauses Administratives Particulières inclus dans le Cahier des Prescriptions Spéciales qui contient les dispositions dérogeant au CCAG et qui permet de préciser les obligations contractuelles reflétant les circonstances particulières de l'appel d'offres concerné.

- « **Cahier des Prescriptions Communes (CPC)** » signifie le Cahier des Prescriptions Communes réunissant l'ensemble des clauses techniques qui s'appliquent aux fournitures, services ou travaux de même nature.

**Cahier des Prescriptions Spéciales (CPS)** » signifie le Cahier des Prescriptions Spéciales visé à l'article 31 du Code des Marchés Publics, comprenant le Cahier des Clauses Administratives Particulières et les Spécifications Techniques, qui fait partie du Dossier d'Appel d'Offres et des pièces du Marché.

- « **Candidat** » signifie toute personne physique ou toute personne morale privée ou publique, admise à présenter une offre dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics.

- « **Client** » signifie l'Autorité Contractante pour le compte de laquelle un marché de prestations intellectuelles doit être exécuté.

- « **Code d'Ethique** » signifie le Code d'Ethique des Marchés Publics instauré par le décret 2006-343 du 30 mai 2006.

- « **Commission d'Appel d'Offres** » signifie la commission chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou propositions remises.

- « **Consultant** » signifie le titulaire d'un marché de prestations intellectuelles.

- « **Dossier d'Appel à Candidature** » signifie le dossier élaboré par la Personne Responsable des Marchés Publics contenant les informations destinées à permettre aux Candidats à la pré-qualification de remettre leur dossier de candidature en vue fournir un bien ou un service ou d'exécuter des travaux.

- « **Dossier d'Appel d'Offres (DAO)** » signifie le dossier élaboré par la Personne Responsable des Marchés Publics contenant les informations destinées à permettre aux Candidats à la réalisation de marchés de fournitures, prestations de services courants et travaux, d'établir et de remettre leur offre conformément à un modèle type fixé par arrêté du Ministre Chargé des Finances.
- « **Dossier de Candidature** » signifie le dossier élaboré par le Candidat par lequel il soumet à la Personne Responsable des Marchés Publics sa candidature à la pré qualification en vue fournir un bien ou un service ou d'exécuter des travaux.
- « **Dossier de Consultation** » signifie le dossier élaboré par la PRMP contenant les informations destinées à permettre aux candidats présélectionnés pour la réalisation d'un marché de prestations intellectuelles d'établir et de remettre leur offre.
- « **Données Particulières de l'Appel d'Offres (DPAO)** » signifient les données complétant ou modifiant les clauses des Instructions aux Candidats à la réalisation de marchés de fournitures, services ou travaux, qui font partie du Dossier d'Appel d'Offres.
- « **Données Particulières des Instructions aux Candidats (DPIC)** » signifient les données complétant ou modifiant les clauses des Instructions aux Candidats à la réalisation de marchés de prestations intellectuelles, qui font partie du Dossier de Consultation.
- « **Dossier Type d'Appel d'Offres (DTAO)** » signifie le dossier type contenant les modèles de documents et commentaires permettant d'élaborer le dossier d'Appel d'Offres.
- « **Dossier Type de Consultation** » signifie le dossier type contenant les modèles de documents et commentaires permettant d'élaborer le dossier de Consultation.
- « **Entrepreneur** » signifie le titulaire d'un marché de travaux.
- « **Fournisseur** » signifie le titulaire d'un marché de fournitures.
- « **Instructions aux Candidats** » signifie un document non contractuel qui a pour objet d'indiquer aux Candidats les règles générales à suivre pour préparer et déposer des offres conformes aux conditions fixées par le Code des Marchés Publics, qui font partie du Dossier d'Appel d'Offres.
- « **Jour** » signifie, jour calendaire. Sauf précision contraire les délais exprimés en jours sont décomptés en jours francs, à savoir en nombre de jours entiers sans inclure dans le délai le jour de son point de départ ni le dernier jour.
- « **Maître de l'Ouvrage** » signifie l'Autorité Contractante pour le compte de laquelle la construction et la livraison des ouvrages, objet d'un marché de travaux, doivent être exécutés.



- « **Marché** » signifie l'Acte d'Engagement signé par le Titulaire et accepté et signé par la PRMP ainsi que l'ensemble des documents contractuels visés dans ledit Acte d'Engagement.
- « **Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)** » signifie la personne habilitée à effectuer les opérations de passation du Marché et à signer le Marché au nom de l'Autorité Contractante, conformément à l'article 5.II du Code des Marchés Publics ou la personne physique qu'elle désigne.
- « **Spécifications Techniques** » signifient les spécifications destinées à définir les caractéristiques techniques des fournitures, travaux ou services objets de la procédure de passation de marché public.
- « **Titulaire** » signifie le Fournisseur, Entrepreneur ou Consultant Attributaire du Marché qui a été approuvé et lui a été notifié
- « **Termes de Référence** » signifie le document définissant les prestations intellectuelles à réaliser par le Consultant pour un Client, qui fait partie du Dossier de Consultation et des pièces du Marché.

Source : LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages.

## ANNEXE II : LES SEUILS DE CONTROLE A PRIORI PAR LA CNM

Nature des besoins Périmètre et période d'appréciation de la valeur	Seuils de contrôle a priori par la CNM		
<b>TRAVAUX</b>	<b>Etat, Provinces, six Communes Urbaines chefs lieux de Province et Communes Urbaines d'Antsirabe, de Nosy Be et de Sainte Marie</b>	<b>Régions</b>	<b>Autres Communes</b>
Travaux routiers			
Travaux donnant lieu à autorisation d’engagement inscrit dans le budget d’exécution auprès d’un gestionnaire d’activité (GAC), sans considération de périmètre délimité			
▪ Travaux de constructions ou Réhabilitation	2 milliards	1 milliard	500 millions
▪ Entretien courant ou périodique	500 millions	250 millions	125 millions
Autres travaux			
Période: autorisation d’engagement inscrit dans le budget d’exécution auprès d’un GAC.			
Périmètre :			
District dans le cas général ;			
Commune pour:			
▪ La construction de bâtiment scolaire par le Ministère chargé de l’Education;	200 millions	100 millions	50 millions
▪ La construction de Centre de Santé de Base - CSB - par le Ministère chargé de la Santé			

<b>FOURNITURES</b>			
Correspondant à une année budgétaire auprès d'un GAC	120 millions	80 millions	30 millions
<b>PRESTATIONS</b>			
Prestations de services courants et prestations intellectuelles (selon l'estimation sincère effectuée par la PRMP)	60 millions	50 millions	15 millions

Source : LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages.

## ANNEXE III : CONTENU DES SPECIFICATIONS TECHNIQUES OU TERMES DE REFERENCES ET PIECES ANNEXES

Nature de la prestation	Contenu des Spécifications Techniques ou Termes de Références et pièces annexes
<b>Fournitures</b>	<p>Normes exigées en matière de matériaux et de fabrication pour la production et la fabrication des Fournitures ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>_ Détails concernant les tests avant acceptation (nature et nombre);</li> <li>_ Prestations/services connexes complémentaires, nécessaires</li> </ul> <p>pour assurer la livraison en bonne et due forme, ainsi que, le cas échéant, le montage et la mise en route ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>_ Prestations détaillées à la charge du Fournisseur, participation éventuelle de l’Acheteur à ces prestations ;</li> <li>_ Garanties de fonctionnement couvertes par la garantie requise et indication éventuelle des pénalités applicables en cas de non respect de ces garanties de fonctionnement ;</li> <li>_ Plans et schémas, le cas échéant.</li> </ul>
<b>Travaux</b>	<p>Informations détaillées concernant les rubriques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>_ description et consistance des travaux et des ouvrages;</li> <li>_ organisation du chantier et travaux préparatoires;</li> <li>_ provenance, qualité et préparation des matériaux;</li> <li>_ mode de préparation des travaux.</li> </ul> <p>Plans et dossiers comprenant, entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>_ un plan de situation indiquant l’emplacement du site en relation avec la géographie locale ;</li> <li>_ les plans de construction, permettant aux soumissionnaires de</li> </ul> <p>comprendre le type et la complexité des travaux envisagés, et de</p> <p>pouvoir chiffrer les prix demandés au Bordereau des prix et Détail quantitatif et estimatif ;</p>

	_ une indication des principales voies de communication et réseaux.
<b>Prestations intellectuelles</b>	<p>Les Termes de référence comprennent généralement les rubriques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>_ contexte général de la mission, y compris une liste des études pertinentes et des données de base existantes ;</li> <li>_ objectifs, buts et ampleur de la mission ;</li> <li>_ champ d'application des services nécessaires à l'accomplissement de la mission, définition des services exclus (le cas échéant) pour plus de clarté ;</li> <li>_ formation (le cas échéant), indication du détail des effectifs à former, etc.</li> <li>_ résultats escomptés (par exemple : rapports, données, cartes, relevés) et calendrier ;</li> <li>_ données, services locaux, personnel et installations à fournir par le Client. Les Termes de Référence ne doivent pas être trop détaillés ni rigides, de manière à permettre aux consultants de proposer la méthodologie et le personnel de leur choix.</li> </ul> <p>Les consultants doivent être encouragés à émettre des observations sur les Termes de Référence dans leur proposition.</p>

Source : LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages.

## ANNEXE IV : Modèle d'Avis Général de Passation des Marchés

### *AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES POUR L'ANNEE<insérer la date>*

Désignation de l'Autorité Contractante : \_\_\_\_\_ Mise à jour du : \_\_\_\_\_

Désignation de la Personne Responsable des Marchés Publics : \_\_\_\_\_

Adresse de la PRMP : \_\_\_\_\_

Code	Type de marché (fournitures, travaux, services, prestations intellectuelles)	Objet de l'appel d'offres ou de préselection	Montant (Autorisation d'engagement)	Financement	Mode de passation	Date de disponibilité des Dossiers d'Appel d'Offres

Source : LECAT Jean Jacques -CMS Bureau Francis Lefebvre, ARMP, *Passation des Marchés Publics, Guide de l'utilisateur* ; Août 2006, 158 pages.

## ANNEXE V : Répartition par secteur des cas de corruption dénoncés au cours de l'année 2013

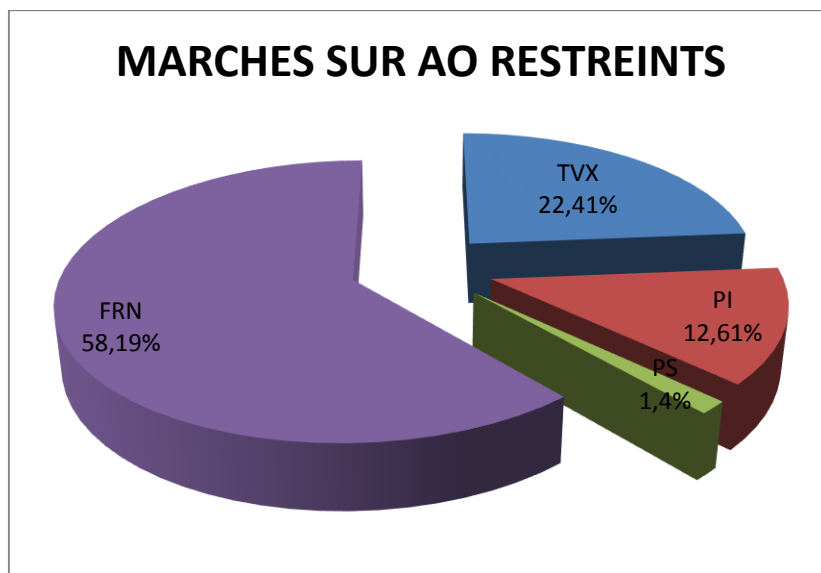
N°	SECTEURS	CAS DE CORRUPTION RECUES PAR LE BUREAU AU COURS DE L'ANNEE 2013						
		Antananarivo	Fianarantsoa	Toamasina	Mahajanga	Toliara	Antsiranana	TOTAL
1	Justice :	28	8	16	25	12	9	98
2	Collectivités décentralisées :	38	21	13	47	41	28	188
3	Foncier : Domaine - Topo :	42	9	13	15	1	34	114
4	Police :	15	10	10	13	5	6	59
5	Gendarmerie :	32	43	12	31	31	20	169
6	Armée :	4	2	1	1	6	0	14
7	Education :	25	21	13	18	33	12	122
8	Santé :	9	5	3	4	6	7	34
9	Impôts :	11	2	1	2	2	4	22
10	Trésors :	5	0	0	0	0	0	5
11	Douanes :	3	1	3	0	1	2	10
12	Economie, Finances et budget :	11	1	0	0	1	1	14
13	Energie et Mines :	10	0	0	2	7	1	20
14	Institutions de l'Etat et ministères :	8	0	0	0	4	2	14
15	Poste - Télécommunication et communication :	1	0	1	0	3	0	5
16	Intérieur, Administration Territoriale :	5	9	3	12	8	3	40
17	Environnement, Eaux et Forêts :	4	10	3	2	5	10	34
18	Travaux Publics :	11	4	1	0	2	2	20
19	Agriculture, Elevage et Pêche :	5	0	3	8	1	0	17
20	Fonction publique et Travail:	9	1	3	1	1	1	16
21	Culture et Tourisme :	3	0	0	0	1	0	4
22	Décentralisation et Aménagement du Territoire :	7	0	0	1	0	0	8
23	Jeunesse et Sport :	2	0	0	0	0	0	2

24	Population, Protection sociale, Loisirs :	3	0	0	0	0	0	3
25	Relation internationale (Affaire Etrangère) :	1	0	0	0	0	0	1
26	Commerce :	1	0	0	0	1	0	2
27	Secteur privé :	7	0	0	1	1	0	9
28	Profession libérale, association et ONG :	1	0	0	0	0	5	6
29	Représentation diplomatique et organisation internationale :	0	0	0	0	0	0	0
30	Autres :	25	8	1	2	2	1	39
<b>TOTAL</b>		<b>326</b>	<b>155</b>	<b>100</b>	<b>185</b>	<b>175</b>	<b>148</b>	<b>1 089</b>

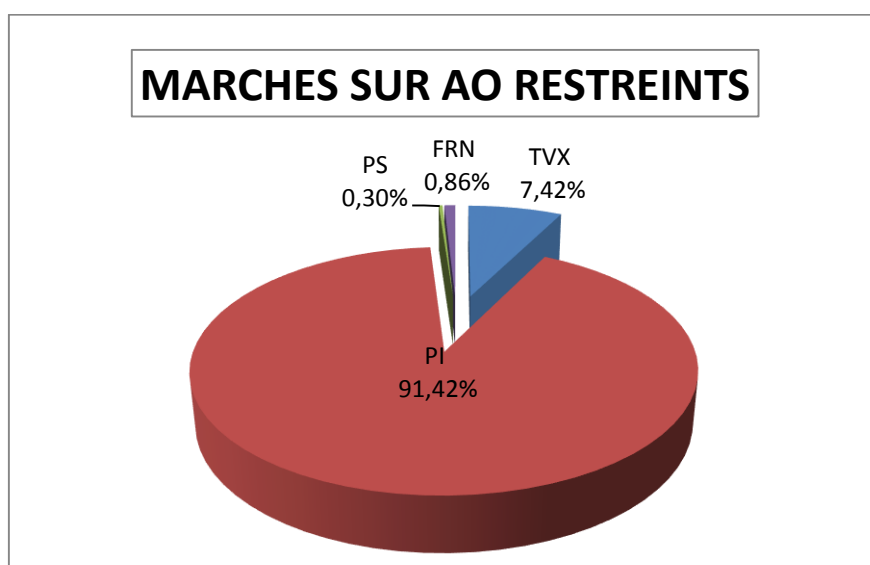
Source : [www.bianco-mg.org](http://www.bianco-mg.org)- statistiques 2013 (Répartition par secteur des cas de corruption dénoncés au cours de l'année 2013, BIANCO 2014)



## ANNEXE VI : REPARTITION GRAPHIQUE DE CHAQUE CONTRAT PAR TYPE DE MARCHE EN 2013 ET 2014



Source : Ministère des Finances et du budget, *Résultat des marchés en 2013*. Représentation graphique des marchés passés à l'ARMP durant l'année 2013. Répartition graphique par type de marché, ARMP Antananarivo, 2014.



Source : Ministère des Finances et du budget, *Résultat des marchés en 2014*. Représentation graphique des marchés passés à l'ARMP durant l'année 2013. Répartition graphique par type de marché, ARMP Antananarivo, 2015.

TVX : travaux ; FRN : fourniture ; PI : prestations intellectuelles ; PS : prestations de services

**Nom** : RADIMBIARIVONY

**Prénoms** : Fanjanirina Yvette

**Titre** : Corruption dans la Passation des Marchés Publics : Mécanisme et Effets économiques

**Nombre de pages** : 61

**Tableaux** : 1

**Graphiques** : 4

## **RESUME**

A Madagascar, quand il s'agit de parler de la corruption, il suffit toujours de prendre un secteur quelconque ou un ministère stratégique mais la branche où ce mal se développe et se manifeste vraiment n'est pas évoqué la plupart du temps. Même les données des enquêtes des autorités compétentes comme l'agence anticorruption sont réservées à ce sujet. Parmi les secteurs et branches qui sont sujet à corruption, cette étude parle particulièrement des marchés publics qui présentent des spécifications dans sa procédure et les lois qui les régissent.

Tout le monde parle de la corruption mais personne ne sait pas comment l'éradiquer totalement du fait qu'elle représente un danger pour la croissance économique et le développement durable d'un pays. La vie de la population se dégrade, la situation économique du pays en jeu avec une culture de corruption massive.

Comme toujours, les effets négatifs de la corruption se répercutent aux plus défavorisés qui en diminuant les infrastructures destinées les aider par la mauvaise allocation des dépenses publiques, la diminution de l'investissement. Madagascar comme tous les pays en développement a encore une longue route à faire et des étapes à franchir pour combattre la corruption.

**Mots-clés** : Corruption, Marché public, commande publique, biens et services collectifs, infrastructures, croissance économique, investissement, abus, pouvoir, pot-de-vin, collusions, gouvernance, institutions, fonctionnaires, illicite, gratifications, développement, inégalités.

**Encadreur** : Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy

**Date de soutenance** : Mardi 10 mars 2015

**Adresse de l'auteur**: Lot BA 165 Angodona Ampitatafika, Antananarivo 102

