

LISTE DES ACRONYMES

AC : Autorité Contractante

ACC : Accord

ACM : Aviation civile de Madagascar

ADER : Agence de Développement de l'Electrification Rurale

AGPM : Avis Général de Passation des Marchés

ANALOGH : Agence Nationale d`Appui au Logement et a l`Habitat

AOO : Appels d'Offres Ouvert

AOR : Appels d'Offres Restreint

APMF : Agence Portuaire Maritime et Fluviale

ARM : Autorité Routière de Madagascar

AROPA : Projet d'Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux services Agricoles

ASH : Autorité Sanitaire Halieutique

BCMM : Bureau du Cadastre Minier de Madagascar

BVPI : Projet Bassins Versants Périmètre Irrigués

CAO : Commission d'Appels d'Offres

CAPM : Calendrier Annuel de Passation des Marchés

CCAG : Cahier des Clauses Administratives Générales

CCAP : Cahier des Clauses Administratives Particulières

CCM : Commissions Centrales des Marchés

CEM : Caisse d`Epargne de Madagascar

CENIT : Commission Electorale Nationale Indépendante pour la Transition

CEPS : Cellule d'exécution des projets santé

CF: Contrôle Financier

CMP: Code des Marchés Publics

CNaPS : Caisse Nationale de Prévoyance Sociale

CNM : Commissions Nationales des Marchés

CPAR : Country Procurement Assessemment Review

CPC : Cahier des Prescriptions Communes

CPS : Cahier des Prescriptions Spéciales

CRM : Commissions Régionales des Marches

CRR : Autorité de Régulation des Marchés Publics

CSP : Centre de Surveillances des Pêches

CST : Conseil Supérieur de la Transition

DAAF : Direction Administratif et Financier

DAO: Dossier d'Appels d'Offres

DAOO : Dossier d'Appels d'Offres Ouvert

DAOOI : Dossier d'appels d'offres ouvert international

DAOON : Dossier d'Appels d'Offres Ouvert National

DAOR : Dossier d'Appels d'Offres Restreint

DC : Dossier de Consultation

DFD : Direction de la Formation et de la Documentation

DG : Direction Générale

DGI : Direction Général des Impôts

DGR : Direction du Génie Rural

DIA : Direction de l'Intendance de l'Armée

DIN : Direction de l'Imprimerie Nationale

DP : Demande de Proposition

DR : Décision de résiliation

DSI : Direction du Système d'Information

FAV : Favorable

FDL : Fond de Développement Local

FRN : Fourniture

HCC : Haute Cours Constitutionnelle

IC: Instructions aux Candidats

INFA : Institut National de Formation Administrative

JIRAMA : Jiro sy Rano Malagasy

LOLF: Loi Organique sur la Loi de Finance

MAE : Ministère des Affaires Etrangères

MAEP : Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche

MAOI : Marché d'Appel d'Offres Ouvert International

MAOO : Marché d'Appel d'Offres Ouvert

MATD : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation

MCF : Marché sur Consultation de Fournisseur

MDC : Marché sur Dossier de Consultation

MDN : Ministère de la Défense Nationale

MDP : Marché sur Demande de Proposition

ME : Ministère de l'Eau

MEETFP : Ministère de l'Emploi, de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle

MEF : Ministère de l'Environnement et des Forêts

MEN : Ministère de l'Education Nationale

MENERGIE : Ministère de l'Energie

MESUPRES : Ministère Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique

MFA : Ministère des Forces Armées

MFB : Ministère des Finances et du Budget

MFPTLS : Ministère de la Fonction Publique, de travail et de Loi Sociale

MGG : Marché de gré à gré

MIN.AGRI : Ministère de l'Agriculture

MINEL : Ministère de l'Elevage

MINTER : Ministère de l'Intérieur

MPRH : Ministère de la Pêche et des Ressources Halieutiques

MRI : Ministère des Relations avec les Institutions

MS : Ministère des Sports

MSI : Ministère de la Sécurité Intérieure

MSPF : Ministère de la Santé et du Planning Familial

MT : Ministère des Transports

MTPNT : Ministère des Télécommunications, des Postes et des Nouvelles Technologies

NACC : Non Accord

ONN : Office Nationale de la Nutrition

PAOMA : Paositra Malagasy

PBZT : Parc Botanique et Zoologique de Tsimbazaza

PCOP: Plan Comptable des Opérations Publiques

PI : Prestation Intellectuelle

PIB : Produit Intérieur Brut

PJ: Pièces Justificatives

PJERMO : Projet Jeunes Entreprises Rurales du Moyen Ouest

PRMP : Personnes Responsables des Marchés Publics

PS : Prestation de Services

PV: Procès Verbal

REN : Renvoi

RET : Retiré

RJ : Rapport Justificatif

RPI: Ressources Propres Internes

SE : Sursis d'Exécution

SEGN : Secrétariat d`Etat à la Gendarmerie Nationale

SIGMP : Système intégré de Gestion des Marchés Publics

SIIGFP : Système Intégré et Informatisé de la Gestion des Finances Publiques

SNR : Section des Normes et de Réglementations

SOA : Service Opérationnel d'Activité

SREC : Section de Recours

TVX : Travaux

UGPM : l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés Publics

VPEI : Vice Primateur chargé de l'Economie et de l`Industrie

VPTDAT : Vice Primateur chargé du Développement et de l'Aménagement du Territoire

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau 1:</u> Récapitulation des risques à gérer sur la Passation des Marchés Publics..	14
<u>Tableau 2:</u> Procédure de réception, vérification, enregistrement et répartition	31
<u>Tableau 3:</u> Fixation du montant des Seuils.....	41
<u>Tableau 4:</u> Montant en dessous des Seuils (En Ariary)	41
<u>Tableau 5:</u> Volume globale des marchés publics (1 ^{ER} Trimestre 2012)	42
<u>Tableau 6:</u> Marches en dessous des seuils du contrôle a priori	43
<u>Tableau 7:</u> Montant des marches par type et par institution/ministère	44
<u>Tableau 8:</u> Récapitulatif des dossiers examinés par la CNM en 2007	45
<u>Tableau 9:</u> AGPM examines par la CNM durant le 1er trimestre 2012	46
<u>Tableau 10 :</u> AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM (1er trimestre 2012).....	47
<u>Tableau 11:</u> Nombre d'AGPM examines par LA CNM le 1er Trimestre 2013	48
<u>Tableau 12:</u> Nombre d'AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM le 1er trimestre 2013	48
<u>Tableau 13:</u> AGPM examines par la CNM durant le premier trimestre 2014	49
<u>Tableau 14:</u> Nombre d'AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM durant le premier trimestre 2014	49
<u>Tableau 15:</u> Taux de réussite sur le contrôle de l'AGPM pendant trois années	50
<u>Tableau 16:</u> Statistiques des dossiers soumis au contrôle de l'année 2007	51
<u>Tableau 17:</u> Récapitulation des dossiers examinés durant le premier trimestre 2012	52
<u>Tableau 18:</u> Taux de non-accord des dossiers examinés par la CNM	53
<u>Tableau 19:</u> Mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes (3 ^{eme} trimestre 2012).....	54
<u>Tableau 20:</u> Anomalies sur l'unité monétaire affichée par la PRMP durant le 3 ^{eme} trimestre 2012	55
<u>Tableau 21:</u> Résultat global de l'entretien	58
<u>Tableau 22:</u> Statistique global de contrats 2011 – 2012	59
<u>Tableau 23:</u> Récapitulatif des résultats 2011 – 2012	60
<u>Tableau 24:</u> La conformité des procédures suivant le mode de passation	61
<u>Tableau 25:</u> Récapitulatif des résultats de contrôle a posteriori par région	62
<u>Tableau 26:</u> Liste des mauvaises pratiques relevées dans les dossiers traités par la SREC	63
<u>Tableau 27:</u> Statistiques des recours	64
<u>Tableau 28:</u> Marches enregistres dans le SIGMP durant l'année 2013 selon leur type de contrôle.....	67
<u>Tableau 29:</u> Cas de marches publics à avenant successif.....	69
<u>Tableau 30:</u> Evolution de la commande publique selon le mode de passation	74

LISTE DES FIGURES

<u>Figure 1:</u> La LOLF dans la nouvelle gestion publique	7
<u>Figure 2:</u> Organigramme de l'ARMP	21
<u>Figure 3:</u> Pourcentage du nombre de dossiers examinés par la CNM	52

INTRODUCTION

La bonne gestion du secteur public dépend de plusieurs paramètres. D'une façon élargie elle interpelle la gestion financière et budgétaire de l'Etat. Dans le but de la croissance économique rapide et durable, le secteur public doit assurer la transparence et l'efficience des politiques mises en œuvre dans l'économie publique. Puisqu'on a déjà parlé de la bonne gestion des secteurs publics, la recherche met principalement comme objectif l'analyse sur la bonne gestion des deniers publics et surtout de la transparence sur l'utilisation de l'argent de l'Etat par l'intermédiaire de l'ARMP (Autorité de Régulation des Marchés Publics). Alors, on va voir en détail si les autorités contractantes appliquent véritablement et intégralement les textes qui régissent le mode de passation des Marchés Publics. L'ARMP instaurée par le nouveau code de Marchés Publics expose trois devises qui s'intéresse généralement sur :

- la transparence des procédures de passation des Marchés Publics.
- l'égalité de traitement de candidats.
- la liberté d'accès à la commande publique.

Ces trois devises font naître la bonne gestion financière de l'Etat et le bon déroulement de l'achat public dans le but de l'utilisation efficiente de l'argent de l'Etat. Le fond de cette présente recherche met l'accent sur l'efficacité de l'ARMP. Pour pouvoir effectuer le suivi et contrôle de passation des Marchés Publics, cet établissement possède deux entités indépendantes qui tiennent des rôles importantes en matière de contrôles, de la vérification de la conformité des dossiers sur les appels d'offres émis par les autorités contractantes et surtout à l'attribution des marchés aux candidats sélectionnés.

Ainsi, les Marchés Publics font partie des éléments essentiels dans l'analyse des Finances Publics. De ce fait, l'étude des passations des Marchés Publics nous intéresse et doit d'être analysé d'une manière plus détaillée. Dans ce cas, on choisit le thème de recherche intitulé : « *Essai d'analyse du rôle du système de contrôle des Marchés Publics à Madagascar* ». Dans le cadre de l'analyse, ce thème nous pousse à choisir la problématique : « **Les mécanismes d'intervention des organes de contrôle contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des opérations et des Finances Publiques?** ».

Comme toutes les recherches, ce travail adopte quelques hypothèses. A Madagascar, l'abandon de l'ancien système de contrôle de marché public et l'instauration de l'ARMP en 2004 indique qu'il existe une grande réforme autour des passations des Marchés Publics. L'évolution de la situation avant et après l'adoption de nouveau code de Marchés Publics de 2004 ne peut être constatée qu'en faisant l'étude comparative année par année. Cependant,

l'analyse des données statistiques se concentre surtout à la comparaison année par année sur les résultats de l'activité de contrôle effectué par les deux entités indépendantes de l'ARMP qui sont la CNM et la CRR. Pour plus de rigueur et de fiabilité sur l'interprétation, les données travaillées sont très récentes et se limitent en 2014. Or, l'analyse ne se fait pas d'une manière successive en termes d'année mais peut être décalée de quelques années non précises. De ce fait, il est indispensable de prendre en compte les deux hypothèses suivantes :

Hypothèse 1 : les mécanismes d'intervention des organes de contrôles de l'ARMP peuvent parvenir ou à éviter les mauvaises pratiques éventuelles chez les autorités contractantes.

Hypothèse 2 : l'activité des organes de contrôles peut réduire les litiges qui ont eu lieu entre les soumissionnaires et les autorités contractantes.

Concernant l'approche méthodologique, la recherche est issue de la lecture des textes juridiques, des enquêtes personnelles et d'un stage d'une durée de trois mois au sein de l'ARMP et sous contrôle et suivi d'un encadreur professionnel qui est l'un des personnels de la CRR. Donc, on adopte l'analyse empirique, c'est-à-dire basée sur des données statistiques qui mettent en évidence les comportements des autorités contractantes. Par ailleurs, les acquis durant le stage de trois mois sont complétés par des consultations des ouvrages qui parlent de passation des Marchés Publics. Les données qui doivent être analysées et traitées dans ce travail sont donc fiables et officielles. Cependant, cette méthodologie ne nous empêche pas de faire des analyses théoriques car nous allons parfois évoquer et faire des analyses sur le plan juridique des codes, décrets, des arrêtés, des notes, des décisions, et des circulaires.

Pour mieux cerner la problématique de la recherche, ce travail se divise en deux grandes parties qui met tout d'abord l'accent sur l'étude théorique dans la première partie et enfin l'analyse et le traitement des données statistiques dans la seconde et dernière partie. La première partie s'intéresse sur le nouveau système de contrôle de passation des Marchés Publics. Elle interpelle les fonctionnements du nouveau système de contrôle des Marchés Publics et insiste sur les rôles et les principales activités des deux entités indépendantes (la CNM et le CRR). Enfin, la seconde et dernière partie aborde l'essai d'analyse des résultats de l'activité des organes de contrôles. Le contenu de cette dernière partie est indispensable car elle met en évidence le comportement des autorités contractantes grâce aux travaux de la CNM et du CRR et s'engage sur les constats des travaux des organes de contrôles et contient des suggestions de recommandations.

PARTIE I.

LE NOUVEAU SYSTEME DE CONTROLE DE PASSATION DE MARCHES PUBLICS

D'une manière plus détaillée, la première partie de ce travail de recherche a intérêt de souligner les raisons de la réforme en matière des Marchés Publics. En 2004, l'Administration centrale et le Ministère des Finances et du Budget ont adopté une grande réforme en matière des Finances Publics pour assurer la bonne gouvernance financière de l'Etat et l'utilisation efficace des ressources de la collectivité. Alors, la première partie de ce mémoire porte essentiellement dans le chapitre premier, sur la mise en évidence de l'effondrement de l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics. Et le chapitre second s'intéresse au nouveau système de contrôle de passation des Marchés Publics et le mode de passation y accordé.

Avant de parler de l'effondrement de l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics, il est important de mettre en relief le concept des Finances Publiques origines de la réforme. Puis, montrer les faiblesses constatées de l'ancien système de contrôle en décrivant en premier lieu la structure organisationnelle (CCM) et de trouver les lacunes pertinentes qui a entraîné l'effondrement et l'adoption d'un nouveau système de contrôle. En outre, il est évident de comprendre quels sont les majeurs facteurs déclencheurs de la réforme à savoir les facteurs exogènes et les facteurs endogènes. Par ailleurs, il est important de connaître aussi les initiatives du gouvernement en faveur de la réforme du système de contrôle de passation des Marchés Publics. Enfin, en s'intéressant sur le nouveau système de contrôle de passation des Marchés Publics, on doit visualiser tout d'abord la mise en place de l'ARMP et son fonctionnement. Puis, il faudra connaître les procédures de passation des Marchés Publics selon le nouveau code et enfin, mettre en une grande considération le déroulement de contrôle effectué par la CNM et la régulation faite par la CRR.

Chapitre I. L'EFFONDREMENT DE L'ANCIEN SYSTEME DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS

La maîtrise de passation des Marchés Publics constitue l'un des bases de la bonne gouvernance financière de l'Administration Publique. L'utilisation efficace et efficiente de l'argent de l'Etat nécessite l'application d'une discipline bien claire et explicite. Cette application demande de la volonté de l'Administration à mettre en valeur l'intérêt de la collectivité. Pour cette raison que les dirigeants et les spécialistes ont décidé de faire un constat sur les travaux de contrôle effectué avant la réforme de 2004 en matière des Finances Publiques et notamment à celle de passation des Marchés Publics.

Dans cette partie, le premier chapitre se divise en trois sections dépendantes. En premier lieu, la section 1 s'intéresse sur les concepts des Finances Publiques en mettant en relief les relations existantes entre les Marchés Publics et les Finances Publiques. En deuxième lieu, la section 2 mettra l'accent sur les faiblesses constatées dans l'ancien système de contrôle. En dernier lieu, la section 3 dégagera les facteurs déclencheurs de la réforme et les initiatives du gouvernement.

Section 1 : Concepts des Finances Publiques

Pour mieux comprendre l'analyse, il est important de donner quelques notions en matière des Finances Publiques en mettant en évidence les relations entre les Finances Publiques et les Marchés Publics.

A. OBJET¹ DES FINANCES PUBLIQUES

La croissance économique et le développement social constituent les principaux objectifs de la mise en œuvre de la Politique Générale de l'Etat (PGE). De ce fait, les Finances Publiques visent à déterminer les stratégies de recouvrement des recettes et les moyens efficaces sur l'exécution des dépenses pour assurer la bonne gestion financière de l'Etat.

Les finances publiques ont ainsi pour objet l'étude des aspects juridiques, politiques, économiques des recettes et des dépenses des budgets des collectivités publiques. A savoir, du budget de l'Etat Central, du budget des Collectivités Territoriales et du budget des Etablissements publics. De ce fait, les finances Publiques sont liées aux interventions de l'Etat assignées à des fins politiques.

¹Selon le Manuel de Procédure des Finances Publiques 2010, Madagascar

Après avoir donné l'objet des Finances Publiques, nous avons l'intérêt de savoir et de comprendre les différentes sources de financements des secteurs publics. Alors le paragraphe suivant donnera les principales sources de financement de l'Etat pour qu'il puisse engager des dépenses publiques.

B. FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC

Le système de financement des secteurs publics est à la fois complexe et diversifié. Il varie en fonction du niveau de développement de chaque pays, donc il faut tenir compte de la réalité. En générale, il y a deux sources de financement du secteur public :

- Les ressources provenant de la participation de l'Etat à l'économie de marché. Dans ce cas, l'Etat prête ou collabore avec les agents économiques en qualité en tant que partenaire qui se fait par les ventes des biens et services et la modification du patrimoine de l'Etat ou en tant que souverain qui s'effectue par voie de contrainte.
- Les ressources que l'Etat se procure auprès des organismes publics nationaux ou internationaux.

Donc, le secteur public dispose deux ressources de financement. En dessous, nous allons voir les dépenses publiques selon le concept global des Finances Publiques.

C. LES DEPENSES² PUBLIQUES

Une instruction Générale est mise à la disposition des intervenants dans la procédure d'exécution des dépenses publiques pour éviter les rejets en cas de non-respect de la procédure. Ces intervenants sont le Contrôleur des Dépenses Engagées, les gestionnaires de crédits, les liquidateurs, les dépositaires comptables, les ordonnateurs et les comptables du Trésor. Musgrave³ propose une synthèse des apports de l'économie du bien être et de l'économie keynésienne. Le budget de l'Etat a selon lui trois fonctions :

- Une fonction d'affectation : elle consiste à satisfaire les besoins collectifs, internaliser les effets externes et corriger les effets de la concurrence imparfaite.
- Une fonction de redistribution: à partir d'un jugement normatif sur la redistribution des revenus doit chercher à redistribuer les revenus en préservant l'efficacité économique.
- Une fonction de stabilisation: qui consiste à réguler la demande globale pour avoir le plein emploi sans l'inflation.

Si telles sont les dépenses publiques selon la vision globale des Finances Publiques, il est important de mettre l'accent sur la liaison entre la fiscalité et les Marchés Publics.

² Circulaire n°519 – MEFB du 30Déc 2003

³ MUSGRAVE: “Theory of public finance”; first edition; New York ;1959; 246 p

D. LIAISON ENTRE LA FISCALITE ET LES MARCHES PUBLICS

Les activités de l’Etat sont liées aux fonctions de la fiscalité. Les secteurs publics prélevent des impôts, des taxes et commercialisent également des prestations en vue de satisfaire notamment les biens et services collectifs donc :

- Elle permet de financer les achats des facteurs de productions et des biens et services dont l’Etat a besoin pour assurer les prestations. Donc, l’Etat doit assurer des ressources pour satisfaire des biens et services collectifs.
- Elle contribue à la révélation de la préférence de la collectivité par le biais de la recette courante.
- Elle exerce une certaine influence sur la croissance économique en raison de son incidence sur l’offre de travail et d’épargne.
- Elle est un moyen de promouvoir le développement.

Bref, en sachant qu’il y a une liaison entre les Marchés Publics et la fiscalité, parlons maintenant dans la suite de l’analyse la réforme budgétaire qui est la source de la grande réforme en matière de passation des Marchés Publics.

E. LA REFORME⁴ BUDGETAIRE

En 2004, Le gouvernement malgache a envisagé une grande réforme sur les finances publiques. Ces dernières a connu une énorme dégradation qui s’explique par :

- Augmentation des coûts des services ;
- Baisse du niveau de la qualité des services ;
- Une mauvaise gestion entraînant une insatisfaction des citoyens-usagers ; le citoyen-contribuable veut savoir la destination de son argent ;
- Une perte de confiance des citoyens sur les appareils d’Etat ;

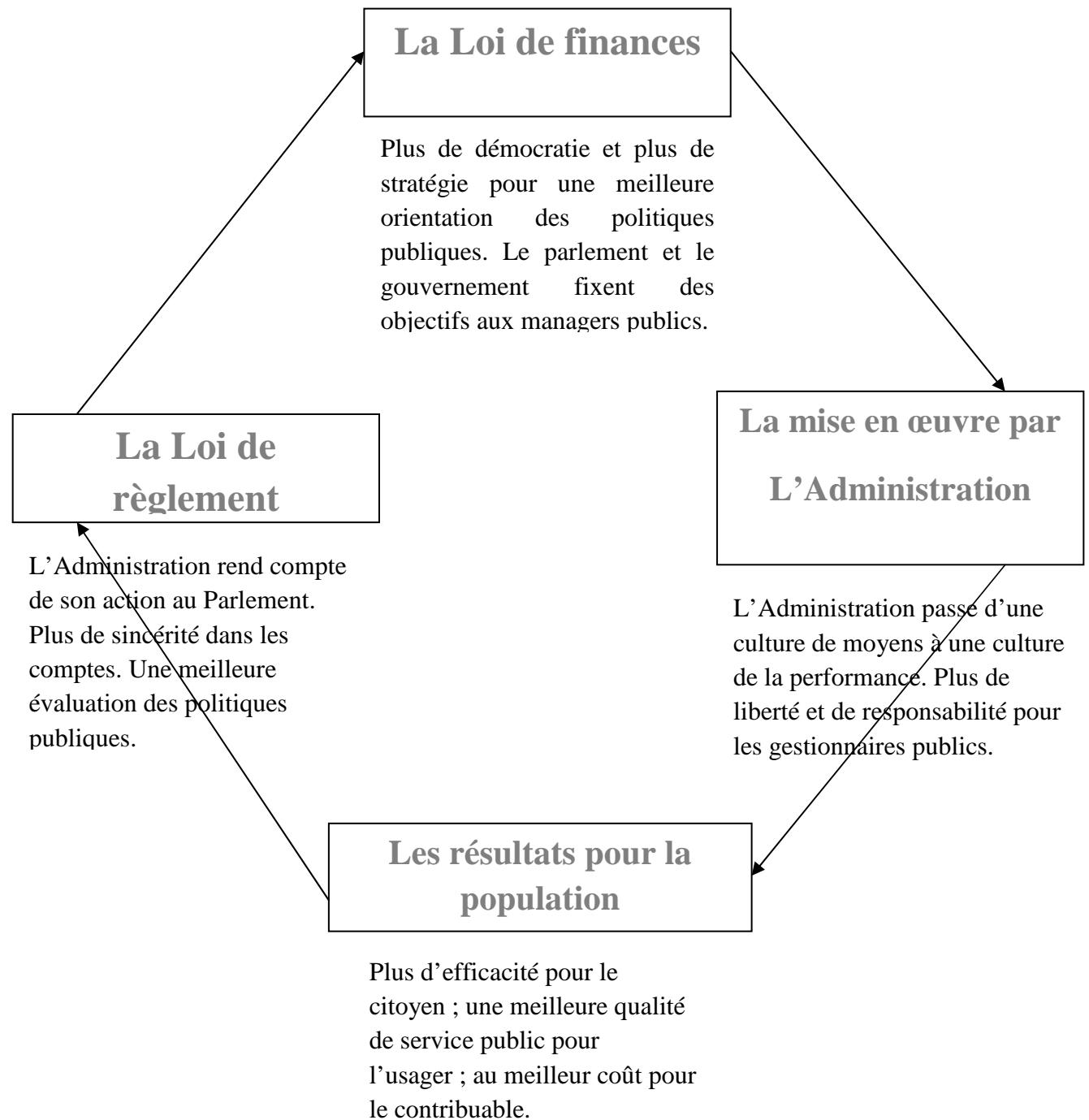
Par conséquent, une nouvelle Loi Organique sur la Loi des Finances était adopté par le gouvernement qui se repose sur deux idées fondamentales :

- ✓ la transparence et la lisibilité du budget et des comptes pour le parlement ;
- ✓ l’efficacité et la performance de l’Etat pour une amélioration de la gestion publique.

Cette nouvelle loi organique sur la Loi des Finances est élaborée dans l’objectif d’établir une gestion rationnelle des Finances Publiques ou la réduction des coûts avec une efficacité accrue du service rendu. Cette nouvelle gestion des Finances Publiques se résume dans le schéma suivant :

⁴Selon la loi Organique n° 2004 – 007 du 26 Juillet 2004 sur les Lois de Finances

Figure 1: la LOLF dans la nouvelle gestion publique



Les réformes portées sur les Finances Publiques touchent essentiellement les Marchés Publics. Un grand changement est aussi mené en matière de passation des Marchés Publics. Pour mettre en évidence les défaillances de l'ancien système, la deuxième section s'intéresse également sur la structure organisationnelle de la CCM ainsi sur ses missions et attributions. Ensuite, elle dégage l'inefficacité de cette commission. Enfin, elle évoque toutes les lacunes qui marquent la défaillance de ce système de contrôle.

Section 2 : Les faiblesses constatées de l'ancien système de contrôle

Avant de parler des faiblesses et des défaillances de l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics, on va tout d'abord visualiser la structure organisationnelle ainsi les missions et attributions de la CCM.

A. STRUCTURE⁵ ORGANISATIONNELLE DE L'ANCIEN SYSTEME

1. Description de la Commission Centrale des Marchés (CCM)

Avant la réforme de 2004, le décret n° 98-559 portant la réglementation des Marchés Publics a mis en place la Commission Centrale des Marchés et les Commissions Provinciales des Marchés. Le siège de la CCM a été placé dans le capital de Madagascar, tandis que les CPM étaient instituées dans chaque chef-lieu de province existant dans la grande île. Elles sont placées sous la tutelle du Président de la République qui délègue ses pouvoirs au chef du gouvernement.

La Commission Centrale des Marchés s'organise comme suit :

- Un Président : le Directeur général du Contrôle des dépenses engagées ou son Représentant, représentant le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;
- Trois Membres : Un représentant de chaque Ministre des Ministères suivants : Ministère des Finances ; Ministère des Travaux Publics ; et Ministère chargé du Plan
- Un représentant de l'Inspection Générale de l'Etat ;
- Un opérateur économique désigné par la Fédération Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture.

Ensuite, les Commissions Provinciales des Marchés étaient composées de :

- Un Président : le Délégué du Contrôle des Dépenses Engagées ou son représentant.
- Quatre Membres : le représentant de l'Etat ; les représentants respectifs dans la Province Autonome des autorités définis dans les membres de la CCM.

Après avoir décrire la structure organisationnelle de la Commission Centrale des Marchés, on va voir quelles sont ses missions et attributions en tant qu'organe de contrôle de passation des Marchés Publics.

2. Missions et attributions des Commissions des Marchés

Les Commissions des Marchés instituées par le décret n° 98-559 portant la réglementation des Marchés Publics sont chargées de formuler un avis sur les dossiers qui leurs sont soumis à l'examen. Elles occupaient des tâches prépondérantes et devaient assurer le bon fonctionnement des Marchés Publics. Alors :

⁵ Selon le décret n° 98 – 559 portant la réglementation des Marchés Publics

- Elles ont examiné l'économie et la régularité portée devant elles.
- Elles devaient assurer l'application des mesures prises par le Gouvernement et intéressant particulièrement les Marchés Publics.
- Elles ont assisté et conseillé l'Administration dans la passation et l'exécution des Marchés Publics.
- Elles prenaient en charge les recours en matière de Marchés Publics.

Si telles sont la structure organisationnelle, les missions et les attributions de la Commission Centrale des Marchés, on va mettre en évidence ses inefficacité et ses défaillances.

B. L'INEFFICACITE DE LA CCM

Avant la réforme de 2004, la CCM joue un rôle très important dans le contrôle de passation de Marchés Publics. Elle assurait le bon fonctionnement de passation de Marché Public en tant qu'organe de contrôle existant à l'époque. Cependant, on avait constaté plusieurs lacunes sur son rôle et son acte. De ce fait, l'inefficacité de la CCM se justifie par les raisons suivantes :

- Dans la pratique, le rôle de la CCM se limite à la mission de contrôle des attributions des marchés.
- Marqué par l'absence d'assistance technique aux maîtres de l'ouvrage et de contrôle technique.
- Marqué notamment par l'insuffisance des moyens alors que les seuils de contrôles à priori mises en œuvre est trop faible (trop bas).
- Marqué par la présence des personnels insuffisants en qualité et de même en quantité.
- Marqué par l'inexistence de permanence des fonctions de membre.

On a déjà vue les défaillances de la Commission Centrale des marchés et puis dans la suite, on va voir les autres lacunes de l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics.

C. LA COMPLEXITE DE L'ANCIEN TEXTE DES MARCHES PUBLICS⁶

Il y avait deux formes d'irrégularités constatées sur la complexité de l'ancien texte précisant le mode de passation des Marchés Publics avant la réforme de 2004.

⁶ Rapport Analytique sur la Passation des Marchés à Madagascar du 30 décembre 2002 – Révisions Mai 2003 et Juin 2003

Operational Quality and Knowledge Services
Région Afrique, Banque Mondiale

1. La non-conformité du cadre juridique et réglementaire :

Avant la réforme de 2004, les anciennes règles du Codes des Marchés Publics, issues du Décret n° 98-559 du 06 Août 1998, ne permettent pas d'assurer un véritable cadre de compétition répondant au principe d'efficacité et de transparence car elles sont complexes. De ce fait, l'application de ces règles provoque des difficultés pour les autorités contractantes de même pour les responsables des Marchés Publics. Cette faiblesse est marquée par l'absence des circulaires, des notes ou des guides d'utilisateurs permettant d'aider les responsables des Marchés Publics à mettre en œuvre les principes exigés par l'ancien code des Marchés Publics. Aucune mesure de facilitation n'est adoptée pour affaiblir la complexité des règles existantes. En effet, la lecture de l'ancien code de marchés semble difficile pour les utilisateurs et conduit à des mauvaises interprétations. On va examiner dans le paragraphe suivant les lacunes constatées sur la procédure et la pratique de passation des Marchés Publics.

2. Les lacunes constatées sur la procédure et la pratique.

D'une manière plus détaillée, on constate plusieurs problèmes sur le mode de passation de marché. Ces problèmes créent des obstacles majeurs qui entraînent le ralentissement et la lourdeur lors de la complexité des procédures exigées par l'ancien code de Marchés Publics. Mais, pour faciliter l'analyse nous allons voir d'une façon plus générale les principales faiblesses des procédures et pratiques constatées.

- Dans le cadre juridique, on observe un manque de transparence du processus de la passation des marchés qui induit une grave erreur qui peut être volontaire ou involontaire chez les autorités contractantes et les candidats soumissionnaires. Cela se justifie par la méconnaissance, de la majorité des responsables d'administration et des opérateurs privés, des dispositions transitoires et continues à appliquer les dispositions.

- Les procédures existantes sont vraiment lourdes et complexes car le processus de passation des marchés nécessite 30 étapes différentes et faire intervenir les mêmes organes de contrôle, qui appelé CCM, à chacune des étapes. Donc une tentative de corruption va s'émerger chez les autorités contractantes et les soumissionnaires.

- Aucune entité n'est instaurée pour régler les problèmes de litiges dans le cadre des Marchés Publics. Cela s'identifie par l'absence de voie de recours rapide et efficace avant la notification du marché et encours d'exécution du marché.

Dans la pratique, les faiblesses de la procédure se manifestent généralement par le fractionnement des marchés, la limitation de la publicité et l'insuffisance de la mise en

compétition, le recours abusifs aux marchés de gré à gré, la non-adaptation aux conditions d'exécutions des marchés aux critères d'évaluation des offres, la modification des critères d'évaluation des offres après ouverture des plis et la négociation des termes et conditions des marchés après attribution.

Les faiblesses énumérées précédemment sont basées sur l'analyse des textes juridiques régissant les passations des Marchés Publics avant la réforme de 2004. En outre, parlons des incapacités des organes de la commande publique.

D. L'INCAPACITE DE LA CAO

Dans la passation de marché public, la Commission d'Appel d'Offres ou la CAO est un organe qui occupe une tache plus confidentielle. Elle doit assurer la véracité de toutes les informations lors du moment de l'ouverture des plis. Avant la reforme de passation des Marchés Publics de 2004, on avait constaté un dysfonctionnement de point de vu sur son rôle et sur son acte. Ces problèmes sont identifiés sur plusieurs angles :

- Les règles relatives aux fonctionnements des CAO sont imprécises et sont sources de nombreux dysfonctionnements internes.
- On observe des lacunes et même inexistence de formations des membres de la CAO en matière de Marchés Publics.
- On constate une faible responsabilisation des membres des différentes CAO et qui induit des nombreuses divulgations d'informations avant et après l'ouverture des offres.

De ce fait, la Commission d'Appel d'Offres nécessite une grande correction. Ensuite, on va repérer les défaillances des organes des Audits Contrôles de l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics.

E. L'INEFFICACITE DES ORGANES DES AUDITS CONTROLES SOURCE DE CORRUPTION

Avant la réforme de 2004, le processus de passation et d'exécution des Marchés Publics était marqué par la possibilité de corruption. Le problème de la corruption ici est dû par l'inefficacité des organes de contrôle appelés Audits Contrôles. Ce problème se manifeste d'une façon élargie car la passation de marché est caractérisée⁷ par:

- Le manque de confidentialité autour de processus de choix des offres.
- Le favoritisme de certains candidats.
- La déresponsabilisation des autorités contractantes.

⁷ *Country Procurement Assessment Review (CPAR, Volume I, Dernière Version, Juin 2003*

- Les fraudes et détournements en tout genre.
- La faiblesse de la capacité de contrôle et de l'inefficacité des organes de contrôle des Marchés Publics.
- L'absence d'outils de performance et de moyens financiers permettant d'assurer un audit interne et externe efficace;
- L'absence de coopération étroite entre les différentes structures chargées du contrôle.
- Les résultats des contrôles et audits ne sont pas suivis d'effets et notamment de sanctions.

Les différentes formes de corruptions qui peuvent être vues sur la passation et l'exécution des Marchés Publics sont multiples. Mais ici, on va citer les plus fréquentes :

❖ Au cours de la passation des marchés : il y avait la rédaction de cahiers des charges sur mesure, une divulgation d'information aux candidats par les membres de la commission d'évaluation des offres, un fractionnement artificiel des marchés et des recours abusif aux marchés de gré à gré.

❖ Au cours de l'exécution des marchés : on observe une double facturation, un recours aux avenants de régularisation et l'utilisation de matériels non prévus par les cahiers des charges.

La corruption constatée dans ce système de contrôle marque l'incapacité de l'Administration. Le paragraphe suivant met l'accent sur le régime de fiscalisation des Marchés Publics.

F. LA MECONNAISSANCE⁸ DU REGIME DE FISCALISATION DES MARCHES PUBLICS

On constate que tous les opérateurs économiques ignorent le régime de fiscalisation des Marchés Publics. Dans l'ancien système de passation de Marchés Publics, il y avait des problèmes d'insuffisance des ressources locales subies par le Programme des Investisseurs Publics (PIP) qui nécessite une mise en place d'un nouveau système de fiscalisation des projets. Face à ce problème, les Marchés Publics supportent des surcouts importants qui sont dus à la faiblesse des administrations des douanes et des impôts et au manque de transparence de certaines procédures à l'importation. Ces méconnaissances du régime fiscal sont dues :

⁸ *Country Procurement Assessment Review (CPAR, Volume I, Dernière Version, Juin 2003*

- A l'inexistence des communications entre les opérateurs économiques, les bailleurs de fonds, les gestionnaires de projets, les ministères et les agents des administrations fiscales et douanière chargée de l'application et du suivi de la législation.
- A la faiblesse de l'administration dans le suivi de la TVA.
- A la lourdeur des procédures de paiement des droits et taxes à l'importation.
- A la difficulté de l'exactitude de prévision budgétaire de ces taxes par projet.

Pour pouvoir surmonter ces problèmes, le gouvernement malgache avait décidé de pratiquer la réforme en matière des Marchés Publics. Donc, dans la section suivante, on va énumérer les facteurs déclencheurs de la réforme et les initiatives du gouvernement à l'époque.

Section 3 : Les facteurs déclencheurs⁹ de la réforme et les initiatives du gouvernement.

Suite à la constatation des faiblesses de l'ancien système de contrôle de passations des Marchés Publics, Madagascar prend l'initiative de réforme en matière de marchés publics. Plusieurs facteurs conduisent les dirigeants politiques et les personnels compétents et spécialistes en marchés publics à adopter le nouveau Code des Marchés Publics. Ces facteurs peuvent être exogènes ou endogènes.

A. LES FACTEURS EXOGENES

Dans les normes de bonne gouvernance, en vue d'une plus grande efficacité et des marchés publics, l'Etat malgache adopte un nouveau code des Marchés publics. Cette dynamique est imposée par la nécessité de moderniser et d'harmoniser l'ensemble de mécanismes des Finances Publiques dans lesquelles sont incluses la gestion de dépenses publiques, les ressources de l'Etat et le système de passation des Marchés Publics. De ce fait, cette réforme est basée sur :

- La bonne Gouvernance : Bâtir un cadre de Finances Publiques transparent et efficace
- La nécessité d'améliorer la crédibilité de l'Etat
- Le besoin d'améliorer les perspectives macroéconomiques de processus de production.

Ces facteurs sont classés comme des facteurs exogènes car ils dépassent le domaine des Marchés Publics mais qui sont l'origine de la réforme de 2004 et nécessitent l'instauration d'un nouveau système de contrôle de passation de Marchés Publics. Ainsi, il existe des facteurs endogènes qui entrent en vigueur sur le contrôle de passation de Marchés Publics.

⁹ Cours de Passation des Marchés Publics de Mr Jaonasy ANIVOSOA, DESS Finance 2013

B. LES FACTEURS ENDOGENES

Suite à la constatation des faiblesses de l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics, l'instauration d'un nouveau code est indispensable.

La défaillance de l'ancien système se résume comme suit : Inefficacité des Ministères dans l'absorption des ressources qui se manifeste essentiellement par l'engagement de marché tombant en zéro budgeting et le délai de passation est trop long, mauvais rapport entre les dépenses faites et la valeur des prestations obtenues, absence de planification de passation de marchés, insuffisance du lien avec le budget, non maîtrise par les intervenants du système, environnement dominé par la corruption, lourdeur de procédures, complexité, obsolescence de règles existantes et enfin la manque de transparence dans certaines procédures.

On peut donner le résumé¹⁰ des risques à gérer sous forme d'un tableau récapitulatif pour assurer le bon fonctionnement du système de contrôle de passation des Marchés Publics.

Tableau 1: Récapitulation des risques à gérer sur la Passation des Marchés Publics

Risques à gérer	Ce qui peut se passer	Comment cela peut se passer
Faible capacité d'absorption des ressources budgétaires	Le temps pris pour attribuer les contrats et pour l'exécution des marchés est excessif	<ul style="list-style-type: none">- Absence de programmation de la passation des Marchés- Contrôles sans valeur ajoutée et seuils d'approbation trop bas- Absence ou non-respect des délais impartis aux multiples intervenants- Personnels insuffisamment formés
Prix élevés et inefficacité de la passation des marchés	Les marchés sont passés de gré à gré à des prix souvent non économiques Les contrats ne sont pas attribués au soumissionnaire qualifié ayant offert l'offre évaluée la moins disante Les offres reçues / les marchés attribués n'ont pas	<ul style="list-style-type: none">- Absence de mécanismes de recours qui imposent aux soumissionnaires des risques excessifs et inutiles- Procédures d'urgence, gré à gré, fractionnement des Marchés- Critères d'évaluation subjectifs- Insuffisances dans la préparation, l'exécution et la supervision nationale des projets- Les opérateurs privés

¹⁰ Country Procurement Assessment Review (CPAR, Volume I, Dernière Version, Juin 2003)

	<p>un bon rapport qualité-prix.</p> <p>L'appel d'offres et l'attribution prend trop de temps.</p> <p>Lenteurs dans les paiements</p>	<p>attribuent un risque élevé aux marchés publics</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de programmation des dépenses en liaison avec la passation des marchés - Les opérateurs chargent les frais financiers pour couvrir les retards de paiements
Corruption	<p>Les autorités contractantes n'agissent pas de la même manière vis à vis des prestataires de services, fournisseurs et entrepreneurs, qui subissent des pressions, sans avoir de recours efficace et sûr.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Régimes dérogatoires et ingérences politiques dans l'attribution des marchés - Recours abusif aux marchés de gré à gré et autres procédures dérogatoires, non transparentes - Multiplicité des contrôles a priori et des visas d'approbation non nécessaires - Les autorités contractantes n'agissent pas suivant un code d'éthique et ne sont pas tenues responsables, sanctionnées, dans la transparence, en cas de manquement.
Mauvaise application de la réglementation des marchés publics et impossibilité d'auditer	<p>Les autorités contractantes manquent de compétences capables d'appliquer les textes</p> <p>Existence d'un écart entre la réglementation et les pratiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diffusion insuffisante de la réglementation et absence de textes d'application - Absence d'outils appropriés (manuels de procédures, documents standard et support informatique, et textes d'application). - Les déficiences dans la conservation et l'archivage des documents masquent les cas de non-respect de la réglementation - Inexistence ou non utilisation de méthodes modernes d'informatisation et d'information.

Source : CPAR, Volume 1 ; page 5

Si tels sont les risques à gérer pour améliorer le contrôle de passation des Marchés Publics, on va cibler dans la suite, les mesures prises par l'Administration.

C. L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT¹¹

Car le système de contrôle de passation des Marchés publics n'est pas efficace voir défaillant et inefficent, le gouvernement malgache prend l'initiative de mettre en place un nouveau système de contrôle qui se traduit par la rédaction du nouveau Code de Marchés Publics (CMP de 2004).

L'esprit du nouveau code est basé sur :

- L'élaboration d'un nouveau cadre juridique basé sur les pratiques internationales
- L'implication des responsables des Gouvernements dans l'utilisation rationnelle des deniers publics
- La simplicité et facilité de lecture
- La clarification des rôles et simplification des structures d'intervention
- La professionnalisation de l'achat public
- Le renforcement du dispositif de lutte contre la corruption.

On a déjà parlé les initiatives du gouvernement, mais le paragraphe suivant dénonce les idées fondamentales de la réforme.

D. LES IDEES FONDAMENTALES DE LA REFORME¹²

A fin de corriger les erreurs de l'ancien Code de Marchés Publics et de mieux gérer les risques qui peuvent être venus, la réforme de 2004 porte des innovations importantes qui se base sur :

- L'instauration d'un Code d'éthique des Marchés Publics
- La mise en place des Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM)
- La systématisation de la publicité
- La consécration, confirmation et renforcement des rôles et attributions de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)
- La remise sur rails des Comités de Règlement Amiable des Litiges (CRAL) relatifs à l'exécution des Marchés Publics
- Les possibilités pour les parties d'intenter un recours avant l'attribution d'un marché par l'instauration d'un organe de recours paritaire et indépendant.
- Le renforcement de l'encadrement du régime de paiement et des intérêts moratoires.
- La détermination des conditions de rejet des « offres anormalement basses ou anormalement hautes »

¹¹ Cours de Passation des Marchés Publics de Mr Jaonasy ANIVOSOA, DESS FINANCE 2013

¹² Madagascar Action Plan (MAP) ; Activité prioritaire n°7

- La mise en place de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)
- Le remplacement de l’ancienne CCM par la CNM.

La mise en œuvre de la réforme commence par la naissance du CMP (Codes des Marchés Publics). Donc, le paragraphe suivant s’intéresse sur le contenu du nouveau CMP.

E. LA NAISSANCE DU NOUVEAU CMP¹³

Selon le nouveau Code les Marchés Publics ou CMP, « *les Marchés publics sont des contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux avec des personnes publiques, ou privées par les personnes morales de droit public mentionnées à l’article 3 de ce Code désignées ci-après sous le terme « Autorité Contractante », pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou de prestations intellectuelles* »¹⁴.

1. Les idées fondamentales du nouveau CMP

Le nouveau CMP est un texte juridique élaboré pour la mise en œuvre de la réforme de passation de Marchés Publics. Il est inspiré par l’échec de l’ancien code en corrigeant les erreurs et les défaillances constatées avant la réforme. Il est instauré suivant la loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Codes des Marchés Publics. En outre, ce code est complété par plusieurs textes comme les décrets, les arrêtés, les décisions, les circulaires et les notes.

L’objectif global vise à lutter contre la corruption, la transparence des gestions et l’amélioration de la commande publique. Pour pouvoir assurer l’efficience de la commande publique et la bonne gestion du denier public, le nouveau code souligne que le Marché Public doit respecter trois grands principes :

- La liberté d'accès à la commande publique
- L'égalité de traitements des candidats
- L'efficacité et la transparence des procédures

2. Le contenu¹⁵ du nouveau CMP

Le nouveau Code de Marchés Publics comprend onze titres :

- *le Titre Préliminaire* s’engage sur la notion de marché public, annonce les différents types de Marchés Publics en quatre catégories et enfin précise le champ d’application : « Art 1 à3 »
- *le Titre I* donne les principes généraux et l’instauration de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) : « Art 4 »

¹³*Loi n°2004 – 009 du 26 juillet 2004 portant Codes des Marchés Publics*

¹⁴*Article 1 du Code des Marchés Publics : Notion des Marchés Publics*

¹⁵*Exposés des Motifs de la loi n° 2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Codes Marchés Publics ; page3*

- *le Titre II* met en relief les intervenants au niveau du secteur public dans le processus de passation de Marché Public qui sont la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), la Commission d'Appel d'Offres et les Groupements d'Achats Publics : « Art5 à 7 »
- *le Titre III* déclare les intervenants cocontractants de l'Administration et précise les critères de qualifications, d'exclusion et de candidature des groupements d'entreprises : « Art 8 à 13 »
- *le Titre IV* décrit les procédures à suivre selon les modes de passation des Marchés Publics, (Appel d'offres ouvert, Appel d'offres ouvert avec préqualification, Appel d'offres ouvert en deux étapes, Appel d'offres restreint, Appel d'offres infructueux...) : « Art14 à 28 »
- *le Titre V* se rapporte à l'exécution proprement dite des marchés publics : il mentionne la forme des Marchés Publics, l'objet et contenu des Marchés Publics, les prix des marchés, les garanties, ainsi que les changements en cours d'exécution des Marchés Publics et les règlements des Marchés Publics : « Art 29 à 50 »
- *le Titre VI* concerne la résiliation et ajournement des Marchés Publics : « Art 51 et 52 »
- *le Titre VII* constitue l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et précise son organisation, son fonctionnement et ses missions : « Art 53 et 54 »
- *le Titre VIII* régit le mode de règlement des litiges et recours : « Art 55 à 57 »
- *le Titre IX* traite de l'Ethique des Marchés Publics : « Art 60 »
- *le Titre X* concerne les dispositions diverses et finales : « Art 61 »

Selon l'Article 2 de ce code, les différents types de Marchés Publics sont :

- Les marchés de travaux qui ont pour objet la réalisation de tous travaux de bâtiment ou de génie civil.
- Les marchés de fournitures qui ont pour objet l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels.
- Les marchés de services qui ont pour objet la réalisation de prestations de services.
- Les marchés de prestations intellectuelles qui ont pour objet des prestations à caractère principalement intellectuel dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable. Ils incluent notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage délégée, les contrats de conduite d'opération et les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique.

Bref, la bonne gestion financière de l'Etat nécessite une bonne maîtrise de la Finance Publique. Le système de financement des secteurs publics montre que les fonds mis à la disposition des dirigeants politiques sont en grande partie venu des citoyens que nous

appelons « Les Contribuables ». Alors, il est important de contrôler le maniement des deniers publics et de savoir les destinations de l'argent des citoyens. Grâce à la sincérité et à l'intégrité, le gouvernement malgache a adopté une grande réforme sur les Finances Publiques notamment sur les Marchés Publics suite à l'inefficacité de l'ancien système de contrôle de passation des marchés. C'est dans ce sens que le chapitre I s'engage sur l'effondrement de l'ancien système de contrôle en adoptant un nouveau Code Marchés Publics. Mais on va entamer le chapitre II qui met l'accent sur les procédures de passation des Marchés Publics et les fonctionnements du nouveau système de contrôle.

Chapitre II. LES FONCTIONNEMENTS DU NOUVEAU SYSTEME DE CONTROLE ET LE MODE DE PASSATION DES MARCHES.

Grace à la promulgation de la loi n° 2004 – 009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics, l'Etat malgache a eu l'occasion d'instaurer l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Pour cela, ce chapitre se divise en trois grandes sections. Tout d'abord, la section I sera consacré à décrire cet Etablissement en mettant en évidence les missions, les attributions et les fonctionnements de l'ARMP. Ensuite, la section II, s'engage sur les procédures de passation de Marchés Publics selon le nouveau code. Enfin, la section III met l'accent sur les modalités de contrôles effectuées par la CNM et le mode de régulation faite par le CRR.

Section 1 : La mise en place de l'ARMP et son fonctionnement

Puisqu'il y avait un passage d'un ancien système à un autre nouveau système, alors il y a eu une période transitoire. Durant cette période, la loi prévoit que la CCM effectuait ses fonctions et ses missions jusqu'à la mise en place et la mise en fonction de l'ARMP et ses démembrements.

L'ARMP a généralement comme objectif de garantir la transparence sur le maniement du denier public pour assurer la bonne gouvernance et l'efficacité de l'utilisation de l'argent de l'Etat. De ce fait elle se base sur l'application des textes juridiques bien clairs et sans discrimination de tout participant à la commande publique. Alors, parlons de l'ARMP en décrivant sa structure et son organisation.

A. ORGANISATION ET STRUCTURE DE L'ARMP

1. Définition¹⁶

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics peut être définie selon le décret 2005 – 215 du 03 Mai 2005 comme « *un Établissement Public à caractère administratif doté de la personnalité morale, jouissant de l'autonomie administrative, technique et financière, et placé sous tutelle budgétaire et financière des Ministères chargés des Finances et du Budget* ».

Elle est soumise aux vérifications de l'inspection générale de l'Etat, de l'Inspection Générale de Finances et parfois par des corps de contrôle compétents. Enfin, l'ARMP est

¹⁶ Article 2 du Décret n°2005 – 215 du 03 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

soumise aux règles de la comptabilité publique, alors sa comptabilité doit être tenue en conformité avec le PCOP.

Dans cette optique, on peut dire que l'ARMP est un établissement qui s'occupe uniquement les Marchés Publics en tant qu'organe de contrôle indépendant institué par application des articles 4, 53 et 54 du Code des marchés publics.

2. *Mise en place de l'ARMP*

L'ARMP a été mis en place par le nouveau Code de Marchés Publics : « *Il est institué une Autorité de Régulation des Marchés Publics 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)* »¹⁷.

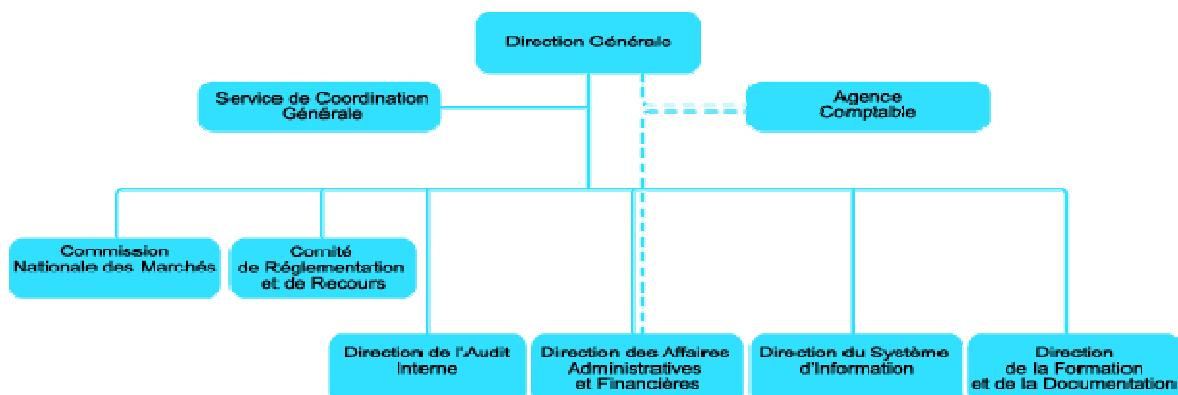
Le siège¹⁸ de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est fixé à Antananarivo. Mais selon l'accord sorti de la délibération des Conseils d' Administrations approuvée par l'autorité de tutelle, on peut créer des antennes techniques dans tout autre lieu du territoire national.

ARMP : Immeuble plan Anosy ; 4è étage – porte 414 ; Tél : (+261)20 22 285 93 ; Fax: (+261) 20 22 677 31 ; Site web: www.armp.mg ; E-mail : infos@armp.mg

L'administration de cet établissement est assurée par deux organes : le Conseil d'Administration et la Direction Générale

Pour pouvoir mettre en évidence la structure, on va montrer l'organigramme de l'ARMP.

Figure 2: Organigramme de l'ARMP



Source : www.armp.mg

¹⁷ Article 53 de la loi n°2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Codes des Marchés Publics.

¹⁸ Article 3 du Décret n° 2005 – 215 du 03 Mai 2005 portant organisation et

fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Parce qu'on a déjà donné la description de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, on va visualiser dans le paragraphe suivant, les attributions de cet Etablissement.

B. LES ATTRIBUTIONS¹⁹ DE L'ARMP

L'Autorité de régulation de Marchés Publics est chargée de :

- Assurer l'application juste et équitable des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ;
- élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre des mesures de prévention et de lutter contre la corruption dans le domaine des Marchés Publics;
- assurer l'harmonisation des mesures relatives au système de passation des marchés publics à Madagascar tant au niveau de l'Administration central qu'à celui des collectivités territoriales décentralisées ainsi que des entreprises et des établissements publics nationaux ou locaux ;
- fixer les normes et règles de passation de Marchés Publics et veille, par des études et des avis réguliers, à la juste et saine application de la législation et de la réglementation et des procédures relatives aux Marchés Publics; à cet effet elle formule toute recommandation ou proposition d'amélioration appropriée à la Présidence de la République au Gouvernement ainsi qu'au Parlement ;
- entreprendre et faire entreprendre, selon le cas, des audits indépendants sur la passation des marchés, et mener des enquêtes et des investigations ; à ce sujet elle transmet aux organes d'inspection et de contrôles les cas de violations constatées ;
- établir des rapports périodiques à l'attention du Gouvernement et des Commissions des Finances du Parlement sur l'exécution des marchés sur la base des enquêtes et audits réalisés ; ces rapports sont assortis de toutes propositions susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système de passation des marchés ;
- contribuer à l'information et à la formation des intervenants dans le système de passation, les procédures applicables aux marchés publics, en particulier les Unités de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM), les Personnes Responsables des Marchés Publics (PRMP), les Ordonnateurs de dépenses, les partenaires privés et civils, économiques et commerciaux des organismes publics ; à ce titre, elle établit, développe et met en œuvre des plans de formation et de renforcement de capacités, élabore des documents-standards, des manuels de procédures et renforce les relations institutionnelles avec les Universités et les

¹⁹ Application de l'Article 4, 53 et 54 du Code des Marchés Publics (loi n° 2004 – 009 du 26 juillet 2004)

Etablissements de formation professionnelle dispensant des formations dans le domaine de la gestion publique ;

- s'assurer le respect des profils techniques et des compétences requises pour les Personnes Responsables des Marchés Publics et les Unités de Gestion des Marchés Publics nommées par l'Ordonnateur Délégué ;

- collecter et de centraliser, en vue de la constitution d'une banque de données et d'un système informatisé d'évaluation de performance, toute donnée statistique concernant la préparation, l'exécution et le contrôle des Marchés Publics;

- maintenir le registre des prestataires des travaux, des services et des fournitures ; elle tient également le fichier des entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de service ayant fait l'objet de défaillance, de sanctions ou des mesures d'exclusion lors de l'exécution d'un marché ;

- participer aux réunions internationales, bilatérales ou multilatérales ayant trait aux marchés publics et de coordonner l'assistance technique dans ce domaine.

Pour plus de détails, on va mettre en relief la structure et la composition de chaque direction de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

C. LA STRUCTURE²⁰ ET LA COMPOSITION²¹ DE CHAQUE DIRECTION

Pour atteindre les objectifs de la réforme en matière de marchés publics, la mise en fonction de l'ARMP nécessite plusieurs directions qui jouent des rôles différentes mais dépendantes. Chaque direction est composée des personnels qualifiés, compétents et capables d'appliquer les textes régissant les Marchés Publics.

1. La Direction Générale

Selon l'article 10 du décret 2005 – 215 du 03 Mai 2005, la Direction Générale est un organe qui assure l'exécution des fonctions dévolues de l'ARMP. De ce fait, la politique générale de l'ARMP est exécutée sous la directive de cet organe.

Elle est composée par de directions administrative, technique et financière complétée par les deux entités indépendantes qui sont la CNM et la CRR. Le Directeur Général est nommé par décret pris en conseil des ministres sur sélection des dossiers. En conséquent, l'ensemble des activités de l'Etablissement est dirigé, administré, animé et coordonné par le DG. Le conseil d'administration a le droit de punir ou de sanctionné le Directeur Général de

²⁰ Selon l'Article 18 du Décret n°2005 – 215 du 03 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP

²¹ Selon la publication sur le Site Web de l'ARMP (www.armp.mg)

son acte. Cette Direction est composée par : Un (01) Directeur Général, Un (01) Secrétaire Particulier, Un (01) Coordonnateur Général des Activités, Un (01) vaguemestre planton et Deux (02) Chauffeurs.

2. La Direction des Affaires Administratives et Financières

La gestion administrative et financière de l'Etablissement ARMP est à la charge de la Direction des Affaires Administratives et financières. Cette Direction assure l'exécution des budgets, l'établissement des états financiers et le bon fonctionnement de l'ARMP en pourvoyant ses besoins. Cette Direction fonctionne avec les personnels suivants : Un (01) Directeur, Un (01) secrétaire, Un (01) Chef de service des Ressources Humaines, Deux (02) personnels d'appui, Un (01) Chef de service Administratif Financier, Deux (02) vaguemestres planton et Deux (02) Chauffeurs.

3. La Direction Audit Interne

La Direction Audit Interne doit concevoir et assurer la bonne exécution du programme d'audit. Elle soumet à la Direction générale le programme de travail annuel, coordonne et supervise les activités des services. La Direction Audit Interne est composée de : Un (01) Directeur, Un (01) Secrétaire, Un (01) Chef de Service du Suivi et de l'Evaluation, Deux (02) personnels d'Appui, Un (01) Chef de Service de Régulation et de Coordination, Un (01) vaguemestre planton et Un (01) Chauffeur.

4. La Direction de la Formation et de la Documentation

La Direction Formation et Documentation doit concevoir et assurer la bonne exécution du programme de formation. Elle soumet à la Direction générale le programme de travail annuel, coordonne et supervise les activités des services. La Direction de Formation et Documentation est fonctionnée avec les personnels suivants : Un (01) Directeur, Un (1) secrétaire, Un (01) Chef service de formation, Deux (02) personnels d'appui, Un (01) Chef de service de documentation, , Un (01) vaguemestre planton et Un (01) Chauffeur.

5. La Direction Système d'Information

La Direction Système d'Information doit assurer la mise en place des systèmes d'information et mesure les performances de la commande publique ainsi que de leur exploitation. Elle anime le site Web de l'ARMP et effectue des recherches en vue de réaliser les appels d'offres par voie électronique. Ainsi elle est chargée de la production des statistiques et la constitution des bases de données de l'ARMP.

Si telles sont les directions et ses composantes, le paragraphe suivant nous donne les informations nécessaires sur les deux entités indépendantes.

D. LES DEUX ENTITES²² INDEPENDANTES DE L'ARMP

1. La Commission Nationale des Marchés

La CNM est une entité indépendante au sein de l'ARMP qui a été mis en place par le CMP pour remplacer la CCM. Cette entité doit garantir et assurer les trois devises de l'ARMP qui sont la liberté d'accès à la commande publique, à l'égalité de traitement des candidats et à la transparence des procédures de passation des Marchés Publics. De ce fait, elle est le garant du contrôle de passation des marchés publics. De plus, elle effectue le travail de coaching ou formation sur le mode de passation de Marchés Publics suite à la demande d'une autorité, d'un Etablissement, d'un groupe de personnes. Elle est présidée par un président nommé par décret en conseil des ministres sur sélection des dossiers et composée de : Un (01) Président, Quatre (04) Membres, Un (01) Chef de service de Coordination, Un (01) Secrétariat, Un (01) vaguemestre planton et Un (01) Chauffeur.

2. Le Comité de Réglementation et de Recours

Le CRR est une entité indépendante au sein de l'ARMP qui élabore et assure l'interprétation des textes juridiques régissant la passation des Marchés Publics. Il est présidé par un président nommé par décret pris en conseil des ministres sur les personnels qui ont une solide expérience en Marchés Publics. Le CRR est divisée en deux sections :

- la Section des Normes et Réglementation (S.N.R)
- la Section de Recours (S.R)

Le Comité de Régulation et de Recours est composée de : Un Président, Un chef de la Section des Normes et Réglementation (S.N.R), Quatre (04) membres avec deux (02) juristes et deux (02) économistes, Trois (03) rédacteurs-traducteurs de la SNR, Un chef de la Section de Recours (SREC), Quatre (04) membres, Un (01) secrétaire de séance, Deux (02) personnels d'appui de la SREC, Un (01) vaguemestre planton et Un (01) Chauffeur.

Les deux entités indépendantes de l'ARMP constituent alors les organes de contrôle en matière de Marchés Publics. Dans la suite nous allons voir les ressources financières de cet Etablissement.

E. LES RESSOURCES²³ FINANCIERES DE L'ARMP

D'une manière générale l'ARMP dispose comme ressources financières : les subventions, les produits des prestations, les produits de cessions de biens mobiliers et

²² Article 22 du décret n° 2005 – 215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 03 Mai 2005

²³ Selon l'Article 44 du décret n° 2005 – 215 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du 03 Mai 2005

immobiliers, les dons et legs, les amendes, une partie de ventes de DAO ou de demande de propositions. Les dotations accordées par la loi de finances et autres ressources affectées par la loi de finances.

D'après le Code des Marchés Publics, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics a été mis en place pour assurer la mise en œuvre de la réforme. Alors, on va discuter dans la section suivante, les procédures de passation des Marchés Publics selon le nouveau CMP.

Section 2. Les procédures de passation des marchés selon le nouveau CMP.

Le nouveau CMP²⁴ précise le mode et les procédures de passation des Marchés Publics. Ce code est élaboré sur la base de la réforme en matière de passation des marchés publics. Dans cet optique, les dispositions s'appliquent aux marchés conclus par : les l'Etat et ses Etablissements publics, les collectivités territoriales et leur établissements publics ; toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'Etat ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public et enfin toute autre société à participation majoritaire de l'Etat.

A. LES MARCHES EXISTANTS²⁵

Le nouveau Code de Marchés Publics de 2004 impose sur le territoire malgache qu'il existe quatre types de Marchés Publics qui peuvent être passés sous le contrôle de l'ARMP :

- Les Marchés de Travaux
- Les Marchés de Fournitures
- Les Marchés des Services
- Les Marchés de Prestations Intellectuelles

Les Marchés de Travaux portent sur la réalisation ou la construction de tous travaux de bâtiments ou de Génie Civil pour le compte de l'Autorité Contractante qui prend le rôle de Maître de l'ouvrage. Les Marchés de Fournitures peuvent être réalisés par l'achat pur et simple, par location, par crédit-bail ou par location-vente. Les Marchés de Services varient selon les prestations des services mais le mode d'acquisition de ces marchés se ressemble à celui des Fournitures. Les Marchés des Prestations Intellectuelles dépendent du savoir faire du candidat.

Après avoir énuméré les différents types de marchés existants selon le nouveau Code de Marchés Publics, on va identifier les organes de la commande publique.

²⁴ Selon la loi n°2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics

²⁵ Article 2 de la loi n°2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics

B. LES ORGANES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Les organes de l'achat public ou de la commande publique sont des organes qui entrent en vigueur lors de passation des Marchés Publics. Ces organes sont mis en place par le nouveau CMP. Ce sont :

- La PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics
- L'UGPM : l'Unité de Gestion de Passation des Marchés
- La CAO : la Commission d'Appel d'Offre
- L'ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

La PRMP est la personne habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Cette personne prend en charge la conduite de la procédure de passation du marché depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché. L'UGPM est un organe présidé par le PRMP qui centralise les besoins des SOA et GAC et prépare le marché de son élaboration des DAO jusqu'à la notification du marché. En ce qui concerne la CAO, elle procède à l'ouverture des plis, au contrôle de conformité et évaluation de l'offre, à la proposition de demande d'explication et de justification des offres suspectées anormalement hautes et anormalement basses et à la proposition d'attribution ou déclaration d'un appel d'offres infructueux. Enfin, l'ARMP effectue le contrôle de passation des marchés par l'intermédiaire de la CNM et de la CRR. Dans la suite, il est important de savoir le mode de passation des Marchés publics selon le CMP de 2004.

C. LE MODE²⁶ DE PASSATION DE MARCHE

Selon la loi n° 2004 – 009 portant Codes des Marchés Publics, il existe quatre modes de passation de marchés :

- Appel d'Offres Ouvert (AOO)
- Appel d'Offres Restreint (AOR)
- Marchés de gré à gré (MGG)
- Consultation restreinte de fournisseurs ou d'entreprises

L'Appel d'Offres est dit ouvert lorsque l'offre évaluée la moins disante est choisie sans négociation par l'autorité contractante sur la base des critères préalablement définis et portés à la connaissance des candidats sans discrimination. Dans ce cas, la publication des

²⁶ Selon l'Article 18, 21, 24 et 25 de la loi n°2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics

avis spécifiques relatif à ce mode d'appel d'offre est portée à la connaissance du public au moins trente jours avant la date limite de remise de l'offre.

Un appel d'offre est classé restreint lorsque l'autorité contractante consulte à l'avance au moins trois candidats par lesquels peuvent remettre les offres. Ce mode de passation peut avoir lieu à condition que :

- Le montant estimé du marché soit inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire;
- En cas d'urgence avérée;
- Les prestations objet du marché revêtent un caractère confidentiel;
- Il s'agit de faire exécuter des prestations en lieu et place d'un prestataire défaillant;
- Seul un petit nombre d'entreprises soient susceptibles d'exécuter le marché.

Le Marché de Gré à Gré est un marché attribué à un candidat prédefini lorsque la PRMP engage directement les discussions qui lui paraissent utiles. Dans ce cas, la PRMP doit établir un rapport justificatif sans délai à l'ARMP. Les conditions pour qu'un marché soit classé d'un marché de gré à gré sont :

- les marchés portant sur des prestations devant être tenues secrètes ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;

- 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.

Le cas de Consultation restreinte des fournisseurs ou d'entreprise, la consultation se fait au moins sur trois prestataires par une lettre d'invitation en décrivant les éléments à inclure dans le prix. Dans ce cas, il y a un seuil pour le montant estimatif du marché qui est fixé par voie réglementaire.

Dans tout cas, il peut y avoir ce qu'on désigne Appel d'Offres Infructueux. C'est-à-dire, lorsque :

- A la date d'expiration de remises des offres, aucune offre n'a été remise.
- Aucune offre n'a été recevable après l'examen des offres.
- Il n'y a qu'une seule offre qui a été remise dans le cas d'appel d'offres restreint.

Si telles sont le cas, il faut aviser immédiatement tous les candidats et procéder à un nouvel Appel d'Offres ou recourir à un marché de gré à gré lorsque les conditions initiales du marché sont modifiables.

A part de ces quatre mode de passation des Marchés Publics, les dispositions sont fixées par voie réglementaire. Les différentes étapes de passation de Marchés Publics sont énumérées par le paragraphe suivant.

D. LES ETAPES²⁷ DE PASSATIONS DES MARCHES PUBLICS.

Pour pouvoir attribuer et notifier un marché, il faut que le mode de passation de marché passe aux dix-sept étapes suivantes :

Etape 1 : définition des besoins

Etape 2 : choix du mode de passation de marché.

Etape 3 : établissement et publication de l'AGPM

Etape 4 : préparation du DAO

Etape 5 : transmission des projets de DAO et d'AAO à la CNM ou CRM pour contrôle a priori.

²⁷ Cours de Passation des Marchés Publics de Mr Jaonasy ANIVOSOA ; DESS FINANCE 2013

Etape 6 : lancement du AAO et publication de l'avis spécifique.

Etape 7 : demande d'éclaircissement éventuelle sur le DAO

Etape 8 : réponses à l'appel d'offres.

Etape 9 : réception des plis

Etape 10 : ouverture des plis

Etape 11 : évaluation des offres

Etape 12 : projet d'attribution du marché

Etape 13 : transmission du projet de marché à la Commission des marchés.

Etape 14 : notification des résultats d'attribution du marché

Etape 15 : transmission du marché au CF pour visa

Etape 16 : approbation du marché

Etape 17 : notification du marché

En espérant que les procédures de passation de Marchés Publics sont plus ou moins claires, passons maintenant sur les modalités de contrôle effectuées par la CNM et par la CRR qui sont la raison d'être de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Section 3 : les modalités de contrôles effectuées par la CNM et par le CRR.

D'une manière générale et selon le texte fixant les rôles de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, on sait que la Commission Nationale des Marchés (sous entendue les Commissions Régionales des Marchés) et le Comité de Réglementation et de Recours doivent assurer le contrôle de passation des marchés publics.

A. LA MODALITE²⁸ DE CONTROLE DE LA CNM

Puisque la CNM est une entité chargée d'effectuer le contrôle de passation des marchés publics, donc elle possède sa propre façon dans la mise en application du code régissant les marchés publics. Dans ce cas, il existe deux types de contrôle effectué par la CNM qui sont :

- Le contrôle a priori
- Le contrôle a postériori

1. Déroulement du contrôle a priori

a. Etape de vérification et d'enregistrement

Le contrôle a priori est strictement obligatoire pour tout type de marché à certain seuil fixé par voie réglementaire. Dans la suite, on va examiner comment la CNM agit sur ce

²⁸ Procédure Interne de la CNM sur son rôle de contrôle a priori ; Version révisée - Juin 2011

contrôle. De ce fait, le contrôle commence par la réception des pièces ou dossiers à examiner par la CNM émanant de la PRMP de chaque Ministère ou Institution ou autre entité pour vérification de la conformité à ce que dit le texte. Ensuite, les dossiers complets passent en séance de délibération. Enfin, la CNM donne son avis ou son accord avec la décision de leur membre.

D'une manière générale, la CNM dispose d'un calendrier spécial élaboré selon son règlement interne :

Tableau 2 : procédure de réception, vérification, enregistrement et répartition

DESIGNATION	PERIODE DE RECEPTION	PERIODE D'EXAMEN
⇒ Réception des Dossiers	JEUDI toute la journée jusqu'à VENDREDI à 11 heures du matin	LUNDI à partir de 08 heures 30 minutes
⇒ Vérification	LUNDI toute la journée jusqu'à MARDI à 11 heures du matin	MERCREDI à partir de 08 heures 30 minutes
⇒ Enregistrement	MARDI après-midi jusqu'à MERCREDI toute la journée	VENDREDI à partir de 08 heures 30 minutes
⇒ Répartition		

Source : CNM

La vérification faite par la CNM porte essentiellement et obligatoirement sur la conformité des dossiers et celle qui est saisie dans le SIGMP. Le contrôle consiste à vérifier la cohérence et la forme des dossiers s'ils sont reliés et paginés avec un nombre d'exemplaire du dossier qui doit être six. Pour cela, les dossiers présentés doivent comporter d'un Bordereau d'Envoie, d'un AGPM et d'un CAPM pour le cas de DAO, et d'une Fiche de présentation ou d'un Rapport Justificatif pour le cas d'un marché de gré à gré.

Après la réception et la vérification des dossiers présentés à la CNM, on procède à l'opération d'enregistrement et de répartition. L'enregistrement se fait sur un registre suivant le type de dossiers et selon l'ordre d'arrivé. Après il faut saisir sur un ordinateur pour la préparation de la fiche de présence puis, afficher sur le tableau d'affichage du programme prévu à la séance qui suit de la CNM et enfin, répartir les dossiers à traiter aux membres de la commission et passer à la séance de délibération.

b. La Séance²⁹ de délibération

La séance de délibération des dossiers est assistée par le président de la commission, les membres de la commission, la PRMP³⁰ et le secrétaire de la séance de la CNM. Pendant la séance, les dossiers sont examinés suivant l'ordre de dépôts à la CNM. La PRMP ou son représentant doit présenter l'objet et le résumé succinct de ses dossiers qui devraient être clairement exprimés et tracés dans la Fiche de Présentation établie selon un modèle type.

Chaque membre de la CNM prend tour à tour la parole en exposant son point de vue et ses observations sur les dossiers examinés. Pendant la séance, les personnes assistants font des débats de forme et de fond sur les dossiers examinés. Après ses débats, la synthèse est rendue par le Président de la CNM. Durant la séance, le secrétaire de séance de la CNM et le secrétaire accompagnateur de la PRMP ou son représentant prennent note de toutes les remarques et observations émises et les collationnent par la suite. La conclusion de l'examen de chaque dossier est formulée par le Président de la CNM ou un de ses membres. La conclusion peut être :

- un **AVIS** favorable ou défavorable sur : tout projet de DAO, DP/DC, DAOR, les projets de Décision d'octroi d'indemnité, de Sursis d'exécution, de Remise de pénalité et de Résiliation.
- une **DECISION** traduite par un ACCORD ou un NON ACCORD sur : le Rapport Justificatif, tout projet de Marché et tout projet d'Avenant, toute Exclusion de toute participation aux Marchés Publics.

La note des dernières remarques, les observations et la conclusion de l'examen de chaque dossier sont pris par le secrétaire de la CNM et le secrétaire accompagnateur de la PRMP ou son représentant. Le secrétaire de séance de la CNM transcrit la conclusion de l'examen dudit dossier sur la fiche de présence.

Enfin, après vérification de la signature par la PRMP ou par son représentant de la fiche de présence sur la partie y réservée et de l'établissement par le secrétaire accompagnateur de la PRMP ou son représentant du PV qui est spécifique par dossier à l'issue de la séance, Le Président et les membres de la CNM doivent signer la fiche de présence.

²⁹ *La séance de délibération de la CNM peut être faite à huis clos.*

³⁰ *La PRMP (ou son représentant) qui a la charge de présenter et de soutenir le(s) dossier(s) en séance, devrait être obligatoirement accompagnée d'au moins un membre de*

c. Le Procès- verbal de la séance

Le procès- verbal établi par l'UGPM³¹ doit être retourné à la CNM pour vérification du contenu par rapport aux remarques, observations et conclusion issues de la séance. En cas de non-conformité, le secrétaire de la CNM avance une correction. Si non, les exemplaires du PV³² sont signés par les membres de la CNM. Après la signature des membres, les exemplaires signés sont remis à l'UGPM concerné et enfin, les opérations se terminent par le classement des dossiers traités.

Après avoir visualiser les séances de délibération effectuées par la Commission Nationale des Marchés, parlons ensuite la composition des dossiers qui peuvent être examinés.

d. Les dossiers complets qui peuvent être examinés par la CNM

La composition des dossiers qui peuvent être délibérés par la CNM varient selon le mode de passation des marchés choisi par l'autorité contractante. Cependant, les dossiers qui peuvent être soumis à l'examen, quelque soit le mode de passation choisi par la PRMP, doivent dupliquer en six exemplaires et comporter une fiche de présentation signée par la PRMP et un CAPM mis à jour signé par le PRMP.

Cas d'un DAOO : les dossiers doivent avoir comme complément :

- l'AGPM signé par la PRMP et ayant été soumis à l'avance à la CNM avec au moins une copie de la publication dans les journaux.
- le projet d'Avis Spécifique d'Appel d'Offres
- le projet de DAO

Cas d'un DAOR : les dossiers doivent être complétés par :

- l'AGPM signé par la PRMP et ayant été soumis à l'avance à la CNM avec au moins une copie de la publication dans les journaux.
- Le PV de validation par la CAO de la liste restreinte.
- le projet de Lettre adressée aux candidats à consulter.
- le projet de Décision autorisant le lancement de l'AOR.
- le projet de DAO.

³¹ L'UGPM qui assurera le rôle de secrétaire de séance de son côté, lequel sera baptisé SECRETAIRE ACCOMPAGNATEUR, chargé de l'appuyer.

³² Le Ministère ou l'Institution concerné dispose de trois (03) jours après la tenue de la séance, pour déposer à la CNM le PV à signer. Au delà de cette date, la CNM n'est plus responsable des conséquences résultant du retard éventuel.

Cas d'un DC ou d'un DP : les dossiers sont complétés par :

- l'AGPM signé par la PRMP et ayant été soumis à l'avance à la CNM avec au moins une copie de la publication dans les journaux.
- La copie de la publication dans les journaux de l'AMI.
- Le rapport d'évaluation de l'AMI.
- Le projet de Décision autorisant la liste restreinte.
- Le projet de Lettre d'invitation aux candidats à consulter
- Le projet de DP ou DC.

Cas d'un marché sur Appel d'Offres, puisqu'il s'agit d'un marché, les dossiers doivent avoir comme complément :

- Le PV de la CNM relatif au DAO ou DC/DP ;
- Le PV d'ouverture des plis de la CAO signé et paraphé page par page par tous les membres et contresigné par les candidats ou leurs représentants. Cela comporte un original et cinq copies.
- Le(s) Rapport(s) d'Evaluation du SCTE, signé(s) et paraphé(s) page par page par tous les membres qui sont un original et cinq copies.
- Le PV de validation du rapport d'évaluation et classement des offres par la CAO, signé et paraphé(s) page par page par tous les membres (au moins en deuxième lecture) et qui sont un original et cinq copies.
- La Fiche de présence lors de la séance d'ouverture des plis.
- Le Projet de marché.
- La Décision autorisant le lancement d'un appel d'offres restreint (le cas échéant), signée par l'autorité contractante.
- Le CAPM mis à jour signé par la PRMP.

Cas d'un MGG, la procédure d'attribution ou projet de Marché de Gré à Gré se déroule en deux étapes successives. La CNM doit tout d'abord examiner et donner son accord et sa décision sur le Rapport Justificatif signé par le PRMP sur le mode de passation de MGG. Puis, le projet de marché doit être présenté à la CNM avec les compléments des dossiers suivants :

- une Fiche de présentation signée par la PRMP, justifiant le choix du Prestataire et le montant du marché.
- La Décision autorisant la passation de MGG qui a été signée par l'Autorité Contractante ;

- La copie du PV de la CNM sur le Rapport Justificatif ;
- les copies des lettres de consultation appuyées des Spécifications Techniques ;
- les Documents justificatifs du choix du Prestataire et des prix :
 - ⇒ soit Devis ou Factures pro forma signés, émanant d'au moins trois prestataires à la suite d'une Consultation, accompagnés des PV d'ouverture et de validation ;
 - ⇒ soit Sous détails des prix dûment signés ;
 - ⇒ soit un Marché antérieur passé avec le même prestataire sur Appel d'Offres ou d'autres références dûment justifiées
- le PV de négociations

Cas d'un Avenant et autre acte : les compléments des dossiers sont les suivants :

- le(s) Marché Initial et Avenant(s) antérieur(s) éventuel(s) ;
- le Projet d'Avenant ou le Projet d'acte (Décision, Arrêté,...)
- les PV de la CNM relatifs au Marché Initial et/ou PV Avenant(s) antérieur(s) éventuel(s) ;
- les pièces ou documents justifiant l'établissement de l'avenant ou de l'Acte (PV de réunion avec le prestataire,...)

Le contrôle a priori est obligatoire pour un certain seuil fixé par voie réglementaire selon le mode de passation adopté. Pour la suite, on insistera sur le déroulement de contrôle a postériori.

2. le déroulement de contrôle a postériori

Ce type de contrôle³³ est un contrôle effectué après l'exécution des marchés. Juste une simple vérification et constatation des faits en vérifiant la normalité des procédures. C'est un système de contrôle réservé pour les marchés où les montants sont inférieurs au seuil fixé par voie réglementaire. Dans la pratique, le contrôle a postériori est effectué non seulement par la CNM mais aussi par la CRR.

Le contrôle a postériori possède quatre étapes à savoir :

- la formation des formateurs qui devaient à leur tour de former les contrôleurs au niveau des Régions.
- L'utilisation des données du SIGMP et du SIIGFP pour définir la liste des contrats à contrôler.

³³ *Rapport de mission de contrôle a postériori des contrats passés durant les années 2011 et 2012 dans 06 Institutions, 35 Ministères, 21 Etablissements Publics et 21 régions.*

– La descente sur terrain c'est-à-dire au niveau de chaque Région afin de livrer aux membres de chaque CRM les outils nécessaires à la réalisation effective des contrôles à postériori.

– L'établissement d'un rapport de synthèse par région validé par l'entité responsable.

B. MODALITE DE FONCTIONNEMENT DU CRR

Le Comité de Réglementation et du Recours est formé par deux instances indépendantes qui sont la Section des Normes et Réglementation et la Section de Recours.

1. *Les missions³⁴ de la SNR*

En générale, la SNR a pour mission de:

- « définir les politiques de passation de marchés ;
- élaborer et diffuser les documents types et manuels de procédures, ainsi que les recommandations relatives à certaines catégories de marchés ;
- rendre un avis sur les projets de documents types (*Cahier des Clauses Administratives Générales, Cahier des Prescriptions Communes, Cahier des Prescriptions Spéciales, manuels de procédures, ...*) en concours avec la Commission Nationale des Marchés ;
- veiller à l'application et au respect des principes généraux régissant les marchés publics ;
- participer à la mise à jour de la réglementation sur les Marchés Publics;
- apporter, en tant que de besoin, tout appui technique nécessaire à l'autorité contractante ;
- saisir les intervenants aux procédures de passation ou d'exécution d'un marché de toutes irrégularités constatées ;
- se prononcer sur l'interprétation à donner à un terme ou à une disposition technique concernant les Marchés Publics à Madagascar ».

Si telles sont les missions et les modalités de normalisation et de réglementation de la Section des Normes et Réglementation, on va préciser dans le paragraphe suivant, le fonctionnement de la Section de Recours.

³⁴ Article 34 du Décret n° 2005 – 215 du 03 Mai 2005 portant Organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics

2. *Le fonctionnement de la SREC*

Toutes les procédures de recours devant la Section de Recours respectent les règles relatives au principe de la contradictoire visant à assurer que les parties sont traitées sur un même pied d'égalité et de manière équitable.

« *Ainsi :*

- *Les parties ont la charge de prouver les faits propres à fonder leurs prétentions respectives, étant entendu cependant que la Section peut les inviter à fournir les explications et les preuves nécessaires à la solution du litige.*
- *La Section ne peut retenir lors de sa prise de décision les moyens, les explications ou les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement. De même, elle ne peut fonder sa décision sur les moyens qu'elle aurait relevés d'office, sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations.*
- *Toute irrégularité dans la procédure doit être invoquée sans délai par la partie qui s'en prévaut; à défaut, cette partie est réputée avoir renoncé à s'en prévaloir. »³⁵*

Pour conclure le Chapitre II, on peut avancer que la mise en marche de la reforme en matière de passation des Marchés Publics s'est réalisée par l'instauration de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Donc, la mise en place et la mise en fonction de cet Etablissement justifie l'application de la loi n° 2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics. Du point de vu textuel, il est plus ou moins clair pour tous les usagers et pour tous les intervenants en matière de passation des Marchés Publics. Ce code, par souci de contrôle, a instauré au niveau de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, deux entités indépendantes qui doivent assurer la mise en application intégrale des textes jouissant les marchés publics

³⁵ Article 39 du Décret n° 2005 – 215 du 03 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

CONCLUSION PARTIELLE

Bref, on a constaté plusieurs lacunes sur l'ancien système de contrôle de passation des Marchés Publics tant sur les structures organisationnelles, tant sur les textes précisant le mode et les procédures de passation des marchés. Ces défaillances étaient marquées par la cumulation des tâches octroyées aux Commissions des Marchés, l'inefficacité des Commissions d'Appels d'Offres, l'inefficacité des organes responsables des audits et contrôle qui est dominé par la forte corruption et la méconnaissance du régime de fiscalisation des marchés publics. Alors, la nécessité d'une grande réforme en matière de passation des Marchés Publics poussait le gouvernement malgache à adopter un nouveau Code des Marchés Publics en 2004. La réforme en question a été favorisée par des facteurs dits exogènes et des facteurs dits endogènes. Ces facteurs étaient ajoutés par l'initiative du gouvernement donne naissance à l'élaboration du nouveau Code des Marchés Publics dans lequel exige l'institution de l'Autorité de régulation des Marchés Publics qui devait assurer sa mise en application. Cet Etablissement à caractère administratif qui est composé par plusieurs directions et par deux entités indépendantes doit mener à la mise en application intégrale de ce code. Les deux entités indépendantes qui sont la Commission Nationale des marchés et le Comité de Réglementation et de Recours sont dotés de pouvoir de contrôle et capables de donner des formations en matière de passation des Marchés Publics pour ceux qui ont besoin, notamment les intervenants en passation des Marchés Publics.

Par ailleurs, pour pouvoir continuer la recherche en matière de passation de Marchés Publics, on va vérifier dans la seconde et dernière partie, l'impact de tous travaux de contrôle des Commissions Nationales des Marchés et du Comité de Réglementation et de Recours par l'analyse des données statistiques issues de l'ARMP. L'analyse empirique apportée ici est basée sur des données issues du SIGMP. Après avoir porté une analyse économique des résultats de contrôle, cette dernière partie mettra ainsi l'accent sur les suggestions de recommandations.

PARTIE II

ESSAI D'ANALYSE DES

RESULTATS DE CONTROLE

Dans le but de vérifier les hypothèses énoncées dans l'introduction de ce travail, la deuxième partie vise à établir un essai d'analyse des résultats de contrôles effectués par les deux entités indépendantes de l'ARMP. Cette partie se divise en deux grands chapitres. Premièrement, le chapitre III insiste sur le constat des travaux des organes de contrôle. A savoir, le contrôle a priori qui s'intéresse sur les marchés en dessus du seuil fixé par voir réglementaire et le contrôle a posteriori en dessous du seuil. Ainsi, ce chapitre mettra en évidence les décisions de la Section de Recours en évoquant les résultats des litiges entre les autorités contractantes et les candidats soumissionnaires. Deuxièmement, le chapitre IV portera l'analyse économique des résultats des travaux des organes de contrôle après l'adoption du nouveau CMP et la mise en place de l'ARMP. Ensuite, ce chapitre dégage les impacts des travaux des organes de contrôle sur l'efficience de la passation des marchés, sur les Finances Publiques et sur l'économie nationale. Enfin, il insiste sur les perspectives et les suggestions de recommandation en matière de contrôle de passation des Marchés Publics à Madagascar.

CHAPITRE III. CONSTATS DES TRAVAUX DES ORGANES DE CONTROLE

Ce chapitre s'engage à l'analyse empirique des données statistiques fiables et officielles de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. En mettant en œuvre le nouveau CMP, les organes de contrôle des Marchés Publics examinent la conformité des procédures de passation de marchés aux dispositions des règles applicable à cette matière. De ce fait, le but du chapitre III est simplement de faire les constats sur le mécanisme d'intervention des organes de contrôle. Alors, la section première fera les constats des travaux des commissions des marchés. En plus, la deuxième section analysera l'efficacité du contrôle a priori. Enfin, la troisième et dernière section de ce chapitre s'intéressera sur l'étude de l'impact du contrôle a postériori et ferra le constat des travaux de la SREC.

Section 1 : Constats des travaux des Commissions des Marchés.

Pour commencer, il est nécessaire de déterminer les seuils de contrôle. Puis adopter une vision globale de la réalité de contrôle pour voir le volume de marchés soumis à chaque type de contrôle.

A. DETERMINATION DES SEUILS DE CONTROLE

Selon les dispositions de l'Article 14 de la loi 2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Codes des Marchés Publics, le mode de computation des seuils de passation des Marchés Publics est clairement défini et se présente sous forme d'un tableau pour assurer la compréhension par tous les usagers de ce code. Ce mode de computation de seuil est élaboré sur la base de la nature des marchés dans le but de faciliter le contrôle effectué par la Commission Nationale de Marchés.

Selon l'article 3 de l'arrêté n° 13 838 – 2008 – MFB du 18 juin 2008 portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des Marchés Publics et de contrôle des Commissions des Marchés, on peut donner le tableau suivant :

Tableau 3 : Fixation du montant des Seuils

Seuils	Montant du seuil (en Ariary)				
	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de services ou intellectuelles
	Construction réhabilitation	Entretien courant ou périodique			
Seuils de contrôle a priori par les Commissions des Marchés applicables à l'Etat, aux Régions, aux Communes et leurs EPA respectifs	2 milliards	1 milliard	500 millions	200 millions	100 millions
Seuils de passation des marchés	1 milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions

Source : arrêté n° 13 838 – 2008 – MFB du 18 Juin 2008 ; page 2

Lorsque le montant de la commande publique est en dessous des seuils de passation des marchés, l'article 4 de l'arrêté n° 13 838 – 2008 – MFB du 18 Juin 2008 portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des Marchés Publics et de contrôle des Commissions des Marchés, prévoit une telle procédure. Donc, le tableau ci-après résume les procédures pour les prestations dont le montant en Ariary est inférieur aux seuils de passation de marchés.

Tableau 4 : Montant en dessous des Seuils (En Ariary)

Types de prestations Procédures	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de services ou intellectuelles	
	Construction réhabilitation	Entretien courant ou périodique				
Consultation par voie d'affichage	En dessus de 40 millions		En dessus de 15 millions	En dessus de 10 millions		
Consultation de prix restreinte	En dessous de 40 millions		En dessous de 15 millions	En dessous de 10 millions		

Source : arrêté n° 13 838 – 2008 – MFB du 18 Juin 2008 ; page 3

Remarque :

Il est bien noté que :

- Il est procédé à la consultation par voie d'affichage, pendant au moins dix (10) jours calendaires et en fonction de la complexité des prestations, devant les bureaux du Contrôle Financier et du Service intéressé.
- Pour la consultation de prix restreinte, les prestations sont exécutées par l'Ordonnateur Secondaire, sur simple devis ou bon de commande réglementaire après consultation de prix restreinte auprès d'au moins trois prestataires.
- Toute commande publique non soumise au contrôle a priori, y compris celles passées par les Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, Sociétés d'Etat et autres entités bénéficiant du concours financier de l'Etat, fait l'objet de contrôle a posteriori des Commissions des Marchés.

Si tels sont les seuils de contrôle prévus par le nouveau CMP, abordons ensuite les réalités du contrôle en visualisant le montant globale des marchés soumis au contrôle des commissions des marchés.

B. LES REALITES DU CONTROLE

Tableau 5 : Volume globale des marchés publics (1^{ER} Trimestre 2012)

Organe/contrôle	a priori	a posteriori	Total	Pourcentage
CNM	4 325 514 787,31		4 325 514 787,31	17,06%
Central		19 552 813 846,01	19 552 813 846,01	77,12%
CRM		1 474 112 199,80	1 474 112 199,80	5,81%
Totaux	4 325 514 787,31	21 026 926 045,81	25 352 440 833,12	100,00%
Pourcentage	17,06%	82,94%		

Source : CNM

En général, le flux alloué aux «Marchés Publics» s'élève à **25 352 440 833.12 MGA** durant la période du premier trimestre 2012. On constate qu'environ 83 % du volume global des marchés susmentionnés sont soumis au contrôle a posteriori. Ceci représente la plus grande partie des marchés avec un montant de 21 026 926 045,81 MGA. Cependant, les montants qui atteignent les seuils de contrôle a priori et ayant les accords des Commissions des Marchés se chiffrent 4 325 514 787,31 MGA et qui ne représentent qu'environ 17 % du volume global des marchés.

En ce qui concerne la répartition régionale, on observe que 77,12 % du volume global des Marchés Publics sont des marchés centraux. Il n'y a que 5,81 % des marchés sont contrôlés par les Commissions Régionales des Marchés.

Tableau 6 : Marches en dessous des seuils du contrôle a priori

Étiquettes de lignes	FRN	PI	PS	TVX	Total général	Proportion
Centrale	3 824 526 055,97	12 620 546,00	1 617 905 666,10	14 097 761 577,94	19 552 813 846,01	92,99%
Sava	61 908 130,00		5 000 000,00	134 212 075,00	201 120 205,00	0,96%
Atsimo Andrefana	123 892 992,00		30 365 135,00	3 268 388,00	157 526 515,00	0,75%
Analamanga	107 636 896,40	2 000 000,00	17 616 200,00	9 946 000,00	137 199 096,40	0,65%
Haute Matsiatra	122 751 827,40		3 441 000,00		126 192 827,40	0,60%
Alaotra-Mangoro	57 474 650,00		18 144 400,00	37 746 500,00	113 365 550,00	0,54%
Vakinankaratra	85 845 862,00		210 000,00		86 055 862,00	0,41%
Menabe	74 227 483,60			9 554 796,00	83 782 279,60	0,40%
Sofia	65 980 377,00		8 117 000,00		74 097 377,00	0,35%
Vatovavy Fitovinany	62 170 340,00		11 568 016,00		73 738 356,00	0,35%
Atsinanana	63 815 328,00				63 815 328,00	0,30%
Anosy	48 439 944,00	4 951 200,00	6 290 000,00		59 681 144,00	0,28%
Atsimo Atsinanana	52 056 064,40	2 278 400,00	1 015 000,00		55 349 464,40	0,26%
Androy	48 625 455,00		1 067 400,00		49 692 855,00	0,24%
Boeny	31 432 340,60		7 157 027,80		38 589 368,40	0,18%
Diana	20 741 017,00			8 290 000,00	29 031 017,00	0,14%
Betsiboka	21 159 150,00		6 600 000,00		27 759 150,00	0,13%
Ihorombe	24 763 278,00		846 550,00		25 609 828,00	0,12%
Melaky	18 782 900,00		5 778 600,00		24 561 500,00	0,12%
Analanjirofo	13 821 491,60		2 500 000,00	6 083 390,00	22 404 881,60	0,11%
Amoron'Imania	16 754 350,00			3 388 745,00	20 143 095,00	0,10%
Bongolava	4 396 500,00				4 396 500,00	0,02%
Total général	4 951 202 432,97	21 850 146,00	1 743 621 994,90	14 310 251 471,94	21 026 926 045,81	100,00%

Source : CNM

En ce qui concerne ces marchés en dessous du seuil du contrôle a priori (c'est à dire : soumis au contrôle a posteriori), la proportion est nettement dominée par les marchés « Centraux » avec 92,99 %. Quand aux régions, la Sava tient le premier rang avec 0,96%, suivi par Atsimo Andrefana puis Analamanga. Les autres régions suivent avec de très faibles proportions.

En avançant un peu plus profond sur les statistiques des marchés soumis au contrôle de la CNM, nous allons porter un tableau permettant de mettre en évidence les distributions par entité ou ministère. Dans cette optique, le tableau suivant fournira les montants des marchés par type et par institution ou ministère.

Tableau 7: Montant des marchés par type et par institution/ministère

Étiquettes de lignes	FRN	PI	PS	TVX	Total général	Proportion
ARM				12 355 142 790,00	12 355 142 790,00	58,76%
MFB	706 619 011,44	1 825 546,00	513 047 645,30	356 308 544,20	1 577 800 746,94	7,50%
PRIMATURE	1 126 887 610,00		31 102 500,00	210 795 000,00	1 368 785 110,00	6,51%
JUSTICE	310 061 989,40		143 437 542,80	165 867 558,94	619 367 091,14	2,95%
DGCHU	568 563 207,00				568 563 207,00	2,70%
MEN	394 680 782,98		47 096 600,00	71 653 784,20	513 431 167,18	2,44%
MEETFP	57 000 550,00		37 292 000,00	398 468 626,60	492 761 176,60	2,34%
MSPF	376 125 726,20	5 979 800,00	64 174 000,00	10 612 129,00	456 891 655,20	2,17%
MSI	173 574 636,40		26 724 000,00	78 534 789,00	278 833 425,40	1,33%
MIN.AGRI	166 098 503,00		103 318 475,00	6 083 390,00	275 500 368,00	1,31%
MCOM	54 018 900,00		6 590 000,00	195 908 340,00	256 517 240,00	1,22%
MS			200 000,00	249 799 000,00	249 999 000,00	1,19%
MAE	57 280 325,00		179 821 325,00		237 101 650,00	1,13%
MINTER	19 207 444,00		213 053 684,80		232 261 128,80	1,10%
SEGN	100 400 584,00		25 741 143,00	35 346 500,00	161 488 227,00	0,77%
MPAS	121 779 920,00	9 995 000,00	21 499 500,00		153 274 420,00	0,73%
MFPTLS	27 856 273,60		114 692 258,00		142 548 531,60	0,68%
MTPM	81 012 902,20	2 000 000,00	46 596 429,00	6 855 700,00	136 465 031,20	0,65%
MFA	134 304 750,00		1 495 000,00		135 799 750,00	0,65%
MJL	9 479 000,00			99 999 930,00	109 478 930,00	0,52%
MC	107 231 145,07				107 231 145,07	0,51%
MCP	1 000 000,00	2 000 000,00	79 473 200,00	6 000 230,00	88 473 430,00	0,42%
PRESIDENCE	30 246 550,40		35 445 010,00		65 691 560,40	0,31%
MINDEC	12 976 736,44			48 985 360,00	61 962 096,44	0,29%
MTPN	45 207 951,40		7 012 212,00	8 290 000,00	60 510 163,40	0,29%
MTA	47 180 870,80				47 180 870,80	0,22%
MINEL	20 682 950,00		19 994 900,00		40 677 850,00	0,19%
MENERGIE	26 898 000,00		9 900 000,00		36 798 000,00	0,18%
MAEP	30 444 923,00			5 599 800,00	36 044 723,00	0,17%
SENAT	24 448 500,00				24 448 500,00	0,12%
ACSQDA	23 668 401,20				23 668 401,20	0,11%
VPDAT	21 435 279,44				21 435 279,44	0,10%
MEF	16 280 000,00				16 280 000,00	0,08%
INSPC			12 899 575,00		12 899 575,00	0,06%
MPA	12 342 990,00				12 342 990,00	0,06%
HCC	11 996 900,00				11 996 900,00	0,06%
MEFT	10 970 000,00				10 970 000,00	0,05%
VPEI	6 525 296,40	49 800,00			6 575 096,40	0,03%
CU_FE	5 618 000,00				5 618 000,00	0,03%
ADER	4 398 560,00				4 398 560,00	0,02%
MH	2 385 730,00				2 385 730,00	0,01%
MDN	596 968,00		1 775 000,00		2 371 968,00	0,01%
MT	1 000 000,00		1 239 995,00		2 239 995,00	0,01%
MINES	1 199 400,00				1 199 400,00	0,01%
MEAU	1 000 000,00				1 000 000,00	0,00%
MPRH	398 000,00				398 000,00	0,00%
JIRAMA	117 165,60				117 165,60	0,00%
Total général	4 951 202 432,97	21 850 146,00	1 743 621 994,90	14 310 251 471,94	21 026 926 045,81	100,00%

Source : CNM

Ces marchés concernent une trentaine d'entités. La plus marquante des proportions en montant est celle de l'Autorité Routière de Madagascar (ARM), avec 58,76 % du montant total (TTC) des marchés sous contrôle a posteriori, dont un marché de travaux de

12 355 142 790 MGA. Les autres s'en suivent éloignés avec en premier le Ministère des Finances et du Budget : 7,50% ; la primature : 6,51%, et le ministère de la justice avec 2,95%. Les restes s'ajoutent avec les 1% et les 0,00 %.

En générale, on constate alors que la plus grande part de marchés est soumise au contrôle a posteriori qui représente 82,94 % du montant total des marchés. Ainsi presque la totalité des marchés se réside dans le centre avec un pourcentage environ de 93 %. Dans la suite, on verra les réalités des dossiers et des marchés examinés par la CNM pour pouvoir mettre en évidence la bonne ou mauvaise pratique des autorités contractantes.

Section 2 : Analyse de l'efficacité du contrôle apriori

L'analyse de l'efficacité du contrôle a priori repose sur quatre points. D'abord, on adopte une vision globale des résultats de contrôle des dossiers soumis au contrôle de la CNM. Ensuite, on va pratiquer l'analyse détaillée du contrôle des AGPM. En outre, relever le pourcentage de conformité des dossiers et de projet de marchés. Enfin, on dégage les anomalies constatées par la CNM.

A. VISION GLOBALE DES RESULTATS DE CONTROLE DES DOSSIERS

Dans le but d'avoir un bon résultat sur l'analyse, on va commencer le constat des travaux des organes de contrôle par les données statistiques plus proche de la réforme de 2004. Alors, nous avons l'intérêt d'étudier l'évolution de nombre de dossiers examinés par le CNM en 2007.

Tableau 8 : récapitulatif des dossiers examinés par la CNM en 2007

Nombre total de dossiers examinés par la CNM en 2007

Institution	Dossiers & RJ	%	Marchés	%	Avenants	%
ACM	12	7.95%	20	12.05%	2	9.52%
APMF	21	13.91%	15	9.04%	3	14.29%
MAEP	89	58.94%	98	59.04%	10	47.62%
MTPM (ARM incluse)	11	7.28%	20	12.05%	4	19.05%
MTT	18	11.92%	13	7.83%	2	9.52%
Total	151	100.00%	166	100.00%	21	100.00%

Nombre de dossiers avec avis favorable ou accord de la CNM en 2007

Institution	Dossiers & RJ	%	Marchés	%	Avenants	%
ACM	10	6.62%	14	8.43%	2	9.52%
APMF	13	8.61%	10	6.02%	1	4.76%
MAEP	73	48.34%	65	39.16%	8	38.10%
MTPM (ARM incluse)	8	5.30%	4	2.41%	3	14.29%
MTT	8	5.30%	13	7.83%	2	9.52%
Total	112	74.17%	106	63.86%	16	76.19%

Source : SIGMP

Ceux deux tableaux nous montrent le taux de la bonne pratique des Marchés Publics selon le nouveau CMP. En 2007, on a observé que 76,19 % des dossiers et marchés qui ont été soumis à l'examen de la CNM ont reçus l'avis Favorable et l'Accord. Cela signifie que 23,81 % représente la mauvaise pratique des autorités contractantes.

Pour avoir plus de détail sur l'AGPM passé sous contrôle de la CNM, on va visualiser des données plus récentes ; c'est-à-dire, tous les premiers trimestres de trois dernières années.

B. ANALYSE DETAILLEE DU CONTROLE DES AGPM

Pour plus de fiabilité sur le constat, il est intéressant de mettre l'accent sur des données plus récentes en comparant à celles de 2007. Dans ce cas, prenons les données de tous les premiers trimestres des années (2012, 2013 et 2014).

Tableau 9 : AGPM examinés par la CNM durant le 1er trimestre 2012

Type	Observations de la CNM	Nombre
AGPM Initial	Favorable	18
	Renvoie	7
	Retiré	3
Total AGPM Initial		28
AGPM Mise à jour N°1	Favorable	8
	Renvoie	1
	Retiré	1
Total AGPM Mise à Jour N°1		10
AGPM Mise à jour N°2	Favorable	2
Total AGPM Mise à Jour N°2		2
TOTAL		40

Source : CNM

Tableau 10: AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM

Type	Ministère/Institution	Direction	Nombre
AGPM Initial	ACM	PRMP	1
	MCP	PRMP	1
	METFP	PRMP	1
	MFA	EMGAM	1
	MFB	DIN	2
		SG	
	MINAGRI	BVPI	5
		DAOF/SACSA	
		PSDR	
		PAROPSA	
		CNA	
	MINENERGIE	ADER	1
	MINSANPUB	PRMP	1
	MJL	PRMP	1
	MPRH	ASH	2
		CSP	
	MT	PRMP	1
	VPEI	CREAM	1
Total AGPM Initial			18
AGPM Mise à Jour N°01	CNAPS	PRMP	1
	MFB	DGI	3
		DGT	
		DIN	
	MINAGRI	BVPI	1
	MINJUS	PRMP	1
	MTPM	LNTPB	1
	PRIMATURE	PRMP	1
Total AGPM Mise à Jour N°01			8
AGPM Mise à jour N°2	APMF	PRMP	1
	MFA	SEGN	1
Total AGPM Mise à Jour N°02			2
TOTAL			28

Source : CNM

Ces deux tableaux permettent de visualiser les détails de l'avis de la CNM sur l'AGPM durant le premier trimestre de l'année 2012. Par simple calcul, on voit que 28 AGPMs (y compris les mises à jour) sur les 40 examinés ont reçu l'avis favorable de la CNM, ceci représente 70 %.

Pour pouvoir mener une analyse comparative temporelle, il est nécessaire de prendre l'année 2013 en portant une vision sur les données du premier trimestre. Ensuite, voyons les réalités dans le premier trimestre de l'année 2013.

Tableau 11 : Nombre d'AGPM examinés par la CNM le 1er Trimestre 2013

AGPM 2013	Type	Observations de la CNM	Nombre
	AGPM Initial	Favorable	20
		Renvoi	1
		Retiré	6
	Sous-total		27
	Première mise à jour	Favorable	9
		Retiré	1
	Sous-total		10
	Deuxième mise à jour	Favorable	1
		Ne se prononce pas	1
	Sous-total		2
	Troisième mise à jour	Favorable	1
	Sous-total		1
	Quatrième mise à jour	Favorable	1
		Retiré	1
	Sous-total		2
	Cinquième mise à jour	Favorable	1
	Sous-total		1
	TOTAL		43

Source : CNM

Tableau 12 : Nombre d'AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM le 1er trimestre 2013

AGPM 2013	Type	Nombre
	AGPM Initial	20
	Première mise à jour	9
	Deuxième mise à jour	1
	Troisième mise à jour	1
	Quatrième mise à jour	1
	Cinquième mise à jour	1
TOTAL		33

Source : CNM

A partir de ces deux tableaux, on peut dire que durant le premier trimestre 2013, le nombre d'AGPM soumis à l'examen de la CNM augmente de 3 par rapport à celui de 2014. Tandis que, le nombre d'AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM augmente de 5. Mais le pourcentage de l'avis favorable du premier trimestre de l'année 2013 est de 76 %. Ce taux indique qu'il y avait une faible amélioration de la pratique des autorités contractantes sur l'élaboration de l'AGPM. Cela montre que le mécanisme d'intervention des organes de contrôle de l'ARMP contribue à la réduction des mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes mais à faible proportion.

Pour terminer l'analyse de fonctionnement de système de contrôle sur l'examen des Avis Général de Passation des Marchés, on va aborder les réalités du premier trimestre de l'année 2014.

Tableau 13 : AGPM examines par la CNM durant le premier trimestre 2014

Type	Observations de la CNM	Nombre
AGPM 2014	AGPM Initial	Favorable Retiré
		25 4
		Sous-total 29
	Première mise à jour	Favorable Retiré
		8 2
		Sous-total 10
	Deuxième mise à jour	Favorable Retiré
		2 1
		Sous-total 3
	Troisième mise à jour	Favorable
		2
		Sous-total 2
		Total 44

Source : CNM

Tableau 14 : Nombre d'AGPM ayant reçu l'avis favorable de la CNM durant le premier trimestre 2014

Type	Nombre
AGPM Initial	25
Première mise à jour	8
Deuxième mise à jour	2
Troisième mise à jour	2
TOTAL	37

Source : CNM

Par volonté de continuer l'analyse de l'avis sur l'AGPM soumis à l'examen de la CNM, on peut interpréter ces deux tableaux comme suit : 84 % des AGPM soumis à l'examen de la CNM durant le premier trimestre de l'année 2014 ont reçu l'avis favorable. La situation est plus ou moins bonne face à celle du premier trimestre des années 2012 et 2013. On observe une amélioration chaque année en se référant par tous les premiers trimestres. De ce fait, le mécanisme d'intervention des organes de contrôle de l'ARMP contribue à l'amélioration de la pratique de passation des marchés chez les autorités contractantes.

Bref, la réduction des mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes est justifiée par les situations des premiers trimestres des années 2012, 2013 et 2014 en se référant à l'examen des AGPM passés au contrôle de la CNM. Par la suite, si on essaie de voir ce qui se passe durant les années 2012, 2013 et 2014, comment évolue la situation.

Tableau 15 : Taux de réussite sur le contrôle de l'AGPM durant trois années

AGPM	Année	TRIMESTRE	EXAMINE	FAVORABLE	TOTAL 1	TOTAL 2	POURCENTAGE
	2012	Premier	40	28	189	152	0,80
		Deuxième	52	41			
		Troisième	52	43			
		Quatrième	45	40			
	2013	Premier	43	33	131	109	0,83
		Deuxième	38	33			
		Troisième	33	27			
		Quatrième	17	16			
	2014	Premier	44	37	168	140	0,83
		Deuxième	26	22			
		Troisième	56	43			
		Quatrième	42	38			
	TOTAL		488	434	488	434	0,82

Source : CNM

Ce tableau récapitule les activités de contrôle de la CNM sur l'examen des AGPMs durant les trois années dernières. On observe que 434 AGPM sur 488 examinés ont reçu l'avis favorable de la CNM, ce qui représente 82 % de la totalité des AGPMs de ces trois années. Par contre, la réduction des mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes est faiblement observée car le taux de réussite sur l'avis favorable tourne autour de 80 %. Il n'y a qu'une faible augmentation entre 2012 et 2013, c'est-à-dire de 80 % à 83 % et reste inchangé pour l'année 2014.

Parmi les dossiers qui sont soumis à l'examen de la CNM et les CRM, on observe les Avis Général de Passation des Marchés (AGPM), les Dossiers d'Appels d'Offres Ouverts (DAOO), les Dossiers d'Appels d'Offres Restreints (DAOR), les Demandes de Consultation (DC), les Marchés d'Appels d'Offres Ouverts (MAOO), les Marchés d'Appels d'Offres Restreint(MAOR), les Marchés de Demande de Proposition (MDP), les Marchés de Gré à Gré (MGG) et les Rapports Justificatifs (RJ). Alors, pour pouvoir visualiser les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes, ne nous limitons pas à l'étude de l'AGPM. Dans un premier temps, nous allons voir l'accroissement en nombre des dossiers

examinés par les commissions des marchés. Pour cela, on va prendre l'année 2007. En deuxième temps, on va adopter une vision plus récente en visualisant les dossiers de l'année 2012.

Le tableau ci-après est élaboré à partir de l'exploitation des données brutes du SIGMP en triant les données nécessaires et favorables à expliquer la situation de l'année 2007 en matière de contrôle de passation des Marchés Publics.

C. TAUX DE CONFORMITES DE PROJET DE DOSSIERS ET DE PROJET DE MARCHES

Avant de voir les taux de conformité de projet de dossiers et projet des marchés face aux dispositions, on va tout d'abord visualiser globalement l'évolution de nombre des dossiers examinés par la CNM durant une année donnée.

Tableau 16: Statistiques des dossiers soumis au contrôle de l'année 2007

Type de marché / rapports justificatifs		JAN	FEV	MAR	AVR	MAI	JUN	JUL	AOU	SEP	OCT	TOT
Travaux	DAO	5	3	7	4	14	20	23	14	17	32	139
	Marchés		2	9	6	12	110	77	41	23	28	308
	RJ				1	2			4		2	9
Fournitures	DAO	8	13	20	28	20	58	17	30	26	39	259
	Marchés	9	26	65	38	74	120	53	61	68	58	572
	RJ			1	1	3	1		2			8
Services et Prestations Intellectuelles	DAO	7	12	10	9	11	19	10	23	10	20	131
	Marchés	14	16	10	10	4	11	16	21	32	34	168
	RJ					2		2	1	1		6

Source : SIGMP

Ce tableau nous montre l'accroissement de nombres des dossiers soumis à l'examen des commissions des marchés. On observe une répartition très inégale de nombres de dossiers traités avec une augmentation de 225 % du nombre de marchés à partir du deuxième trimestre. Depuis janvier 2007, la CNM s'est dotée des moyens de suivi de sa propre gestion qui ont permis de conforter les dispositions réglementaires adressées aux PRMP/UGPM notamment en matière de publication d'activités et de planification. Cependant, la vision trimestrielle montre le faible impact des efforts de planification accomplis.

Ensuite, pour plus de résultats, nous allons prendre des données plus récentes tirées du SIGMP. Par motivation d'élargir l'étude de contrôle, ne nous limitons pas sur le cas de l'AGPM mais, voir les réalités du contrôle sur les dossiers et marchés soumis à l'examen de la CNM. Alors, nous allons prendre en compte les données issues du premier trimestre de l'année 2012.

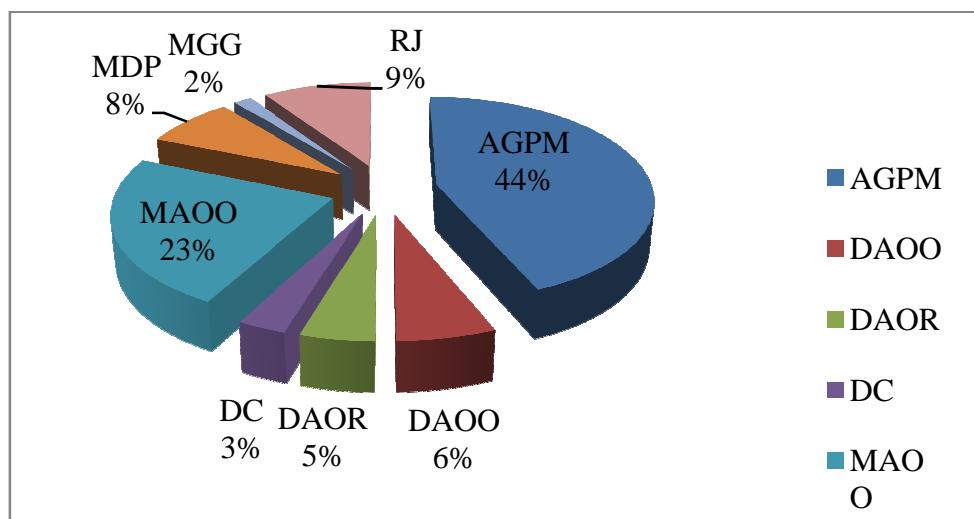
Tableau 17 : Récapitulatif des dossiers examinés durant le premier trimestre 2012

Contrats	Nombre
AGPM	28
DAOO	4
DAOR	3
DC	2
MAOO	15
MDP	5
MGG	1
RJ	6
Total général	64

Source : CNM

Les données du tableau ci-dessus nous expliquent que durant le premier trimestre 2012, la CNM avait examinés 64 dossiers composés par des projets des dossiers d'appels d'offres et des projets de marchés. On constate que les dossiers examinés pendant ce période étaient constitués en majorité par des AGPM et des MAOO. Pour bien visualiser, nous allons représenter par un diagramme en secteur.

FIGURE 3 : Pourcentage du nombre de dossiers examinés par la CNM (premier trimestre 2012)



Source : CNM/SIGMP

Ce diagramme n'est qu'une représentation graphique du tableau n°17, pour cela on pourra mettre en évidence la dominance des AGPMs sur l'ensemble des dossiers mis à l'examen ou au contrôle de la CNM. Durant la période du premier trimestre de l'année 2012, nous pouvons observés que l'AGPM représente 44 % et le MAOO de 23 % des dossiers. Cependant, le MGG ne tient qu'une faible proportion avec un pourcentage de 2 %. Ce qui

signifie économiquement l'adoption du nouveau CMP et l'institution de l'ARMP favorise la mise en concurrence en matière de Marchés Publics.

Pour pouvoir continuer l'analyse de comportement des autorités contractantes, nous allons regarder les réalités de ces dossiers après l'avis et la décision de la CNM. Dans cette optique, le tableau ci-après illustre l'avis de la CNM sur ces 64 dossiers énoncés précédemment.

Tableau 18 : Taux de non-accord des dossiers examinés par la CNM

Étiquettes de lignes	ACC	FAV	NACC	Total général	Pourcentage
AGPM		28		28	ND
DAOO		4		4	ND
DAOR		3		3	ND
DC		2		2	ND
RJ	1	4	1	6	0,17
MAOO	11		4	15	0,27
MDP	5		0	5	0
MGG	1		0	1	0
TOTAL	18	41	5	64	0,22

Source : CNM

Ce tableau nous montre que parmi les 64 dossiers soumis à l'examen des organes de contrôle de l'ARMP, plus précisément de la CNM, durant le premier trimestre 2012, il n'y avait que 22 % qui n'ont pas eu l'avis favorable ou l'accord de la CNM. Autrement dit, on avait 78 % des dossiers ne comportant des erreurs c'est dire conformes aux exigences des dispositions du nouveau CMP. Toutefois, pour le MDP et le MGG, on observe une parfaite conformité des dossiers car leurs taux de non- accord sont nuls. De ce fait, le recours au marché de gré à gré est injustifié car ce mode de passation de marché limite la concurrence. Alors, on peut dire que le mécanisme d'intervention des organes de contrôle de l'ARMP améliore les achats publics en favorisant les marchés d'appels d'offres ouverts.

Afin de mettre en relief le rôle du système de contrôle de passation de Marchés Publics après la réforme de 2004, nous allons mettre en évidence les anomalies constatées par les organes de contrôle durant l'examen des dossiers.

D. ANOMALIES CONSTATEES PAR LA CNM

I. Anomalies sur le type de marchés et sur le type de contrôle choisi

Plusieurs anomalies peuvent être constatées par les organes de contrôle durant la période de l'examen. Ces anomalies peuvent être vues sur le type de marché choisi par les

autorités contractantes et sur le type de contrôle. Le tableau ci-après nous montre les anomalies durant le troisième trimestre 2012.

Tableau 19 : Mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes (3^eme trimestre 2012)

Étiquettes de lignes	OBJET	TYPE	Correction Type	NATURE	Montant TTC	CNM	correction contrôlé
AUTORITE ROUTIERE DE MADAGASCAR	Etude de faisabilité de la Rocade Est et études techniques détaillées pour l'ensemble Rocade Nord Est et Rocade Est d'Antananarivo.	TVX	PI	GG	1 109 268 384,00	POSTERIORI	PRIORI
Ministère de l'Environnement et des Forêts	Achats consomptibles informatiques : Flacon d'encre noir MIPO, Encre HP 21, et HP 22, Flash disque, CD VIERGE.	FRN	(vide)	BC	806 400 000,00	POSTERIORI	PRIORI
Ministère de la Santé et du Planning Familial	Achat des médicaments destinés aux Formations Sanitaires Publiques	PS	FRN	BC	579 705 000,00	POSTERIORI	PRIORI
Ministère des Forces Armées	ACHAT OUTILLAGE POUR UFMU FIANARANTSOA	FRN	(vide)	CNV	232 865 000,00	POSTERIORI	PRIORI
Total général		4	2			4	4

Source : CNM

Pendant le troisième trimestre de l'année 2012, nous pouvons observer que 50 % des types de marchés choisis par les autorités contractantes présentent des anomalies. Cela s'explique par l'incompétence des Personnes Responsables des Marchés Publics et/ou la non maîtrise des Codes des Marchés Publics.

Tandis que, durant cette période, les modalités de contrôle n'étaient pas appropriées aux marchés choisis, car les montant des marchés respectifs dépassent les seuils fixés par *l'arrêté n° 13 838 – MFB du 18 juin 2008 portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés.*

Ainsi, voyons ensuite les anomalies sur l'unité monétaire affiché par les Personnes Responsables des Marchés Publics qui ont remarqué par la CNM durant le troisième trimestre 2012.

2. Anomalies sur l'unité monétaire affiché par les PRMP

Par faute d'intension, les Personnes Responsables des Marchés Publics affichent dès fois le dollar comme unité monétaire sur les dossiers d'appels d'offres. Cette mauvaise pratique est ciblée par la CNM durant l'examen a priori des dossiers.

Tableau 20 : Anomalies sur l'unité monétaire affichée par la PRMP durant le 3^{eme} trimestre 2012

OBJET	TYPE	Nature	MONNAIE	Anomalie monnaie	Montant TTC
achat de produits, petit matériels et menues dépenses d'entretien	PS	BC	USD	MGA	999 700
entretien des matériels informatiques	PS	BC	USD	MGA	3 993 000
achat clé USB 1 go - encre hp noire originale n 60-encre HP couleur originale n 60	FRN	CNV	USD	MGA	990 500
achat: enveloppe kraft a5, enveloppe kraft a4 et papier a4	FRN	BC	USD	MGA	610 060
travaux de réhabilitation de bâtiment pédiatrie du CHRR fort dauphin Anosy	TVX	BC	USD	MGA	38 188 421
travaux de deuxième tranche sur la réhabilitation du périmètre d'Ambararata ambony, dans la cr d'Antanimora, district d'Ambovombe, région Androy	TVX	BC	USD	MGA	13 998 155
achat de :papier a4 80g 21 x 29,7 rotatrim,machine a calculer 12 chiffres, au profit du lycée Soanierana-Ivongo	FRN	BC	GBP	MGA	420 000
achat de ballon basket-foot	FRN	BC	USD	MGA	363 000
achat de crédits Airtel de 1000.00;crédits airtel de 2000.00;crédits orange de 1000.00 et autre pour la cisco-Maevatanaana.	FRN	BC	GBP	MGA	575 000
achat de disque dur (80 GO),souris et clavier	FRN	BC	USD	MGA	322 000
achat d'encre hp 21 noir, flash disque 4go, CD room avec boitier et encre de recharge noir	FRN	BC	USD	MGA	1 140 000
ordinateur dell: récupération des données brutes, installation système anti virus, office, driver, logiciel, ordinateur dell, installation système et autres	FRN	BC	USD	MGA	945 000
travaux de réhabilitation de l'ex-BCL de la direl Antsirabe.	TVX	BC	USD	MGA	2 184 200
achat pneu 215/75/15 pour voiture administrative Nissan hardbody n° 5093 TAK.	FRN	BC	USD	MGA	1 000 000
achat produits, petits matériels ent menus dépenses d'entretien (savon barre carry et autres)	FRN	BC	USD	MGA	500 000
achat ruban matricielle EPSON lq300+ii et ruban matricielle EPSON lq2180 pour la direction régionale des impôts Vakinankaratra.	FRN	BC	USD	MGA	1 100 000
devis estimatif de réparation pour V.A n°4733 TAM	FRN	BC	USD	MGA	5 053 020
achat batterie 12 v 66 ampères marque HANKOOK ... tapis auto av. ar. pour véhicule Nissan pu du MFA/DGOD.	FRN	BC	USD	MGA	1 750 000
achat paracétamol CP 500mg dph b/100*10 et autres pour ACMIL Antsirabe.	FRN	BC	USD	MGA	3 000 000
achat peinture a l'eau intérieure blanche et autres pour ACMIL Antsirabe.	FRN	BC	USD	MGA	1 998 400
achat pièces de recherche :pompe central d'embriege ,roulement moyeu av g/d Nissan, pare huile moyeu av Nissan, ect...	FRN	BC	GBP	MGA	2 500 000
achat savon barre NOSY 1 kg et autres	FRN	BC	USD	MGA	799 500
achats d un encre HP 85 a laser jet; encre canon CADRIDGE 725, et autres	FRN	BC	USD	MGA	2 000 000
gardiennage du bâtiment et des parties annexes du MTPM Alarobia mois d'aout et septembre 2012	PS	CNV	USD	MGA	5 522 000
achat des documentations DS1	FRN	BC	USD	MGA	1 000 000
MONTANT TOTAL					90 951 956

Source : CNM

Aucun pourcentage des anomalies ne peut être calculé à partir de ce tableau. Il est nécessaire de nous montrer que plusieurs de nos Personnes Responsables des Marchés Publics ont commue des erreurs sur l'unité monétaire à afficher dans les dossiers présentés à la CNM. Cependant, il y avait 84 % des PRMP qui ont commue ses erreurs d'affichage et utilisent l'unité de monnaie américaine, c'est-à-dire l'USD.

En résumé, les données que nous avons étudié dans le contrôle a priori nous permettent de dire qu'il y avait une faible amélioration de gestion des opérations au niveau de passation des marchés face à l'adoption du nouveau CMP, à l'institution de l'ARMP et la

mise en fonction des organes de contrôle tels que les commissions des marchés. En outre les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes en matière de passation des marchés n'ont connu qu'une très faible amélioration. Dans la suite, nous allons effectuer le constat sur les résultats de contrôle *a posteriori* en mettant en évidence les mauvaises pratiques éventuelles chez les autorités contractantes et l'efficacité de contrôle.

Section 3 : Etude d'impact du contrôle a posteriori et constats des travaux de la Section de Recours

Cette section s'intéresse premièrement sur le contexte et déroulement du contrôle *a posteriori*, puis sur l'analyse de l'existant et évolution depuis 2007 (sur l'application du nouveau code. Deuxièmement, elle dégage les taux de conformités et de non-conformité des procédures puis, fera le constat et l'analyse des travaux de la SREC.

A. CONTEXTE ET DEROULEMENT DU CONTROLE A POSTERIORI

1. Objectif du contrôle a posteriori

Le contrôle *a posteriori* adopte comme principal objectif, le respect des normes de procédures de passation de marchés concernant les marchés en dessous des seuils de contrôle *a priori* des Commissions des Marchés fixés par voie réglementaire

2. Opération³⁶ de contrôle a posteriori

Les opérations de contrôle *a posteriori* consistent à :

- vérifier la consistance des projets réalisés par rapport à ceux programmés durant l'exercice budgétaire considéré ;
- évaluer les connaissances, expériences et compétences des différents intervenants dans la commande publique : PRMP, UGPM, CAO, GAC, ... ;
- évaluer le volume et les compétences des ressources humaines impliquées à chaque niveau d'intervention ;
- vérifier la régularité de la tenue des registres et archives relatives aux procédures de passation de marchés;
- et vérifier la régularité et la conformité de chaque étape de passation de marchés.

³⁶ Article 3 de l'Arrêté n° 16 869/2008/MFB fixant les modalités de contrôle *a postérieuri* exercé par les Commissions des Marchés.

3. Le champ³⁷ d'application du contrôle a posteriori

Selon les dispositions du nouveau CMP (Loi n° 2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Codes des Marchés Publics), le contrôle s'applique sur :

- l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un budget de l'Etat ou d'une collectivité publique ou tout autre financement public ;
- toute société d'Etat à participation majoritaire de l'Etat.

Pour commencer le constat des travaux des organes de contrôle, nous allons initier à l'analyse des données issues de l'entretien avec les PRMP durant la mission de janvier de l'année 2007.

B. ANALYSE DE L'EXISTANT ET EVOLUTION DEPUIS JANVIER 2007 SUR L'APPLICATION DU CMP

Dans cette mission, l'entretien des Personnes Responsables des Marchés Publics porte sur :

- Existence de Termes de références du poste PRMP
- Nomination officielle de l'Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM)
- Texte nomination des membres de la commission d'Appel d'Offres (CAO)
- Lettres d'engagement signées
- Existence du registre des Procès Verbaux (PV) de la CAO
- Documentation sur la passation de marchés complète (textes légaux, manuels, etc.)
- Connaissance des textes
- Existence d'un manuel ou d'un guide en passation de marchés
- Diffusion des informations sur les marchés
- Existence d'un système d'archivage
- Diffusion information sur la passation des marchés
- Formation de la PRMP programmée
- Existence de litiges et de plaintes en 2007.

³⁷ Article 4 de l'Arrêté n° 16 869/2008/MFB fixant les modalités de contrôle a posteriori exercé par les Commissions des Marchés.

Tableau 21: Résultat globale de l'entretien

N°	Eléments analysés	Oui	Non	Bon	Moyen	Insuf.
1	Existence Tdr du poste PRMP	0.17	0.83	-	0.17	-
2	Nomination officielle de l'UGPM	0.83	0.17	0.67	0.17	-
3	Texte nomination des membres de la CAO	0.67	0.33	0.67	-	-
4	Lettres d'engagement signées	0.33	0.67	0.33	-	-
5	Existence du registre des PV de la CAO	0.17	0.83	0.17	-	-
6	Documentation complète	1.00	-	1.00	-	-
7	Connaissance des textes	1.00	-	0.50	0.50	-
8	Existence d'un manuel ou d'un guide en PM	1.00	-	1.00	-	-
9	Diffusion des informations sur les marchés	0.50	0.50	0.33	0.17	-
10	Evaluation PRMP	0.33	0.67	0.17	0.17	-
11	Existence d'un système archivage	0.83	0.17	-	0.50	0.33
12	Elaboration du PPM avec le budget	0.83	0.17	0.83	-	-
13	Suivi du PPM annuel	0.50	0.50	0.17	-	0.33
14	Diffusion information sur PM	0.50	0.50	0.33	-	0.17
15	Disponibilité des fonds avant publicité	0.83	0.17	0.83	-	-
16	Diffusion rapports d'achèvement aux finances	1.00	-	0.33	0.67	-
17	Existence d'un contrôle interne	0.33	0.67	0.17	0.17	-
18	Formation PRMP programmée	-	1.00	-	-	-
19	Existence d'un contrôle qualité PM	0.17	0.83	-	0.17	-
20	Distinction national et international	-	1.00	-	-	-
21	Participants aux réceptions	0.83	0.17	0.83	-	-
22	Existence litiges et plaintes en 2007	-	1.00	-	-	-

Source : Rapport CIPRIANI p.6

Ce tableau nous offre les réponses des PRMP durant l'entretien du Janvier 2007. Les deux premières colonnes du présent tableau précisent la confirmation ou l'infirmation de la rubrique à interviewer. Dans le cas où la réponse est « OUI », il faut savoir la qualité de la rubrique si c'est « BON », « MOYEN » ou « INSATISFAISANT ». Les chiffres apparaissant dans les colonnes expriment une moyenne pour les six PRMP, c'est-à-dire le chiffre 0,17 signifie que 1/6 des PRMP confirme la rubrique y afférent.

Les lignes de couleur verte indiquent que l'élément est généralement satisfaisant, alors que les lignes de couleur orange montrent la nécessité de l'amélioration. De ce fait, on observe que 50 % de la situation nécessite une grande amélioration pour assurer le bon fonctionnement l'achat public.

Dans un objectif d'analyse plus récente, nous allons passer à l'examen des données statistiques de l'année 2011 et 2012.

C. VISION GLOBALE DES STATISTIQUES DE CONTRATS (2011 – 2012)

Dans cette analyse, on va tirer des données officielles issues du « *Rapport de mission de contrôle a posteriori des contrats passés durant les années 2011 et 2012 dans six (6) Institutions, trente cinq (35) Ministères, vingt (20) Etablissement Publics et vingt un (21) Régions* ». Ce rapport est publié le mois de Mars 2014.

Un extrait de tableau qu'on va donner en dessous nous permet de voir les statistiques globales des contrats durant le contrôle a posteriori pour ces deux années.

Tableau 22: Statistique global de contrats 2011 – 2012

	Nombre total de contrats	Nombre d'échantillon	Pourcentage
Centrale	17 974	2 187	12,16 %
Régionale	16 870	2 965	17,58 %
TOTAL	51 714	5 152	9,96 %

Source : Rapport des missions 2011 – 2012

Ce tableau révèle que sur les 51 714 contrats passés durant les années 2011 et 2012 dans 6 Institutions, 35 Ministères, 20 Etablissements Publics et 21 Régions, on a prélevé 5 152 échantillons pour effectuer le contrôle a posteriori, dont 12,16 % au niveau central et 17,58 % au niveau régional. Dans le cas régional, ces contrats sont issus de 393 services. On espère que ces taux d'échantillonnage sont suffisants pour voir les lacunes et les points à améliorer sur les pratiques de passation des Marchés Publics à Madagascar.

1. Taux de conformités globales de procédures au niveau central

L'exploitation des résultats du contrôle effectué auprès des entités a permis de dresser un tableau récapitulatif généralisé en observant la conduite des procédures de passation des marchés, suivant le système d'appréciation présenté comme suit :

➤ Dans le cas d'une mise en concurrence ouverte (Appel d'offres ouvert ou consultation de prix par voie d'affichage), sont considérés comme critères de non-conformité majeure l'un des cas suivants :

- L'inexistence d'un avis spécifique de mise en concurrence (Avis d'appel d'offres ou avis de consultation de prix convenablement publié ou affiché),
- Le non-respect du délai de remise des offres /propositions
- Non-conformité des documents de mise en concurrence aux modèles-type,

- L'absence des informations essentielles dans les documents de mise en concurrence comme les spécifications techniques minimales requises permettant de comparer les offres,
 - Inexistence de documents d'évaluation (PV d'ouverture de plis, rapport d'évaluation,...) ou documents d'évaluation non valides (absence de signature ou non respect du principe de pluralité des évaluateurs)
 - Contrat non conforme avec les modèles- types,
 - Contrat non valide (signé ou approuvé par une autorité non habilitée, ...)
 - Absence de document attestant l'effectivité des prestations requises par le contrat (PV de réception,...)
- Dans le cas d'une consultation de prix restreinte, sont considérés comme causes de non conformité de la procédure l'une des situations suivantes :
- L'invitation de moins de trois candidats à remettre des offres ;
 - L'absence des informations essentielles dans les lettres d'invitation ;
 - La remise de moins de trois offres ;
 - L'absence de tableau de comparaison
 - L'évaluation par un seul évaluateur.

Tableau 23 : Tableau récapitulatif des résultats 2011 – 2012

Nombre d'échantillon	Nombre de procédures estimées Conformes et/ou Acceptables	Pourcentages des procédures estimées Conformes et/ou Acceptables	Nombre de procédures estimées non Conformes	Pourcentage des procédures estimées non Conformes
TOTAL	2 187	463	21,14 %	1 724

Source : CNM

Les chiffres de la troisième colonne et de la quatrième colonne de ce tableau nous permettent de constater les mauvaises pratiques des autorités contractantes. C'est-à-dire 76,86 % des contrats soumis au contrôle a posteriori ne respectent pas les normes et procédures énoncées par le nouveau CMP. Pour plus de détails, parmi les 62 entités contrôlées, on a observé 41 entités qui ont un taux de conformité des procédures de moins de 50% avec 24 entités ayant un taux de 0%, c'est-à-dire aucune procédure conforme.

Pour aller plus loin sur l'analyse, nous mettrons l'accent sur la conformité des procédures suivant le mode de passation des marchés.

2. Taux de conformités de procédures suivant le mode de passation au niveau central

Pour pouvoir examiner les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes sur le choix du mode de passation des Marchés Publics au niveau central, nous allons montrer un tableau récapitulatif incluant le pourcentage de conformité liée au mode de passation.

Tableau 24 : la conformité des procédures suivant le mode de passation

Echantillon	Appels d'Offres			Consultation par voie d'affichage			Consultation restreinte		
	Nb	Procédures Conformes	%	Nb	Procédures Conformes	%	Nb	Procédures Conformes	%
1 950	119	57	48%	268	112	41,79%	1 563	270	17,27%

Source : CNM

L'interprétation conforme aux données de ce tableau se fait comme suit :

- On voit un taux de conformité de 17,27 % pour les marchés passés par des procédures restreintes. Alors que ces marchés représentent 90 % en nombre.
- on est en présence d'un taux de conformité moyennement acceptable pour les marchés passés par une mise en concurrence ouverte comme le cas de l'Appels d'Offres et la Consultation par voie d'Affichage avec un taux respectif de 48 % et de 41,79 %. Dans le langage économique, les marchés publics contribuent d'une façon élargie à l'extension des activités économiques en favorisant la concurrence. Dans ce cas, la mise en concurrence permet de réduire les dépenses de l'Etat en ciblant l'offre évaluée la moins distante sans discrimination des candidats.

Nous constatons alors sur les résultats observés au niveau central que les mauvaises pratiques des Personnes Responsables des Marchés Publics persistent avec un pourcentage assez élevé. Ces lacunes sont dues généralement à l'incompétence des intervenants, à l'incompréhension des textes relatifs aux Marchés Publics et à l'ignorance des règles applicables à la passation des marchés. Une énorme amélioration est indispensable en effectuant des formations professionnelles pour tous les intervenants. Dans la suite, mettons en relief les résultats de contrôle au niveau des régions.

3. Pourcentage de conformités de procédures au niveau régional

Suivant le système d'appréciation au niveau central, il est possible de dresser un tableau récapitulatif relatif à la conduite des procédures de passation des marchés au niveau régional.

Tableau 25 : Récapitulatif des résultats de contrôle a posteriori par région

REGIONS	NOMBRE D'ECHANTILLON	NOMBRE DE PROCÉDURES ESTIMEES CONFORMES ET/OU ACCEPTABLES	POURCENTAGE DES PROCÉDURES CONFORMES ET/OU ACCEPTABLES	NOMBRE DE PROCÉDURES ESTIMEES NON CONFORMES	POURCENTAGE DES PROCÉDURES NON CONFORMES
ITASY	136	24	17,65%	112	82,35%
VATOVAVY FITOVINANY	70	31	44,29%	39	55,71%
ATSINANANA	274	89	32,48%	185	67,52%
ANOSY	317	45	14,20%	272	85,80%
HAUTE MATSIATRA	476	162	34,03%	314	65,97%
SOFIA	16	5	31,25%	11	68,75%
SAVA	213	45	21,13%	168	78,87%
BONGOLAVA	253	39	15,42%	214	84,58%
ATSIMO ATSINANANA	131	24	18,32%	107	81,68%
ANALANJIROFO	65	15	23,08%	50	76,92%
BETSIBOKA	32	5	15,63%	27	84,38%
IHOROMBE	63	7	11,11%	56	88,89%
BOENY	16	3	18,75%	13	81,25%
DIANA	9	3	33,33%	6	66,67%
VAKINANKARAR ATRA	214	75	35,05%	139	64,95%
ATSIMO ANDREFANA	8	2	25,00%	6	75,00%
ANALAMANGA	183	47	25,68%	136	74,32%
AMORON'I MANIA	128	33	25,78%	95	74,22%
MENABE	181	28	15,47%	153	84,53%
ALAOTRA MANGORO	166	31	18,67%	135	81,33%
ANDROY	14	1	7,14%	13	92,86%
TOTAL	2965	714	24,08%	2251	75,92%

Source : Rapport National p.94

Ce tableau montre que le taux moyen de conformité des procédures au niveau régional est 24,08 %. On observe ainsi des variations de 55,71 % à 92,86 % de non-conformité des procédures. Le pourcentage le plus marquant est celui de la région Androy avec un taux de 92,86 %. On peut dire que les passations des Marchés Publics au niveau régional sont en majorité non conformes aux dispositions prévues dans le nouveau CMP.

Brefs, les commissions des marchés à savoir la CNM et les CRM occupent une tache considérable sur le contrôle de passation des Marchés Publics. Les résultats de contrôles que ce soit a priori ou que ce soit a posteriori montrent que les dispositions du nouveau CMP sont loin d'être accomplies. De ce fait, on constate des lacunes sur la passation des marchés qui sont marquées par la persistance des mauvaises pratiques des autorités contractantes. Donc, le mécanisme d'intervention des organes de contrôle contribue faiblement à l'amélioration de la

gestion des opérations. Pour remédier à ce problème, il est nécessaire d'augmenter les instances de contrôle afin de superviser toute activité liée à la passation des Marchés Publics. De plus, il faut établir des plans de formation pour les intervenants à la commande publique.

Pour terminer les constats des travaux des organes de contrôle, on va aborder l'analyse des travaux de la Section de Recours en mettant en évidence les mauvaises pratiques des autorités contractantes.

D. CONSTAT ET ANALYSES DES TRAVAUX DE LA SECTION DE RE COURS

Par définition, la Section de Recours connue par le sigle SREC est une instance au niveau de l'entité indépendante (Comité de Réglementation et de Recours) de l'ARMP. Elle possède la compétence sur les litiges liés à la passation des Marchés Publics.

1. *Liste des mauvaises pratiques sur les marchés publics*

On va élaborer un tableau avec référence des décisions dans le but de la justesse des informations concernant les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes.

Tableau 26 : les mauvaises pratiques relevées dans les dossiers traités par la SREC

MAUVAISES PRATIQUES	Réf. Décision SREC
Signature du contrat par la PRMP avant l'expiration d'un délai de 10 Jours (art 57 du CMP)	003 / 07 ARMP/ CRR /SREC du 12 Avril 2007
Confection d'un mauvais DAO, spécifications imprécises ou orientées vers un candidat prédéterminé.	0 3 / 0 9 / A R M P / C R R / S R E C / 0 9 D U 1 0 JUIN 2 0 0 9
Adoption par la CAO d'un critère d'évaluation non prévu dans les dossier de consultation	07/08 ARMP/ CRR/ SREC 05 Séptembre 2008
Non respect des dispositions prévues par le DAO (date limite de remise des offres, visite des lieux...)	0 2 / 1 0 / A R M P / C R R / S R E C / 1 0 D U 0 4 F E V R I E R 2 0 1 0
Rectification du contenu DAO sans notification préalable de tous les concernés (tranche ferme et conditionnelle, quantité...)	02 /08ARMP/ CRR /SREC Du 05 Février 2008
Ne pas donner suite à un appel d'offres ouvert ou en faire un appel d'offres infructueux afin de recourir au marché de gré à gré.	02 /08 ARMP/ CRR /SREC du 05 Février 2008
Confusion des termes : « irrecevabilité » et « non-conformité » : rejet précoce d'une offre dès l'ouverture des plis.	0 1 / 0 9 / A R M P / C R R / S R E C / 0 9 D U 2 A v r i l 2 0 0 9
Ne pas répondre à un recours gracieux ou à une demande d'éclaircissement	0 1 / 1 1 / A R M P / C R R / S R E C D U 1 2 J A N V I E R 2 0 1 1
Ne pas respecter le processus en entier (Inexistence de publicité passer directement à l'ordre de service ou à l'engagement sans passer par les procédures préalables....	0 4 / 1 0 / A R M P / C R R / S R E C / 1 0 D U 0 2 J U I L L E T 2 0 1 0

Source : SREC

Cette liste est établie suivant les litiges passés au niveau de la SREC. Après avoir énuméré les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes, nous allons visualiser les résultats statistiques de la Section de Recours (SREC) qui passent durant sept années successives (de 2007 à 2010).

2. Statistiques des mauvaises pratiques en matière de passation des marchés.

En tout cas, pour pouvoir mettre en évidence les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes, analysons les résultats des litiges passés au niveau de la Section de Recours.

Tableau 27 : Statistiques des recours³⁸

ANNEE	Gain de cause du requérant	Rejet de la Requête	Autres	Affaires Traitées	Pourcentage
2007	2	2		4	12,5 %
2008	5	7		12	37,5 %
2009	2	5		7	21,88 %
2010	4	4	1	9	28,13 %
TTOTAL	13	18	1	32	100 %

Source : SREC

Ce tableau montre le nombre des litiges qui a eu lieu entre les autorités contractantes et les soumissionnaires dans la période de 2007 à 2010. On constate que l'année 2007 est marquée par le taux minimal (12,5 %), cela est dû à l'ignorance de l'existence de la Section de Recours par les cocontractants de l'administration. Tandis que, pour l'année 2008, les affaires traitées par cette section ont été triplées grâce à la diffusion des informations pour les opérateurs portées sur leur droit et à la formation donnés par l'ARMP dans les Régions et districts en matière des Marchés Publics. L'année 2009 est marquée par la chute en nombre de dossiers traités par la Section de Recours, qui est due par les troubles engendrés par la situation nationale, les changements des élus locaux n'ont sûrement pas permis aux requérants de déposer leurs requêtes comme il le fallait. Le chiffre 1 de la quatrième colonne correspondant à l'année 2010 représente la requête dont la Section de Recours est jugée incompétente.

³⁸ Recours en attribution selon le Manuel de Manuel de procédures sur le règlement des différends et litiges en matière d'attribution des marchés publics

En résumé, le chapitre III révèle les constats des travaux des organes de contrôle. D'abord, il effectue la séparation du contrôle a priori et du contrôle a posteriori par la définition des seuils de passation des marchés. Ensuite, il s'intéresse sur les constats des travaux des commissions des marchés (CNM et CRM). Dans cette section, on avait constaté une énorme dominance du volume des marchés soumis au contrôle a posteriori avec un pourcentage de 82,94% par rapport au volume total des marchés. En se référant au contrôle a priori, les résultats statistiques ont montré une faible contribution à l'amélioration des gestions des opérations sur les Marchés Publics. L'examen des AGPM, DAO, RJ, des Projets de Marchés effectué par les commissions des marchés a démontré une faible réduction des mauvaises pratiques chez les autorités contractantes (cas des AGPM, on a observé un taux de favorabilité autour de 82 % pendant les années 2012, 2013 et 2014). Concernant, le contrôle a postérieur, les lacunes et les mauvaises pratiques des autorités contractantes sont énormément constatées. Par exemple, au niveau central, on a trouvé un pourcentage de 78,86 % de non-conformité des procédures de passation des marchés, contre 75,92 % au niveau régional. Enfin, le chapitre III nous a permis de visualiser les mauvaises pratiques des autorités contractantes qui a mis en relief le constat des travaux de la Section de Recours. Dans ce cas, on observe un petit nombre des litiges portés à la compétence de la SREC, mais il faudra noter que beaucoup de litiges ont été résolu au stade du recours gracieux sans que la SREC n'a eu à intervenir.

Pour parvenir à réduire ou même éviter les mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes, il faut mettre en question un planning de formation des intervenants en matière de passation des marchés publics. Pour terminer la recherche, nous allons aborder le dernier chapitre qui s'intéresse sur l'analyse économique en dégageant les impacts sur les finances publiques, ainsi sur l'économie nationale. Enfin, ce dernier chapitre portera les suggestions des recommandations.

CHAPITRE IV : ANALYSES ECONOMIQUES

Ce chapitre aura pour vocation de porter des analyses économiques des résultats de contrôle. Il contient des informations indispensables et nécessaires à la prise de décision dans le but d'assurer la gestion rationnelle des dépenses publiques. De ce fait, il fera l'étude des impacts des travaux des organes de contrôle en portant une vision économique d'une part, et s'occupe l'analyse de rentabilité des contrôles suivi des suggestions de recommandation d'autre part.

Section 1. Analyses économiques des travaux des organes de contrôle

Pour pouvoir étudier les impacts des travaux des organes de contrôle, il faudra mener une analyse économique des types de contrôle, des résultats de contrôle et du mode de passation des Marchés Publics choisis par les PRMP.

A. ANALYSE ECONOMIQUE DES TYPES DE CONTROLE

L'analyse économique dont on envisage ici s'intéresse exactement sur le déséquilibre en pourcentage entre les marchés soumis au contrôle a priori et a posteriori.

1. Déséquilibre de contrôle

Le type de contrôle approprié à un marché public exercé par les Commissions des marchés à savoir, les Commissions Nationales des Marchés et les Commissions Régionales des Marchés se distingue par les seuils fixés par l'arrêté n° 13 838 – 2008 – MFB du 18 juin 2008 portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés (voir Tableau n° 3 et 4).

Le contrôle du système des marchés publics peuvent être effectué de deux façons. Primo, il y a le contrôle a priori qui s'effectue avant le lancement de l'appel d'offres jusqu'à la prise de décisions d'attribution du marché. Secundo, il y a le contrôle a posteriori qui intervient après la conclusion du contrat

Pour constater les réalités du contrôle, nous allons prendre les données du premier trimestre de l'année 2012 (voir Tableau n° 5). Ce tableau nous dicte que : 82,94 % du montant des marchés sont soumis au contrôle a posteriori, il n'y a que 17,06 % qui sont soumis au contrôle a priori. Alors que, les contrats en dessous des seuils ne font l'objet d'aucune surveillance, ni de contrôle.

Pour plus d'illustration sur les données, on va visualiser l'ensemble des marchés soumis au contrôle des commissions des marchés dans une année. Pour cela le tableau suivant mettra l'accent sur la totalité des marchés enregistré dans le SIGMP durant l'année 2013 selon leur type de contrôle.

Tableau 28 : Marches enregistres dans le SIGMP durant l'année 2013 selon leur type de contrôle.

	POSTERIORI		PRIORI		Total montant TTC	Total Nombre
	Montant TTC	Nbre	Montant TTC	Nbre		
Total général	139 795 858 279	14 214	55 459 608 531	51	195 255 466 810	14 265
Pourcentage	71,60 %	99,64 %	28,40 %	0,36 %	100 %	100 %

Source : Exploitation des données brutes du SIGMP

Cette illustration met en évidence que la majorité des marchés durant l'année 2013 sont soumis au contrôle a posteriori qui représente un pourcentage de 71,60 % en montant et 99,64 % en nombre. Par contre, il n'y avait que 28,40 % en montant et 0,36 % en nombre des marchés qui sont soumis au contrôle a priori.

Par constatation sur les interprétations effectuées dans le chapitre III, on sait que les mauvaises pratiques des autorités contractantes sur l'application des dispositions du nouveau code des Marchés Publics et sur les procédures de passation sont faibles pour les marchés qui sont soumis au contrôle a priori. Tandis que, les marchés soumis au contrôle a posteriori sont dominées par le non respect des règles applicables à la passation des Marchés Publics, par la violation des principes dictés par le nouveau CMP et par l'incompétence des intervenants à la passation des marchés. Le paragraphe suivant dégagera les causes du déséquilibre.

2. Causes du déséquilibre de pourcentage

Le déséquilibre de pourcentage entre les marchés soumis au contrôle a priori et a posteriori sont multiples. Mais ici, nous allons identifier les causes sur les incidences des procédures de pratiques de computation des seuils pour s'échapper au contrôle a priori et à la procédure d'appel d'offres:

a. Fractionnement des besoins

Les PRMP des autorités contractantes ont toujours tendances à fractionner les besoins uniformes et de computer les seuils de procédures de manière non conforme aux dispositions du nouveau CMP. Ces pratiques sont dues en majorité par la manque de compétence et / ou

par la méconnaissance des règles et méthodes applicables à la passation des Marchés Publics. Cette pratique consiste à découper une prestation homogène ou une seule opération en plusieurs contrats de prestations. Par conséquent, la pratique de fractionnement des besoins permet aux autorités contractantes d'éviter de passer les commandes sous les procédures d'appel d'offres ou d'être soumises au contrôle a priori des Commissions des marchés.

b. Sous-estimation des besoins

Toujours dans le but de s'échapper au contrôle a priori des commissions des marchés, les autorités contractantes essaient de sous-estimer ou de sous-évaluer les besoins lors de l'élaboration de leur commande. Pour se faire les PRMP agissent sur le mode de computation des seuils sans tenir compte les dispositions ou les règles applicables à la passation des Marchés Publics pour leur propre intérêt.

Ainsi, on évoquera dans la suite les conséquences du déséquilibre, en ciblant l'impact sur le contrôle, l'impact sur les Finances Publiques et l'impact sur la croissance économique.

3. Conséquences du déséquilibre

Les mauvaises pratiques des autorités contractantes identifiées par le fractionnement abusif des besoins et par la sous-estimation ou sous-évaluation des besoins ont généralement des impacts significatifs :

a. impact sur le contrôle :

Dans toutes les opérations d'acquisition de biens et services, l'objectif de la commande publique est de trouver l'efficience et l'utilisation rationnelle des deniers publics. Autrement dit, les procédures de passation de marchés publics ont pour objet de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse c'est-à-dire l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix en respectant les dispositions du nouveau CMP.

Par contre, le fractionnement abusif et la sous-estimation ou sous-évaluation des besoins entraînent la non-conformité des procédures adoptées par les autorités contractantes aux règles applicables à la passation des Marchés Publics et aux dispositions du nouveau CMP. Par conséquent, la quasi-totalité des marchés ne sont pas soumis au contrôle a priori. Alors, la réforme apportée en 2004 en matière de passation des marchés publics n'a aucun sens.

Enfin, la sous-évaluation des besoins multiplie les tâches des organes de contrôle par la défaillance du marché initial. Par faute d'estimation et d'évaluation des prestations commue par la PRMP, il est possible de recourir à l'avenant ou au marché complémentaire ce qui engendre des temps additionnels pour le contrôle et des coûts supplémentaires pour l'autorité contractante. Pour illustrer ces mauvaises pratiques, un tableau sera mis à notre disposition pour voir les séries d'avenants pour deux types de contrats.

Tableau 29 : Cas de marchés publics à avenant successif

Objet de prestations	Montant estimé (2007)	Montant contractuel initial HT	Avenant 1 (2008)	Avenant 2 (2009)	Avenant 3 (2010)
Contrôle et surveillance des travaux de réhabilitation d'axe routier national	ND	ND	320 522 000	386 065 340	555 623 095
Audit externe d'une institution publique	564 183 400	200 520 000	139 712 000	148 993 400	34 854 000

Source : CNM/ARMP

Ce tableau montre qu'un même contrat comporte plusieurs Avenants. Ces séries d'Avenants entraînent des importants bouleversements de l'économie de contrat parce que les montants de contrats initiaux augmentent à chaque présence d'Avenant. Alors les conditions d'attributions initiales de marché risquent d'être modifiées.

b. Impact sur les Finances Publiques

En se référant à la pensée keynésienne, l'intervention de l'Etat est nécessaire et indispensable pour redresser l'économie d'un pays. Selon cet auteur, pour atteindre le plein emploi, on peut diminuer l'impôt ou accroître les dépenses publiques même si cela entraîne un déficit temporaire. De ce fait, l'adoption d'une politique budgétaire efficace rapporte une croissance économique considérable.

Les marchés publics doivent soumettre aux règles et principes des Finances Publics. En outre, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics est qualifiée comme un Etablissement public attaché au Ministère des Finances et du Budget. De ce fait, les missions et attributions de cet Etablissement doivent avoir une incidence significative sur les Finances Publiques. Cependant, en basant sur les données du tableau n° 28, on constate que l'exécution des dépenses publiques est majoritairement soumise au contrôle a posteriori. Dans le cadre du fractionnement artificiel de besoins, la PRMP doit lancer plusieurs appels d'offres ou consultation de prix qui induirait une multiplicité de contrats non optimum. Avec plusieurs

appel d'offres ou consultation de prix, les coûts de publication s'accroissent ainsi que les autres frais, c'est-à-dire que les méconnaissances de règles de computations de seuils ne fait que accroître les coûts de transaction engagés par l'acheteur public. Alors, les mauvaises pratiques des autorités contractantes entraînent des surcoûts et diminuent l'efficience du budget de l'Etat.

La réforme budgétaire adoptée en 2004, qui se justifie par l'élaboration de la Loi Organique sur la Loi de Finances (LOLF) a comme esprit d'un budget de programme c'est-à-dire basé sur la gestion axée sur les résultats. Toutefois, les dépenses publiques exécutées par voie de passation des marchés sont mal-contrôlées parce qu'elles sont soumises en majorité au contrôle a posteriori qui est dominé par le non respect des procédures et des dispositions des textes en vigueur. Par conséquent, la manipulation du fond public dégage des incertitudes et risques sur l'utilisation efficace et efficiente de recettes publiques.

c. Impact sur la croissance économique

Les Marchés Publics peuvent contribuer efficacement à la croissance économique. Ils tiennent une place importante et jouent un rôle considérable sur l'accroissement du PIB (Produit Intérieur Brut). Le cadre normatif élaboré pour les Marchés Publics constitue, un moyen de régulation du système national de Marchés Publics pour garantir la bonne gouvernance financière indispensable à l'atteinte de grands objectifs de la croissance et du développement du pays.

Cependant, face à la situation de contrôle illustré par le tableau n° 28 et les résultats de contrôle détaillés dans le chapitre III de ce travail de recherche, on peut tirer une conclusion que les Marchés Publics contribuent faiblement à l'amélioration de gestion des opérations, et notamment des Finances Publiques. La domination en pourcentage des marchés soumis au contrôle a posteriori peut induire au ralentissement de l'accroissement du PIB et par la suite de la croissance économique de Madagascar. Car, on sait que le contrôle a priori n'encadre que les marchés dont le montant dépasse les seuils de ce contrôle, les contrats en dessous des seuils ne font l'objet d'aucune surveillance, ni de contrôle. Alors, s'il y a eu corruption et que le marché est attribué au mauvais prestataire, la prestation en elle-même et le résultat obtenu peuvent ne pas être satisfaisants. Pourtant, il faut bien payer le prestataire malgré la mauvaise qualité de sa prestation.

Par conséquent, Les investissements publics baissent en termes de qualité et entraînent le gaspillage de fonds de l'Etat qui sont sources de corruption et facteurs de blocage de la

croissance économique, d'où prestations qui ne répondent pas aux besoins de la collectivité. Les mauvaises pratiques que nous avons constaté sur les marchés en dessous des seuils de contrôle a priori peuvent avoir des conséquences désastreuses sur la vie économique de toute la population malgache, car tous ces abus montrent une mauvaise gestion des dépenses publiques, et nous éloigne de l'objectif de la bonne gouvernance financière que l'on a fixé à travers la réforme de 2004. Il est alors nécessaire d'y remédier avant de perdre la confiance de nos bailleurs de fonds et d'aggraver la situation qui est fortement dominée par une plus grande pauvreté.

Si telles sont les causes et conséquences du déséquilibre entre les deux types de contrôle, on portera ensuite une analyse des résultats du contrôle a priori sur le plan économique.

B. ANALYSE DES RESULTATS DU CONTROLE A PRIORI

Ce paragraphe mettra l'accent sur l'effet de redistribution inégale des dépenses publiques et l'effet du choix des dépenses prioritaires.

1. La décentralisation budgétaire : effet de redistribution

La décentralisation effective qui est justifiée par la décentralisation budgétaire constitue la base de la croissance économique et du développement social d'un pays. Pour assurer la croissance et développement harmonisé et égalitaire entre les régions, l'Etat doit intervenir en favorisant les distributions régionales équitables des recettes et des dépenses publiques. Dans ce cas, il faut tenir compte les situations économiques et sociales de chaque région en mettant en œuvre une politique budgétaire spéciale pour les régions à faibles ressources ou défavorisées. Le choix du secteur d'activité économique prioritaire nécessite la bonne maîtrise des espaces géographiques et la connaissance parfaite des zones économiques profitables.

La population malgache compte actuellement environ 22 millions d'habitants selon la statistique officielle de l'INSTAT. Ces habitants sont répartis sur une surface géographique de superficies 588 000 000 km². Les 80 % de la population malgache sont des agriculteurs qui vivent de la terre et de l'élevage dont 70% résident en milieu rural.

Les données du tableau n° 5 nous donnent la permission de voir qu'il y avait un déséquilibre régional sur les prestations de l'Etat. Autrement dit, on observe une répartition

inégale des dépenses publiques entre le centre et les régions. La cinquième colonne du tableau n° 5 dicte que 77,12 % du montant globale des Marchés Publics sont des marchés centraux.

En faveur des données du tableau n° 6 où l'on adopte le contrôle pour les marchés en dessous des seuils, on identifie que le déséquilibre en montant des marchés entre le centre et les régions est énorme. La dernière colonne nous permet de voir nettement le déséquilibre dont 92,99 % du montant total des marchés passés durant le premier trimestre 2012 sont des marchés centraux.

Par extension de réflexion, cette mauvaise répartition des prestations de l'Etat favorise un fort exode rural. Les conditions précaires des régions défavorisées marquées par le taux de chômage élevé, le sous emploi, le taux de scolarisation faible, le taux de mortalité infantile très élevé, l'insuffisance des infrastructures (inadéquates voir inexistantes) et la baisse tendancielle des rendements agricoles poussent les jeunes à immigrer vers les grandes villes et en majorité vers le centre. L'exode rural est un phénomène pire pour la croissance économique, car ces jeunes là sont en majorité composés par des personnes incompétentes et non qualifiées aux emplois existants dans les milieux urbains d'où l'insécurité urbaine. De plus, les terres cultivables dans les milieux ruraux restent vacantes et cela aggrave l'insécurité alimentaire d'où la famine et la persistance de la pauvreté.

Vu les mauvaises répartitions régionales des richesses nationales et les mauvaises pratiques des autorités contractantes constatées fortement lors du contrôle a posteriori, on peut dire que l'objectif de la bonne gouvernance financière et budgétaire de l'Etat est mise en question. Enfin, tout cela induit au ralentissement de la croissance économique et au développement social qui n'est pas harmonisé.

2. Priorisation des dépenses publiques : effet du choix

Parmi les secteurs d'activité existants tels que le secteur primaire qui englobe l'agriculture et l'élevage, le secteur secondaire tournant sur l'industrie et le secteur tertiaire marqué par le tourisme, Madagascar doit choisir le secteur prioritaire favorable au décollage économique. Dans l'objectif de la croissance économique rapide et durable, les dépenses publiques doivent s'orienter vers les secteurs productifs.

Pour voir les réalités, nous allons analyser les données du tableau n° 6. Par vision directe, on constate que les marchés de travaux et les marchés de fournitures dominent en

montant avec les pourcentages respectifs de 68 % et 24 % et les 8 % restant englobe les marchés de prestation intellectuelle et prestation des services.

Ces taux sont compatibles dans la réalité, car l'insuffisance des infrastructures nécessite la mise en place des grands travaux permettant de développer les activités économiques comme l'extension ou la création des ports des aéroports, les constructions des barrages nécessaires à l'irrigation et à l'électrification. En outre, 24 % du montant total des marchés peuvent être considérer comme le minimum acceptable engagé pour l'achat des fournitures parce que, les établissements publics sont marqués par la carence des fournitures compatibles à la bonne exécution des services publics.

Particulièrement aux marchés de travaux, ils sont soumis au contrôle a priori de la Commission Nationale des Marchés et ne présentent qu'une faible anomalie. Alors, le contrôle de ce type de marchés est efficace face aux dispositions du nouveau CMP jusqu'à l'attribution des marchés. Pourtant, le contrôle d'exécution des marchés dépasse le cadre notre analyse. Par la suite, on va analyser économiquement le choix du mode de passation des marchés.

C. ANALYSE ECONOMIQUE RELATIVE AU MODE DE PASSATION

Par définition « l'Appels d'Offres Ouverts » est un mode de passation des marchés qui respecte effectivement les trois devises de l'ARMP qui sont :

- la transparence des procédures de passation des Marchés Publics ;
- l'égalité de traitement de candidats ;
- la liberté d'accès à la commande publique.

Pour mieux informer les soumissionnaires et respecter ces trois principes, l'autorité contractante doit lancer une publication de l'AGPM après l'avis favorable de la CNM puis un avis spécifique dès le 30 octobre de l'année N-1. Ces démarches permettent aux publics d'acquérir un certain nombre d'information pour se préparer au Marché Public de l'année suivant. Par conséquent, la publication de l'AGPM et de l'avis spécifiques avec avis favorable de la CNM ouvrent une parfaite concurrence au Marché Public.

Par illustration, les tableaux 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 nous permettent de voir les détails du contrôle de l'AGPM. L'interprétation de ces tableaux dictent que les AGPM ayant l'avis favorable de la CNM présentent un taux environ de 82 %. Ce pourcentage de conformité des AGPM face aux dispositions du nouveau CMP permet de dire que les

mauvaises pratiques des autorités contractantes demeurent très faibles. En suite, le tableau n° 18 nous renseigne un taux de 78 % de conformité des dossiers mis à l'examen de la CNM.

Dans l'Appels d'Offres Ouverts, on ne doit pas procéder à la présélection des candidats. Les candidats intéressés sont soumis à l'égalité de traitement et peuvent remettre les offres. Dans ce cas ils sont traités sur le même pied d'égalité.

La figure n° 3 nous permet de constater les marchés soumis au contrôle a priori de la CNM durant le premier trimestre 2012. En lisant le graphique, on trouve que les AGPM occupent le 44 % et les Marchés d'Appels d'Offres Ouverts 23 % des dossiers examinés par la CNM durant cette période.

La domination du pourcentage des MAOO par rapport aux autres modes de passation des marchés implique une bonne situation pour la mise en concurrence et l'efficacité du contrôle des commissions des marchés sur le recours abusifs aux Marchés de Gré à Gré. Ce mode de passation permet une répartition juste et saine des deniers publics, non seulement aux contribuables mais surtout à l'ensemble de la population. Tous les citoyens bénéficient des infrastructures socio-économiques installées par l'intermédiaire des Marchés Publics et les partenaires privés sont motivés pour garantir la qualité de leurs prestations et respecter les obligations et normes contractuelles.

En guise d'illustration, nous allons montrer l'évolution la situation des Appels d'Offres Ouverts par rapport aux autres modes de passation.

Tableau 30 : Evolution de la commande publique selon le mode de passation

Mode de passation	Année 2007		Année 2008		Année 2009	
	Montant (Ar)	%	Montant (Ar)	%	Montant (Ar)	%
Appel d'offres ouvert	124 052 742 774, 98	60,44	200 705 615 618, 68	74,35	31 173 888 883, 05	75,97
Appel d'offres restreint	49 653 967 364, 39	24,19	36 889 532 282, 36	13,67	2 076 925 559, 81	5,06
Marché de gré à gré	31 536 412 478, 76	15,37	32 345 808 395, 28	11,98	7 785 857 260, 35	18,97
Total	205 243 122 618, 13	100,00	269 940 956 296, 32	100,00	41 036 671 703, 21	100,00

Source : CNM

Ce tableau nous permet de visualiser la domination du mode de passation des marchés suivant l'Appels d'Offres Ouverts par rapport à l'Appels d'Offres Restreint et le

Marché de Gré à Gré. Il couvre plus de 60 % du montant total et cela ne cesse d'augmenter d'année en année, parce qu'en 2007, on observe 60,44% ; en 2008, 74,35% et 75,97% en 2009, soit une augmentation de 15% environ par an.

En basant sur les théories économiques et selon la loi de l'offre et de la demande, la concurrence permet de baisser les prix et accroître la qualité de l'offre. L'appel d'offres ouvert est plus efficace pour une gestion rationnelle des deniers publics en général et des Finances Publiques en particulier. Les soumissionnaires font de leurs mieux possibles dans toutes les dimensions pour acquérir le marché: temps de livraison raisonnable, prix abordable, qualités de l'offre. Alors, l'Appels d'Offres Ouverts apporte des économies pour l'Administration. Par conséquent, l'adoption de la réforme et la mise en place de l'ARMP par l'intermédiaire des entités de contrôle permet d'assurer l'efficacité des dépenses publiques, notamment l'amélioration de gestion des opérations et des Finances Publiques.

L'analyse économique des travaux des organes de contrôle que nous avons portée dans la section 1, nous permet de constater l'importance de contrôle de passation des marchés en matière gestion des dépenses publiques. Par la suite, nous allons évaluer la performance des deux types de contrôle et cet ainsi que l'on aborde les suggestions de recommandation.

Section 2 : Analyse de la performance des contrôles et Suggestions de recommandation

Cette dernière section mettra l'accent sur deux choses : d'une part l'analyse de la performance qui se fait par l'étude de rentabilité du contrôle a priori et a posteriori. D'autre part, les suggestions de recommandation selon l'avis personnel.

A. ANALYSE DE RENTABILITE DES CONTROLES

Comme nous avons déjà énoncé plusieurs fois que la mise en œuvre de la réforme, l'application des dispositions du nouveau code des Marchés Publics et l'institution de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics doivent répondre aux attentes des citoyens. Pour assurer l'atteinte de l'objectif de la réforme, il faut évaluer les impacts du mécanisme d'intervention des organes de contrôle.

Les tableaux n°19 et 20 nous permettent de visualiser les anomalies des dossiers soumis au contrôle apriori, c'est-à-dire à l'examen de la Commission Nationale des Marchés. Ces anomalies sont constatées avant la notification des marchés et avant l'attribution des marchés à un candidat sélectionné. De ce fait, le mécanisme d'intervention de la CNM peut

corriger les mauvaises pratiques des autorités contractantes en donnant l'avis non favorable ou le désaccord. Par conséquent, le contrôle a priori de la CNM est qualifié très rentable sur la gestion rationnelle des deniers publics car l'intervention de la CNM peut corriger les mauvaises pratiques des autorités contractantes en bloquant les projets des dossiers ou projets de marchés non conformes aux dispositions du nouveau CMP.

Par contre les tableaux n° 23, 24 et 25 nous donnent les taux de non conformités des procédures aux passations des marchés durant le contrôle a posteriori. On constate des taux plus élevé sur le non respect des règles de procédures : au niveau central 78,86 % des procédures sont estimées non conformes (cf : tableau 23 et 24) et au niveau régional 75,92 % des procédures sont estimées non conformes (cf : tableau 25).

Le contrôle a posteriori est efficace car il permet de dégager les anomalies sur la passation des Marchés Publics et les mauvaises pratiques des autorités contractantes. La majorité des procédures estimées non conformes aux dispositions du nouveau code des Marchés Publics sont ciblées par ce type de contrôle. Malheureusement, le contrôle a posteriori ne fait que des constats sur les mauvaises pratiques des autorités contractantes. Il ne peut faire que d'établir la liste des anomalies constatées et d'avancer des suggestions et recommandation relatives aux anomalies sans pouvoir bloquer les procédures non conformes. De ce fait, le contrôle a posteriori n'est pas efficace en termes de surveillance et non rentable en termes de correction immédiate des erreurs des PRPM car il n'intervient qu'après l'exécution des marchés. Quelles suggestions de recommandation peuvent être avancées pour contribuer à l'amélioration du mécanisme d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics à Madagascar?

B. LES SUGGESTIONS DE RECOMMANDATION

Malgré la grandiose, l'importance et l'ampleur des dépenses publiques, des prudences sont nécessaires pour bien maîtriser le contrôle de passation des Marchés Publics dans le but d'assurer la bonne gouvernance financière de l'Etat. Il est important de proposer quelques éléments de suggestions de recommandation pour améliorer le mécanisme d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics.

En se référant à la définition³⁹ étymologique du mot contrôle : « il vient de deux mots CONTRE et ROLE » c'est-à-dire un registre que l'on tenait en double, le contrôle peut être

³⁹ *Dictionnaire de l'Académie française ; édition 1986.*

défini comme une activité tendant à vérifier la conformité ou la compatibilité des actes ou des opérations aux prescriptions légales ou réglementaires, aux instructions et aux procédures de gestion dans une entité.

De ce fait, le contrôle de passation des marchés effectué par les commissions des marchés consiste à vérifier la conformité ou la compatibilité des actes des autorités contractantes aux prescriptions légales ou réglementaires, aux instructions du nouveau code des marchés publics et aux procédures de gestion des dépenses publiques.

A l'instar de ces définitions, il y a quelques suggestions de recommandation pour améliorer le contrôle des Marchés Publics et les mécanismes d'intervention des organes de contrôle.

D'une part, les suggestions de recommandation s'adressent aux commissions des marchés pour améliorer les mécanismes d'intervention de la CNM et des CRM. A la lumière des constats des travaux des organes de contrôle ciblés dans le chapitre III, la CNM arrive à remplir les critères dégagés par ces définitions. Grace à l'existence du nouveau code des Marchés Publics et des textes d'application, ainsi des règlements internes pris comme référence, les commissions des marchés puissent effectuer la vérification de la conformité des actes des autorités contractantes en matière de passation des Marchés Publics.

Cependant, durant le stage et passage à la CNM, on avait constaté une insuffisance en effectif des personnels pour bien maîtriser les contrôles des dossiers soumis à l'examen a priori. Dans une semaine, la CNM traite au moins 18 dossiers soit environ 1000 dossiers par ans. Or, un dossier d'Appels d'Offres Ouverts par exemple peut atteindre jusqu'à 200 pages, parfois et plus. Pour effectuer cette lourde tâche, il n'y a qu'un Président, quatre Membres, un Chef de service de Coordination, un Secrétariat et trois personnels d'appui qui assument à la fois le rôle du secrétaire des séances.

Pour alléger ces contraintes, on peut avancer la suggestion sur l'augmentation de l'effectif de personnels de la CNM en multipliant le nombre des entités capables d'effectuer les séances de délibération des dossiers. Ces entités seront sous la direction et supervision de la CNM. En outre, créer des sous commissions que ceux soient nationales ou régionales pour partager les tâches de la CNM en vue de la division de travail. Dans le but de résoudre les contraintes sur les salaires des personnels nouvellement recrutés, il est nécessaire d'augmenter

les subventions attribuées à l'ARMP ou bien, l'Etat doit prendre en charge pour que le contrôle se déroule d'une façon efficace.

Suite à la constatation de la domination en pourcentage des marchés soumis au contrôle a posteriori, il est important de résoudre les problèmes de fractionnement abusif des besoins et de sous-estimations des seuils. D'abord, il faut remettre en question les modalités de nomination des PRMP et des UGPM. C'est-à-dire mettre en relief les expériences vécues en Marchés Publics en visant les experts en la matière mais pas pour des raisons politiques. De ce fait, par la carence des personnes compétentes et qualifiés à ces places, il faudra établir un plan de formation efficace. Pour cela, selon les disponibilités de la CNM et du CRR, l'assistance à la formation ou coaching sera obligatoire mais ne se fera pas simplement sur la demande des autorités contractantes. Ensuite, envisager d'établir des textes réglementaires claire et facile à comprendre dans le but de limiter le maximum possible les tendances au fractionnement abusif des besoins et à la mauvaise estimation des besoins.

D'autre part, les suggestions de recommandation visent le Comité de Réglementation et de Recours pour améliorer le mécanisme d'intervention de la Section de Recours. Cette dernière assume le règlement des litiges qui peuvent avoir lieu entre les autorités contractantes et les candidats en termes de passation des Marchés Publics. Si les soumissionnaires ne sont pas satisfaits sur le comportement ou sur les actes des PRMP, ils peuvent déposer des requêtes au niveau de la Section de Recours.

Cependant, les décisions prises par la Section de Recours ne sont qu'une simple recommandation en ordonnant la PRMP concernée de réviser ses actes et de revenir sur ses décisions dans la situation de gain de causes du requérant sans mesures contraignantes. De ce fait, il est important de donner une valeur juridictionnelle sur toute décision de la SREC et peut avoir une poursuite judiciaire jusqu'à la mise sous peine pénale. Pour attirer l'intention de la PRMP à éviter le maximum possible des mauvaises pratiques éventuelles sur les procédures de passation des Marchés Publics, il faut envisager d'élaborer un texte incluant les sanctions possibles selon le degré des erreurs commises par les PRMP.

Bref, le chapitre IV de ce travail de recherche est très important car il mène des réflexions économiques sur le rôle du système de contrôle des Marchés Publics. Les informations et les analyses portées dans ce chapitre mettent en valeur le présent mémoire devant les décideurs politiques pour élaborer un planning de gestion efficace et rationnelle des dépenses publiques. Les différentes sections qui le composent permettent de constater

l'efficacité du mécanisme d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics. Plusieurs impacts sont constatés sur la détection des mauvaises pratiques éventuelles des autorités contractantes en matière de passation des marchés. Ces impacts se manifestent sur le contrôle, sur les Finances Publiques, sur la gestion des dépenses publiques, sur la croissance économique et à la fois sur le développement social du pays. Enfin, les suggestions de recommandation portées dans la dernière section permettent d'aider les autorités publiques à prendre les bonnes décisions pour améliorer le mécanisme d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics.

CONCLUSION

Le présent mémoire de recherche est élaboré dans le cadre d'analyse du rôle du système de contrôle des Marchés Publics à Madagascar. De ce fait, l'étude effectuée pendant sa réalisation est basée généralement sur le nouveau code des Marchés Publics et ainsi de ses textes d'applications (décrets, arrêtés, circulaires, notes et décisions ministérielles...). L'objectif principal est de savoir la contribution des mécanismes d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics à l'amélioration de gestion des opérations et des Finances Publiques.

Avant tout, il est bien mentionner que la partie I qui est une partie théorique ne contient que des descriptions des codes et des articles nécessaires dans le cadre d'analyse. Dans cette optique, le chapitre I justifie simplement l'effondrement de l'ancien système en adoptant un nouveau système de contrôle de passation des Marchés Publics. Il dégage les lacunes pour l'initiative de la réforme en mettant en accent les principales innovations dans le nouveau CMP. Tandis que le chapitre II s'intéresse sur le nouveau système de contrôle en précisant les rôles et le mécanisme d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics (CNM et CRR).

Pour bien mener une réponse claire à la problématique de cette présente recherche, il est maintenant temps de porter les conclusions sur la vérification des deux hypothèses énoncées à l'introduction de ce travail.

D'une part, suite à la constatation des travaux des organes de contrôle effectuée dans la partie II chapitre III de cette présente recherche, on peut dire d'un côté que le mécanisme d'intervention des organes de contrôle peut parvenir à réduire ou voir à éviter les mauvaises pratiques éventuelles chez les autorités contractantes en se référant aux résultats de contrôle a priori. Tandis que de l'autre côté, en se référant aux résultats de contrôle a posteriori, la réponse est quasiment négative, car le contrôle n'intervient qu'après exécution du contrat sans mesures répressives.

D'autre part, toujours à la lumière des constats effectués dans le chapitre III, plus précisément de la section III, on peut avancer la conclusion que le mécanisme d'intervention des organes de contrôle ne contribue pas significativement à la réduction des litiges qui ont eu lieu entre les autorités contractantes et les candidats.

D'après les conclusions de ces deux hypothèses, le mécanisme d'intervention des organes de contrôle des Marchés Publics contribue faiblement à l'amélioration de gestion des opérations et notamment des Finances Publiques. Cela est marqué par la dominance des marchés soumis au contrôle *a posteriori* des commissions de marchés. Pour pouvoir accroître l'efficacité du contrôle de passation des Marchés Publics dans le but d'assurer une gestion efficiente et rationnelle des dépenses de l'Etat, il faut jeter un coup d'œil sur les suggestions de recommandation dans la dernière section du dernier chapitre.

Les contrôles que nous avons analysés ici n'interviennent que jusqu'à l'attribution du marché à un candidat sélectionné. Ce candidat est qualifié d'avoir rempli les conditions exigées par le nouveau Code des Marchés Publics et présente l'offre évaluée la moins disante. Pour bien terminer, un nouveau contexte d'analyse s'ouvre en posant la question : « le mécanisme d'intervention de contrôle d'exécution des marchés peut-il assurer la bonne exécution du contrat en assurant la qualité des travaux ou services demandés ? ».

BIBLIOGRAPHIES

LOIS:

- ❖ Loi Organique n° 2004 – 007 du 26 Juillet 2004 sur les Lois de Finances
- ❖ Loi n°2004 – 009 du 26 juillet 2004 portant Codes des Marchés Publics

DECRETS:

- ❖ Décret n°98 – 559 portant la réglementation des Marchés Publics
- ❖ Décret n°2005 – 215 du 03 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l’Autorité de Régulation des Marchés Publics.

ARRETES:

- ❖ Arrêté n° 16 869/2008/MFB fixant les modalités de contrôle a posteriori exercé par les Commissions des Marchés

CIRCULAIRES:

- ❖ Circulaire n° 02-MFB/ARMP/DG/CRR/08 du 21 août 2008 portant précision sur le mode de computation des seuils et fixant les seuils de Passation des Marchés Publics et de contrôle des Commissions des marchés.

RAPPORTS :

- ❖ **Banque Mondiale** ; Rapport Analytique sur la Passation des Marchés à Madagascar du 30 décembre 2002 – Révisions Mai 2003 et Juin 2003, Operational Quality and Knowledge Services ; Région Afrique ; Volume I; 42p et Volume II; 81p.
- ❖ Rapport de mission de contrôle a posteriori des contrats passés durant les années 2011 et 2012 dans 06 Institutions, 35 Ministères, 21 Etablissements Publics et 21 régions ; Mars 2014 ;129p.

COURS :

- ❖ Cours de Monsieur ANIVOSOA Jaonasy, « Passation des Marchés Publics ; DESS Finance 2013 ».
- ❖ Cours de Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Freddy « Finances Publiques ; DESS Finance 2013 ».

AUTRES:

- ❖ Dictionnaire de l’Académie Française ; édition 1986 ;
- ❖ Madagascar Action Plan (MAP) ; 2007 ; 114 p
- ❖ Manuel de procédures sur le règlement des différends et litiges en matière d’attribution des Marchés Publics; Février 2008; 13 p.
- ❖ Manuels de procédure des Finances Publiques 2010 ; 186 p.
- ❖ MUSGRAVE: “*Theory of public finance*”; first edition; New York; 1959; 246 p.
- ❖ Procédure Interne de la CNM sur son rôle de contrôle a priori ; Version révisée - Juin 2011 ; 20p

CENTRES DE RESSOURCES VIRUELS:

- ❖ <http://10.254.154.1/CRV>
- ❖ <http://home.armp.mg/CRV>
- ❖ <http://www.armp.mg>
- ❖ <http://www.madagascar.gov.mg>

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	I
GLOSSAIRES.....	II
LISTE DES ACRONYMES	V
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES.....	IX
INTRODUCTION.....	1
PATRIE I: LE NOUVEAU SYSTEME DE CONTROLE DE PASSATION DE MARCHES PUBLICS.....	3
CHAPITRE I. L'EFFONDREMENT DE L'ANCIEN SYSTEME DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS	4
<u>SECTION 1 : CONCEPTS DES FINANCES PUBLIQUES</u>	4
A. OBJET DES FINANCES PUBLIQUES.....	4
B. FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC	5
C. LES DEPENSES PUBLIQUES.....	5
D. LIAISON ENTRE LA FISCALITE ET LES MARCHES PUBLICS.....	6
E. LA REFORME BUDGETAIRE	6
<u>SECTION 2 : LES FAIBLESSES CONSTATEES DE L'ANCIEN SYSTEME DE CONTROLE</u>	8
A. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE L'ANCIEN SYSTEME.....	8
1. Description de la Commission Centrale des Marchés (CCM)	8
2. Missions et attributions des Commissions des Marchés	8
B. L'INEFFICACITE DE LA CCM.....	9
C. LA COMPLEXITE DE L'ANCIEN TEXTE DES MARCHES PUBLICS	9
1. La non-conformité du cadre juridique et réglementaire :	10
2. Les lacunes constatées sur la procédure et la pratique.	10
D. L'INCAPACITE DE LA CAO.....	11
E. L'INEFFICACITE DES ORGANES DES AUDITS CONTROLES SOURCE DE CORRUPTION.....	11
F. LA MECONNAISSANCE DU REGIME DE FISCALISATION DES MARCHES PUBLICS.....	12
<u>SECTION 3 : LES FACTEURS DECLENCHEURS DE LA REFORME ET LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT.</u>	13
A. LES FACTEURS EXOGENES	13
B. LES FACTEURS ENDOGENES	14
C. L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT	16
D. LES IDEES FONDAMENTALES DE LA REFORME	16
E. LA NAISSANCE DU NOUVEAU CMP	17

1. <i>Les idées fondamentales du nouveau CMP</i>	17
2. <i>Le contenu du nouveau CMP</i>	17
CHAPITRE II. LES FONCTIONNEMENTS DU NOUVEAU SYSTEME DE CONTROLE ET LE MODE DE PASSATION DES MARCHES.....	20
<u>SECTION 1 : LA MISE EN PLACE DE L'ARMP ET SON FONCTIONNEMENT</u>	20
A. ORGANISATION ET STRUCTURE DE L'ARMP	20
1. <i>Définition</i>	20
2. <i>Mise en place de l'ARMP</i>	21
B. LES ATTRIBUTIONS DE L'ARMP.....	22
C. LA STRUCTURE ET LA COMPOSITION DE CHAQUE DIRECTION.....	23
1. <i>La Direction Générale</i>	23
2. <i>La Direction des Affaires Administratives et Financières</i>	24
3. <i>La Direction Audit Interne</i>	24
4. <i>La Direction de la Formation et de la Documentation</i>	24
5. <i>La Direction Système d'Information</i>	24
D. LES DEUX ENTITES INDEPENDANTES DE L'ARMP.....	25
1. <i>La Commission Nationale des Marchés</i>	25
2. <i>Le Comité de Réglementation et de Recours</i>	25
E. LES RESSOURCES FINANCIERES DE L'ARMP	25
<u>SECTION 2. LES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES SELON LE NOUVEAU CMP.</u>	26
A. LES MARCHES EXISTANTS	26
B. LES ORGANES DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	27
C. LE MODE DE PASSATION DE MARCHE.....	27
D. LES ETAPES DE PASSATIONS DES MARCHES PUBLICS.....	29
<u>SECTION 3 : LES MODALITES DE CONTROLES EFFECTUEES PAR LA CNM ET PAR LE CRR</u>	30
A. LA MODALITE DE CONTROLE DE LA CNM	30
1. <i>Déroulement du contrôle a priori</i>	30
a. Etape de vérification et d'enregistrement	30
b. La Séance de délibération.....	32
c. Le Procès- verbal de la séance	33
d. Les dossiers complets qui peuvent être examinés par la CNM	33
2. <i>le déroulement de contrôle a postériori</i>	35
B. MODALITE DE FONCTIONNEMENT DU CRR	36
1. <i>Les missions de la SNR</i>	36
2. <i>Le fonctionnement de la SREC</i>	37
CONCLUSION PARTIELLE	38

PARTIE II: ESSAI D'ANALYSE DES RESULTATS DE CONTROLE.....	39
CHAPITRE III. CONSTATS DES TRAVAUX DES ORGANES DE CONTROLE.....	40
<i>SECTION 1 : CONSTATS DES TRAVAUX DES COMMISSIONS DES MARCHES.</i>	40
A. DETERMINATION DES SEUILS DE CONTROLE.....	40
B. LES REALITES DU CONTROLE.....	42
<i>SECTION 2 : ANALYSE DE L'EFFICACITE DU CONTROLE APRIORI.....</i>	45
A. VISION GLOBALE DES RESULTATS DE CONTROLE DES DOSSIERS.....	45
B. ANALYSE DETAILLEE DU CONTROLE DES AGPM	46
C. TAUX DE CONFORMITES DE PROJET DE DOSSIERS ET DE PROJET DE MARCHES	51
D. ANOMALIES CONSTATEES PAR LA CNM	53
1. <i>Anomalies sur le type de marchés et sur le type de contrôle choisi</i>	53
2. <i>Anomalies sur l'unité monétaire affiché par les PRMP</i>	54
<i>SECTION 3 : ETUDE D'IMPACT DU CONTROLE A POSTERIORI ET CONSTATS DES TRAVAUX DE LA SECTION DE RE COURS</i>	56
A. CONTEXTE ET DEROULEMENT DU CONTROLE A POSTERIORI.....	56
1. <i>Objectif du contrôle a posteriori</i>	56
2. <i>Opération de contrôle a posteriori</i>	56
3. <i>Le champ d'application du contrôle a posteriori</i>	57
B. ANALYSE DE L'EXISTANT ET EVOLUTION DEPUIS JANVIER 2007 SUR L'APPLICATION DU CMP	57
C. VISION GLOBALE DES STATISTIQUES DE CONTRATS (2011 – 2012).....	59
1. <i>Taux de conformités globales de procédures au niveau central.....</i>	59
2. <i>Taux de conformités de procédures suivant le mode de passation au niveau central</i>	61
3. <i>Pourcentage de conformités de procédures au niveau régional.....</i>	61
D. CONSTAT ET ANALYSES DES TRAVAUX DE LA SECTION DE RE COURS	63
1. <i>Liste des mauvaises pratiques sur les marchés publics</i>	63
2. <i>Statistiques des mauvaises pratiques en matière de passation des marchés.....</i>	64
CHAPITRE IV : ANALYSES ECONOMIQUES.....	66
<i>SECTION 1. ANALYSES ECONOMIQUES DES TRAVAUX DES ORGANES DE CONTROLE</i>	66
A. ANALYSE ECONOMIQUE DES TYPES DE CONTROLE	66
1. <i>Déséquilibre de contrôle</i>	66
2. <i>Causes du déséquilibre de pourcentage</i>	67
a. <i>Fractionnement des besoins.....</i>	67
b. <i>Sous-estimation des besoins.....</i>	68
3. <i>Conséquences du déséquilibre</i>	68

a. impact sur le contrôle :	68
b. Impact sur les Finances Publiques.....	69
c. Impact sur la croissance économique	70
B. ANALYSE DES RESULTATS DU CONTROLE A PRIORI.....	71
1. <i>La décentralisation budgétaire : effet de redistribution</i>	71
2. <i>Priorisation des dépenses publiques : effet du choix</i>	72
C. ANALYSE ECONOMIQUE RELATIVE AU MODE DE PASSATION	73
SECTION 2 : ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES CONTROLES ET SUGGESTIONS DE RECOMMANDATION	75
A. ANALYSE DE RENTABILTE DES CONTROLES	75
B. LES SUGGESTIONS DE RECOMMANDATION.....	76
CONCLUSION.....	80
BIBLIOGRAPHIES.....	X
TABLE DES MATIERES	XII