

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	i
LISTE DES TABLEAUX.....	iii
LISTE DES FIGURES.....	iii
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES.....	iv
Introduction générale.....	1
Partie I : MATERIELS ET METHODES	
Chapitre I : Les matériels nécessaires à la collecte des données.....	7
Section 1. Approches théoriques.....	7
Section 2. Présentation générale de l'entité.....	17
Chapitre II : Démarche méthodologique.....	25
Section 1. Cadre de recherche.....	25
Section 2. Outils de collecte d'information et traitement des données.....	26
Partie II : RÉSULTATS	
Chapitre I : Analyse des procédures de la passation des marchés publics.....	32
Section 1. Évaluation du processus de la passation des marchés publics.....	32
Section 2. Méthodes d'évaluation des offres.....	38
Chapitre II : La dématérialisation des procédures de passation par le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics et le rôle de l'Autorité de Régulation des Marchés publics dans l'application des procédures.....	45
Section 1. La dématérialisation des procédures de passation des marchés par l'utilisation du SIGMP.....	45
Section 2. Le rôle de l'ARMP à travers les contrôles et les actions de formations pour l'application des procédures.....	49
Partie III : DISCUSSION ET PROPOSITION DE SOLUTIONS	
Chapitre I : Discussion.....	58
Section 1. Analyse interne.....	58
Section 2. Analyse externe.....	69
Chapitre II : Proposition de solution.....	73
Section 1. Au niveau des procédures et de la conduite des passations.....	73
Section 2. Au niveau de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.....	78
Conclusion générale.....	81

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Mode de computation des seuils sur les marchés publics.....	12
Tableau n°2 : Liste des candidats ayant soumis leur offre dans les délais et résultats de l'ouverture des plis.....	42
Tableau n°3 : Ajustement selon le nombre de jour de retard.....	43
Tableau n°4 : Correction des erreurs.....	43
Tableau n°5 : Classement des offres.....	44
Tableau n°6 : Procédure par voie d'affichage.....	47
Tableau n°7 : Procédure par consultation restreinte.....	47
Tableau n°8 : Procédure par appel d'offres.....	48
Tableau n°9 : Tableau récapitulatif du taux de conformité des procédures selon le dernier rapport de contrôle à posteriori des marchés.....	53
Tableau n°10 : Les modalités de comparaison et de consultation de prix.....	71

LISTE DES FIGURES

Figure n° 1 : Organigramme de l'ARMP	18
Figure n° 2 : Représentation de la matrice SWOT	28
Figure n° 3 : Chronogramme des activités	29

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AA : Avis d'Attribution

AAMI : Avis d'Appel à Manifestation d'Intérêt

AAO : Appel d'Offre Ouvert

AE : Acte d'Engagement

AGPM : Avis Général de Passation des Marchés

AO : Appel d'Offres

AOR : Appel d'Offre Restreint

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

BC : Bon de Commande

BIANCO : Bureau Indépendant Anti-corruption

CA : Calendrier d'Acquisition

CAO : Commission d'Appel d'Offres

CPAR: Country Procurement Assessment Review

CAPM : Calendrier de Passation des Marchés

CCAG: Cahier de Clauses Administratives Générales

CMP : Code des Marchés Publics

CNM : Commission Nationale des Marchés Publics

CPC : Cahiers de Prescriptions Communes

CRM : Commission Régionale des Marchés

CRR : Comité de Règlementation et de Recours

CRV : Centre de Ressource Virtuel

CUMP : Coût Unitaire Moyen Pondéré

DAAF : Direction des Affaires Administratives et Financières

DAI : Direction de l'Audit Interne

DAMI : Dossier d'Appel à Manifestation d'Intérêt

DAO : Dossier d'Appel d'Offres

DAOR : Dossier d'Appel d'Offre Restreint

DC : Dossier de Consultation

DFD : Direction de la Formation et de la Documentation

DP : Demande de Proposition

DSI : Direction du Système d'Information

DSRP : Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté

FFOM : Forces Faiblesses Opportunités Menaces

GAC : Gestionnaire d'Activités

MAP : Madagascar Action Plan

MFB : Ministère des Finances et du Budget

NTIC : Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement

ORDSEC : Ordonnateur Secondaire

PA : Plan d'Acquisition

PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics

PTA : Programme de Travail Annuel

PVD : Pays en Voie de Développement

SIGFP : Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques

SIGMP : Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics

SNR : Section des Normes et Règlementations

SR: Section de Recours

SWOT: Strengths Weaknesses Opportunites Threats

UGPM : Unité de Gestion de la Passation de Marché

Introduction générale

Plus que jamais, la bonne gouvernance des finances publiques est sous les regards de tous les acteurs de la vie publique, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Force est de constater qu'il est de plus en plus admis que la bonne gouvernance des finances publiques est déterminante pour la réalisation des objectifs de politique publique, notamment les objectifs du millénaire pour le développement ; et que les résultats insuffisants enregistrés au niveau des secteurs publics sont la conséquence d'une mauvaise gouvernance des finances publiques. C'est pourquoi la bonne gouvernance des finances publiques demeure au centre de tout débat concernant les politiques de développement.

Le concept de gouvernance émerge au début des années 1990 dans la constellation des idées en faveur d'une société fondée « *sur le droit, la responsabilité, la transparence, l'échange, le respect et l'épanouissement des diversités* »¹. Il désigne le processus par lequel les décisions sont prises et mises en œuvre dans la société. Au sein des administrations publiques, la gouvernance est le processus par lequel les pouvoirs publics gèrent les affaires et les ressources publiques. On entend par bonne gouvernance, une gestion des affaires publiques essentiellement exemptes de pratiques abusives et de corruption et qui respectent la primauté du droit. Les finances publiques étant l'instrument le plus important dont disposent les gouvernements pour la réalisation de leurs objectifs de politique publique, la bonne gouvernance des finances publiques est alors indispensable pour le succès de ces actions publiques.

Les finances publiques sont un facteur de puissance de l'État, ayant pour objet l'étude du phénomène financier public dans sa globalité : ressources, charges, trésorerie, procédure budgétaire et comptable, politique budgétaire et dont les principaux protagonistes sont les États, les collectivités territoriales, les entreprises et établissements publics ainsi que les organismes sociaux et internationaux. Les marchés publics faisant partie intégrante des finances publiques, ils représentent une part très importante dans les dépenses publiques des Pays en Voie de Développement.

¹KACOU AL. & L. J. Grégoire, Les dimensions centrales de la gouvernance et les priorités pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement, dans l'Afrique et les défis de la gouvernance, ouvrage du PNUD, 2008.

Donc, au défi d'instauration d'un État de droit et de la rénovation du système de bonne gouvernance, une nouvelle vision doit être prescrite en fonction d'une collecte d'idées et en faisant place à l'opinion publique.

À Madagascar, comme dans beaucoup d'autres pays en voie développement (PVD), les études faites par les organisations internationales, comme la banque mondiale ou l'OCDE ont démontré que les systèmes de gestion des finances publiques présentent d'importantes faiblesses. De ce fait, le secteur public malgache a connu de nombreuses réformes depuis l'année 2004, réforme budgétaire et réforme sur les marchés publics, après la constatation du rapport analytique sur la passation des marchés à Madagascar de la Banque Mondiale en décembre 2002 connue sous le nom « Country Procurement Assessment Review » (CPAR).

Ce rapport a souligné les constats ci-après: la procédure et la pratique présentent de graves faiblesses, le cadre institutionnel n'est pas efficace, les audits, contrôles et mesures anticorruption sont quasi inexistantes ou inefficaces, le secteur privé et concurrentiel souffrait ainsi de la faiblesse du cadre réglementaire et institutionnel². Le CPAR était assorti des recommandations qui ont conduit le gouvernement à adopter des mesures en vue de moderniser et de clarifier le cadre juridique et institutionnel des Marchés Publics.

La modernisation du système de gestion et de contrôle de passation des marchés afin de garantir une utilisation rationnelle, efficace et efficiente des deniers publics devient donc une nécessité. D'où la réforme sur les marchés publics. La réforme du système des marchés publics repose sur des contextes aussi bien nationaux qu'internationaux qui ont poussé nos dirigeants à fixer des objectifs et prendre des mesures guidées par de nouveaux principes régissant l'achat public et adopter le cadre légal et réglementaire de la réforme. L'adoption de la loi 2004-009, portant Code des Marchés Publics, témoigne la volonté de l'Etat de suivre les normes internationales dans la procédure de passation des marchés publics.

Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de relance économique et sociale au lendemain de la crise, le Gouvernement malgache a donc décidé d'adopter des mesures en vue de moderniser et de clarifier le cadre juridique et institutionnel relatif à la passation des marchés publics. La forte volonté politique qui accompagne cette réforme a pour objectif de répondre aux exigences de transparence et de bonne gouvernance qui méritent d'être poursuivies et soutenues.

²Banque Mondiale, RAPPORT ANALYTIQUE SUR LA PASSATION DES MARCHES MADAGASCAR, Volume I, Operational Quality and Knowledge Services, Région Afrique, 30 décembre 2002 – Révisions Mai 2003 et Juin 2003.

Ainsi, une bonne gestion des marchés publics permet de réaliser des économies sur les dépenses de l'État, de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Un système de passation des marchés publics performant permet d'assurer une meilleure gestion des deniers publics et un bon fonctionnement des services publics.

Pour cela, le gouvernement malgache s'est investi à simplifier d'une façon objective les procédures administratives et à réactualiser les textes réglementaires en vigueur tout en respectant les normes internationales établies pour susciter des investissements nouveaux de manière significative. Aussi les textes régissant les marchés publics ont souvent été mis à jour, modifiés en vue de promouvoir un certain nombre de principes fondamentaux en tenant compte des intérêts du pays, mais également de la nécessité d'ouverture sur le monde extérieur.

Cependant, malgré cette réforme et les efforts déployés par l'État pour assurer la bonne gouvernance, la transparence, ainsi que l'harmonisation de l'ensemble de mécanismes des finances publiques, comme l'instauration de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics afin de réguler et de mieux contrôler les marchés pour une gestion saine des fonds publics, force est de constater que des irrégularités se font toujours apercevoir dans l'application des procédures de passation de marchés publics. Ce qui nous amène à la question suivante, **d'où viennent donc les problèmes d'inefficacité des procédures de passation des marchés publics à Madagascar ?**

Diverses raisons peuvent conduire les personnes publiques à s'éloigner de l'application du code et à commettre des irrégularités dans la conduite de la passation des marchés, comme la lourdeur des procédures par exemple, qui est une des raisons majeures qui pousse l'administration à se soustraire de cette réglementation sur les commandes publiques. Mais à part, d'autres raisons et non les moindres sont également à considérer. Dans une perspective de donner plus de précision sur ces problèmes, nous avons choisi le thème **« Analyse de l'efficacité des procédures de passation des marchés publics à Madagascar et le rôle de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans son application »**.

Un système de passation efficient et efficace trouve son essence dans la recherche des offres économiquement la plus avantageuse pour les entités adjudicatrices. La capacité d'atteindre les objectifs de développement économique et social pour les pays dépend largement du bon fonctionnement de leurs systèmes de passation des marchés. Des systèmes

de passation peu efficaces et corrompus entraînent un gaspillage des ressources financières publiques et des coûts élevés des transactions et par conséquent, miner les effets de développement. **Contribuer à la mise en application effective des procédures pour une gestion efficace de ressources publiques** sera donc notre objectif global.

Au travers cet objectif global, notre préoccupation majeure est de déterminer les conditions d'une gestion efficace des deniers à travers le respect des procédures. Ainsi, pour atteindre cet objectif général, nous avons fixé comme objectifs spécifiques, d'une part de **contribuer au respect des procédures pour un système de passation efficace** et d'autre part, **de contribuer à la bonne gouvernance des deniers par le contrôle du respect des procédures**.

Afin de mieux répondre à la problématique, nous avons émis les deux hypothèses suivantes, dans un premier temps, **le non-respect des procédures de passation des marchés fait suite à la non-maîtrise des acteurs de la commande publique des différentes procédures et règles à suivre lors de la passation**. Et que dans un second temps, **la dématérialisation des procédures est un outil rationnel de traitement des informations et la mise en place de l'autorité de régulation et de contrôle contribue au respect des procédures**.

La démarche méthodologique que nous avons adoptée pour faire la collecte des données consiste d'une part, à rassembler et à étudier certains nombres de documents écrits concernant notre thème d'étude tel que le code des marchés publics, les décrets d'application, les conventions, les circulaires, les notes ainsi que les ouvrages sur les marchés publics, d'autre part, à approfondir nos recherches par un travail de consultation via internet.

Tout ceci a été complété par un stage auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics qui nous a permis de découvrir le monde professionnel, d'observer le circuit de la procédure et d'acquérir des connaissances pratiques sur la procédure nationale de passation des marchés publics. Grâce au stage, aux recherches sur internet ainsi que par la lecture des ouvrages, nous avons pu recueillir des informations nécessaires à l'établissement de ce présent travail.

Pour faire notre analyse, nous avons choisi comme méthode de traitement la méthode FFOM (Forces - Faiblesses - Opportunités - Menaces) afin de présenter la situation de la passation des marchés publics à Madagascar. Cette méthode a été choisie par sa simplicité pour effectuer un diagnostic interne et externe. À partir de cette analyse, les points forts, les

points faibles ainsi que les opportunités et menaces sur les procédures de passation des marchés ont été trouvées.

Compte tenu de cette méthodologie, et pour mieux répondre à la question qui a été posée, notre étude est divisée en trois grandes parties dont la première partie sera consacrée à la présentation des matériels et méthodes utilisés pour réaliser notre étude, cette partie met en exergue les études théoriques concernant les marchés publics et la présentation de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dans sa fonction d'organe régulateur des marchés, ainsi que la démarche méthodologique que nous avons eu recours pour l'élaboration et à l'accomplissement de ce présent mémoire.

La Deuxième partie mettra en évidence les résultats de notre étude concernant les procédures de passation de marchés afin de pouvoir mettre en évidence les difficultés rencontrées par les acteurs de la commande publique dans l'application des procédures, la dématérialisation des procédures de passation par le Système Informatisé de la Gestion des Marchés Publics (SIGMP) pour rationaliser le traitement des informations et le rôle de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans l'application des procédures.

Nous achèverons la dernière partie de notre mémoire en évoquant les analyses des résultats du chapitre précédent par l'identification des forces, faiblesses ainsi que des opportunités et menaces concernant les procédures de passation des marchés et celui de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics en utilisant la matrice SWOT (Strengths - Weakness - Opportunities - Threats) ou méthode FFOM (Forces - Faiblesses - Opportunités - Menaces). À l'issue des faiblesses identifiées, des propositions de solutions seront apportées afin de contribuer à l'amélioration de la gestion de la passation des marchés.

Partie I : MATERIELS ET METHODES

Les matériels et méthodes sont des instruments d'aide à la réalisation, à la rédaction et à l'étude d'un sujet. Ce sont des instruments qui permettent aux intervenants de bien cadrer leur recherche.

Pour commencer notre étude, nous allons voir dans cette première partie la présentation des matériels et méthodes nécessaires à la collecte des données en commençant, dans un premier temps par les concepts théoriques concernant les marchés publics afin de mieux nous familiariser dans le contexte de notre étude. Ensuite, nous allons faire une présentation de l'Autorité de Régulation des Marchés publics, son fonctionnement, ses principales missions et attributions.

Dans un second temps, nous allons présenter les démarches méthodologiques que nous avons suivies pour effectuer le présent mémoire notamment le cadre de recherche, les outils de collecte et la méthode de traitement des informations ainsi que les limites de la recherche.

Chapitre I : Les matériels nécessaires à la collecte des données

Les matériels sont les éléments indispensables pour pouvoir mener une étude. Ils permettent aux évaluateurs de mieux rassembler les informations qui lui sont nécessaires. Ce premier chapitre comportera donc les matériels utilisés pour la collecte des informations à savoir : l'approche théorique sur le marché public, la présentation générale de l'Autorité de régulation des Marchés Publics (ARMP), son organisation et fonctionnement, ainsi que ses principales missions et attributions.

Section 1. Approches théoriques

Pour mieux appréhender l'environnement de notre étude, nous allons voir dans cette première section le fondement des marchés publics à Madagascar, son champ d'application, ses principes généraux ainsi que ses différents types et formes.

1.1. Notion sur les marchés publics

Cette première sous-section présentera la notion générale sur les marchés publics à commencer par la définition du marché public et son champ d'application.

1.1.1. Définition et champ d'application

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 désignées sous le terme « Autorité Contractante ». Pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, de services ou des prestations intellectuelles³.

Ayant pour but et finalité de développer un moyen juridique qui permet à l'administration de trouver un contractant qui répond à ses besoins dans les meilleures conditions, le marché public est donc un contrat qui implique l'accord de volonté entre deux personnes dotées de personnalité juridique. Le marché public peut être passé avec des personnes publiques ou privées.

Les marchés publics sont appliqués par les autorités contractantes, telles que l'État et ses établissements publics ainsi que les collectivités territoriales et leurs établissements publics, toute entité publique ou privée bénéficiant ou gérant un Budget de l'État, d'une collectivité publique ou tout autre financement public, et toute société d'État à participation majoritaire de l'État⁴.

³ Article 1 de la Loi n° 2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

⁴ Article 3 de la Loi n° 2004 – 009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

À Madagascar, la passation des marchés publics est régie par la loi 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics.

1.1.2. Principes généraux régissant les marchés publics

Quel que soit sa nature, son prix ou son mode de passation, tous les marchés publics ont pour principal fondement le respect de trois principes fondamentaux à toute passation de marché à savoir, les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures⁵. Les principes fondamentaux de la commande publique ont pour but de favoriser l'efficacité de la gestion publique et une meilleure utilisation des deniers publics, les ressources devenant de plus en plus limitées.

- L'égalité de traitement des candidats et liberté d'accès à la commande publique

De ces principes, l'accès à la commande publique doit être libre et impartial. La liberté d'accès à la commande publique permet à toute entreprise de se porter candidate à l'attribution du marché pour susciter une mise en concurrence effective.

La personne publique adjudicatrice ne peut écarter des candidats en se fondant sur d'autres conditions que celles autorisées par le Code des Marchés Publics. Elle doit traiter toutes les candidatures et offres qui sont proposées de la même manière, pour laisser s'installer un milieu concurrentiel, sans favoritisme. Pour cela, le pouvoir adjudicateur se doit de respecter les délais prescrits (une offre parvenue hors délai est écartée) et de garantir le même niveau d'information à tous les candidats (même si une demande d'information n'émanait que d'un candidat, tous doivent bénéficier de la réponse apportée).

Selon le Code des Marchés Publics, les conditions d'accès à la commande publique devraient reposer sur :

- la situation juridique du soumissionnaire (certificat de non-faillite, Registre des Commerces et sociétés...)
- les capacités techniques et professionnelles (expérience du candidat par rapport à la mission, expérience du personnel, matériel utilisé...) ;
- les capacités financières (Chiffre d'affaire, disponibilité de la liquidité...) ;
- La transparence des procédures

En vertu de ce principe, la collectivité doit informer le public et les candidats de tous les éléments relatifs à ses procédures de passation de marchés. La transparence des procédures

⁵ Article 4 de la Loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

doit être présente à toutes les étapes de la procédure. En amont, par une publicité, quel que soit le montant du marché afin de garantir une vraie mise en concurrence ; pendant la passation par la conservation de tous les documents retraçant les négociations avec les candidats; enfin, en aval, par la justification du choix du titulaire du marché, la motivation du rejet des candidatures et une publication a posteriori des noms des attributaires des marchés conclus dans l'année écoulée.

Ces principes permettent donc d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ils permettent de donner une possibilité à toutes les personnes intéressées de connaître et de comprendre les moyens et les processus par lesquels les contrats sont attribués et gérés.

1.1.3. Types et formes des marchés

Le marché peut être regroupé et classé selon leur type ou selon leur forme.

1.1.3.1. Types de marchés

Selon le Code des Marchés publics en son article 2, on peut classer les marchés publics en quatre types, selon leur nature :

a) Marchés de fournitures

Le marché de fournitures est un marché conclu par les administrations publiques ayant pour objet l'acquisition des biens qui peuvent être réalisés non seulement par l'achat pur et simple, mais également par location, par crédit-bail ou par location-vente⁶. Ils portent notamment sur : les objets mobiliers, choses fongibles ou de genre, matériels ou matériaux de toute nature, produits bruts, ouvrés ou semi-ouvrés, machines...

b) Marchés de prestations de services

Les marchés de prestations de services sont des marchés conclus par les administrations publiques en vue d'assurer des services déterminés qui peuvent comprendre différentes variétés de prestations tels que : les services d'entretiens, de transport, de publicité ou encore de traitement informatique⁷.

⁶ LECAT Jean Jacques, Passation des marchés publics : guide de l'utilisateur ; CMS Bureau Francis Lefebvre, Août 2006.

⁷ LECAT Jean Jacques, Passation des marchés publics : guide de l'utilisateur ; CMS Bureau Francis Lefebvre, Août 2006

c) Marché de travaux

Ce sont des marchés conclus par les administrations publiques et par lesquels une personne ou une entreprise s'engage, moyennant paiement d'un prix dont les éléments sont définis dans le contrat, à assurer l'exécution de travaux publics, travaux de génie civil ou travaux de bâtiment déterminés.

d) Marché de prestations intellectuelles

Ce sont des marchés conclus par les administrations publiques ayant pour objet des prestations à caractère principalement intellectuel dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable. C'est un contrat qui nécessite le savoir-faire du consultant et non l'importance de ses moyens matériels ou de sa capacité financière⁸. Ils incluent notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre ou les services d'assistance informatique.

1.1.3.2. Formes de marchés

D'après leur forme, on peut classer les marchés publics en :

a) Marchés à prix global et forfaitaire

Le marché est dit à prix global et forfaitaire lorsque la prestation demandée au cocontractant de l'administration est complètement déterminée et le prix fixé, c'est-à-dire que, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées, les prix appliqués à tout ou partie du marché sont globalement fixés.

b) Marchés à prix unitaire

Le marché est à prix unitaire lorsque le règlement est effectué en fonction de l'importance réelle des prestations exécutées. Les marchés à commandes, les conventions de prix et les marchés de clientèle sont des marchés à prix unitaires exécutables sur commandes successives. Ces marchés doivent fixer la durée pendant laquelle les commandes peuvent être notifiées au titulaire.

c) Marchés à prix provisoires

Le marché est à prix provisoire lorsque la détermination d'un prix initial définitif n'est pas encore possible alors que le marché présente soit un caractère d'urgence impérieuse, soit des aléas techniques importants, et qui nécessitent l'exécution immédiate du marché. Il

⁸ LECAT Jean Jacques, Passation des marchés publics : guide de l'utilisateur ; CMS Bureau Francis Lefebvre, Août 2006

précise donc les obligations comptables imposées au titulaire ainsi que les éléments et règles qui serviront de base à la détermination du prix définitif tel que : le prix plafond ou encore les conditions dans lesquelles sera déterminé le prix définitif dans la limite du prix plafond.

d) Marchés sur dépenses contrôlées

Le marché sur dépenses contrôlées est un marché qui est pré financés par le titulaire du marché, mais qui lui est remboursée avec ou sans majoration, éventuellement après contrôle de l'administration, sur la base des dépenses qu'il a justifié avoir faites, et dans la limite de l'estimation préalablement fixée. Il est parfois utilisé lorsqu'il n'a pas été possible de définir des spécifications et que les travaux ou prestations doivent être réalisés sans délai.

1.2. Les procédures applicables à la passation des marchés

Les procédures sont les directives applicables à la passation des marchés régis dans le Code des Marchés Publics en son titre 4.

1.2.1. Le mode de computation des seuils en matière passation des marchés

Conformément aux dispositions de l'article 14 du code des marchés, les autorités contractantes procèdent à la comparaison et à l'estimation des montants des marchés afin d'apprécier le type de procédure à mettre en œuvre en fonction du montant des achats à réaliser. Pour faire le choix de la procédure à mettre en œuvre, les organes de la commande publics doivent se conformer au seuil de passation, c'est-à-dire en fonction des caractéristiques des prestations à réaliser ou en fonction de la nature et des caractéristiques du marché. La computation des seuils s'appuie donc sur des règles différentes selon la nature dudit marché.

Pour chaque type de marchés, le mode de computation des seuils⁹ est différent, et il s'applique de la manière suivante :

- **Pour les marchés publics de travaux**, est pris en compte le montant estimé sincère du marché relatif à une même opération caractérisée par son unité fonctionnelle, technique ou économique. La période de temps est déterminée par rapport à la période d'exécution de l'opération. Le périmètre correspond à la compétence territoriale de la Personne Responsable des Marchés Publics.

⁹ Article 14 de la Loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

- **Pour les marchés publics des fournitures et services**, est prise en compte la valeur totale estimée sincère du marché considéré homogène soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.
- **Pour les marchés publics des prestations intellectuelles**, est prise en compte la valeur estimée sincère du montant du contrat.

Tableau n°1 : Mode de computation des seuils sur les marchés publics

Seuils	Montant du seuil(en Ariary)				
	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestataires de services ou intellectuelles
	Construction-réhabilitation	Entretien courant ou périodique			
Seuils de contrôle à 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	1milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions
Consultation par voie d'affichage	En dessus de 40millions			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 13838/2008/MFB du 18 juin 2008, Avril 2016.

De ce tableau, les marchés ayant des montants supérieurs ou égaux au seuil de passation, c'est-à-dire, de 140 millions et plus pour les marchés de travaux, de 80 millions et plus pour les marchés de fournitures et de 25 millions pour les prestations doivent obligatoirement passer par mode d'appel d'offres. Pour ceux en dessous de ces seuils, les autorités doivent choisir entre la consultation ouverte par voie d'affichage ou la consultation restreinte.

Pour l'appréciation des seuils, le montant à prendre en compte est l'estimation des besoins sur la durée totale du marché, période de reconduction comprise, et sur la base du maximum prévu.

1.2.2. Les procédures applicables à la passation des marchés

Après computation et comparaison des seuils, la PRMP, en fonction des montants estimés pour chaque marché peut donc choisir entre les différents modes suivants :

1.2.2.1. Pour les marchés se trouvant au-dessus du seuil de passation des marchés¹⁰

Pour les marchés atteignant le seuil de passation, l'autorité contractante peut donc lancer les marchés sous différents modes, à savoir :

- **Appel d'Offre Ouvert (AOO)**

L'AOO est la procédure classique de mise en concurrence de la passation des marchés. C'est un procédé par lequel, un avis spécifique d'appel à concurrence est publié par la PRMP d'une durée d'au moins trente jours avant la date limite de remise des offres, et où tout candidat ayant retiré un DAO ou DC/DP peut se porter candidat et remettre une offre. L'appel d'offres est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre et que la PRMP choisit l'offre évaluée la moins distante.

- **Appel d'Offres Ouvert avec préqualification**

En cas de complexité des prestations, objet du marché à réaliser, l'autorité contractante peut passer un appel d'offre avec pré qualification qui comporte les mêmes éléments que pour les appels d'offres ouverts, mais qui se déroule en deux étapes.

La première étape consiste en l'évaluation de l'aptitude des candidats à exécuter le marché de manière satisfaisante. Pour se faire, la CAO étudie les dossiers administratifs des candidats qui se rapportent sur leur moyen technique, humain et financier ainsi que les références relatives à l'exécution des prestations. La seconde étape consiste en l'examen des offres déposées par les candidats admis suite à la phase de pré qualification. Elle est utilisée lorsque les marchés revêtent une importance complexité particulière ou à une exécution de prestation de services spécialisés.

- **Appel d'Offres Ouvert en deux étapes**

L'appel d'offres ouvert en deux étapes est à utiliser par les autorités contractantes dans le cas : de marché d'une grande complexité ou lorsque la PRMP désire faire son choix sur la base de critères de performance et non de spécifications techniques détaillées. Dans la première étape, les candidats sont invités à présenter des propositions techniques, sur la base

¹⁰ Article 17 de la Loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

du DAO, sans indication de prix, et sous réserve de précisions et d'ajustements ultérieurs d'ordre technique aussi bien que commercial.

Dans la deuxième étape, après révision du DAO par la PRMP suivant les observations individuelles soumises par les candidats, tous les candidats sont invités à présenter des propositions techniques définitives assorties de prix.

- **Appel d'Offre Restreint (AOR)**

L'AOR ne peut être utilisé par les autorités contractantes qu'en cas d'urgence, en cas de confidentialité ou en cas de défaillance du titulaire de marché. L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les candidats qui y ont été autorisés par la PRMP après sélection et après autorisation de l'ARMP. La PRMP doit consulter au moins trois candidats à qui elle adresse une lettre de consultation accompagnée d'un DAO.

- **Marché de Gré à Gré ou Marché négocié**

Un marché est dit négocié lorsque l'autorité contractante, le maître d'ouvrage délégué ou le maître d'œuvre, s'il existe, engage directement les négociations appropriées et attribue ensuite le marché au candidat pré identifié retenu. La PRMP ne peut recourir à la procédure de gré à gré qu'après y avoir été préalablement autorisée par l'ARMP avec un rapport justificatif à l'appui. Cette procédure fait l'objet d'une attribution directe du marché à un attributaire.

1.2.2.2. Pour les marchés se trouvant en dessous du seuil de passation des marchés¹¹

Pour les marchés, ayant des montants inférieurs au seuil de passation, les procédures applicables sont plus allégées. Elle se subdivise en : marché à formalité allégée avec affichage connu sous le nom de « consultation des prix par voie d'affichage »; et marché à formalité allégée sans affichage ou «consultation de prix restreinte » auprès d'au moins trois prestataires.

- **La procédure de consultation de prix restreinte**

La consultation restreinte consiste à adresser une demande de consultation sans formalisme particulier et à comparer les propositions obtenues d'au moins trois prestataires, trois fournisseurs ou trois entrepreneurs dont les modalités d'exécution de la prestation se font par simple devis ou bon de commande réglementaire. Elle est matérialisée par une lettre de

¹¹ Le code d'éthique, Guide de l'achat public en dessous des seuils de passation des marchés, Août 2008

consultation (ou d'invitation) formelle adressée par l'Autorité contractante aux prestataires qu'elle a préalablement identifiés.

- **La procédure de consultation par voie d'affichage**

Il est procédé à la consultation par voie d'affichage pendant au moins 10 jours en fonction de la complexité des prestations. Les avis de consultation doivent être affichés dans les bureaux administratifs de la localité d'implantation de l'acheteur, de manière à toucher le plus large public possible. Les prestations sont exécutées par voie de convention sous forme de marchés.

1.2.2.3. Marché de prestation intellectuelle

Les marchés de prestations intellectuelles sont des marchés de services qui comportent nécessairement des obligations spécifiques significatives liées à la notion de propriété intellectuelle. Ce sont des marchés qui sont attribués à des candidats pré sélectionnés après mise en concurrence. Les marchés de prestations intellectuelles sont donc des marchés à caractère non physiquement quantifiable, c'est-à-dire que l'objet des marchés de prestation intellectuelle ne consiste pas dans un résultat matériel, telle l'acquisition des biens matériels, ou le seul traitement informatique de données fournies par le client, ce sont des marchés qui requièrent le savoir-faire du consultant pour l'exécution de ces marchés et non l'importance de ses moyens matériels ou de sa capacité financière.

Les prestations intellectuelles font l'objet d'une procédure spécifique¹² : la sélection des candidats ayant rempli toutes les exigences requises pour exécuter le marché sur une liste établie par la PRMP; la demande de proposition aux candidats ainsi sélectionnés; la sélection du consultant évalué le plus apte à remplir la demande après une évaluation qui est basée soit sur la qualité de la proposition technique, de l'expérience du candidat, du montant de la proposition, soit sur la base de la meilleure proposition financière soumise par les candidats ayant obtenu une notation technique minimum, soit sur la base des deux conditions à la fois.

1.3. Les structures nécessaires à la passation des Marchés

En matière de passation, les trois unités ci-après sont les éléments conducteurs des marchés pour chaque entité publique : la PRMP, l'UGPM, et la CAO.

¹² Article 26 de la Loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

1.3.1. La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)¹³

La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) est la personne responsable de la conduction la procédure de passation de marché depuis le choix des procédures à adopter jusqu'à la désignation du titulaire ou approbation d'un fournisseur à accomplir le marché. Elle est la personne qui coordonne et supervise toutes les activités de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) et de l'Unité de gestion des marchés Publics (UGPM). Elle signe les marchés au nom de l'Autorité contractante.

La fonction de PRMP est admise à tout agent public du cadre A (catégorie 5 et plus) ayant des connaissances avérées et des expériences pratiques en matière de passation de marché et qui est nommé par voie d'arrêté. Elle a pour fonction d'assurer le contrôle et le suivi des marchés, c'est-à-dire de la préparation des Dossiers d'Appel d'Offre jusqu'à l'exécution du marché. Elle peut déléguer son pouvoir à une ou plusieurs personnes seulement après un accord formel de l'Autorité Contractante. En l'absence de délégation spécifique, la fonction de PRMP est effectuée par le chef d'institution, par le chef de l'exécutif de la province pour les Provinces Autonomes, par le maire pour les communes et par le directeur de l'établissement pour les établissements publics.

1.3.2. L'Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM)¹⁴

L'UGPM est un service acheteur placé sous la responsabilité de la PRMP, chargé de l'assister en permanence dans toutes ses attributions et missions. De ce fait, elle accompagne la PRMP tout au long du processus de passation des marchés, c'est-à-dire, depuis le choix de la procédure jusqu'à la désignation du titulaire, l'approbation définitive du marché et la notification du titulaire. Elle participe à la définition des besoins, à la préparation et la vérification des documents nécessaires aux étapes de la passation des marchés.

Elle est composée de trois (3) à neuf (9) agents, nommée par la décision de la PRMP après accord de l'autorité contractante et doit avoir des connaissances pratiques en matière de passation des marchés publics.

1.3.3. La Commission D'Appel d'Offres (CAO)

La CAO est l'organe chargé de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou des propositions remises par les soumissionnaires des marchés. De cette fonction, elle est chargée d'évaluer l'offre des candidats et remet une proposition d'une liste

¹³ Article 5 de la Loi n° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics.

¹⁴ Circulaire n°001- ARMP/DG/CRR/06 du 03 Novembre 2006

de candidat évalué apte à satisfaire le besoin du marché à la PRMP, qui à son tour prend les décisions finales sur l'attribution du marché. Elle est composée de 15 personnes dressées par l'UGPM, qui pour chaque appel d'offres, c'est-à-dire dans la séance d'ouverture des plis, évaluation et validation, est composée d'un (1) Président c'est-à-dire la PRMP ou son délégué de son choix (nommé par acte écrit) et cinq (5) membres désignés par la PRMP sur la liste de ces 15 personnes, en fonction de la nature des prestations et de la disponibilité des membres.

Afin de mieux analyser ses différentes notions, nous allons par la suite faire une présentation générale et brève de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), qui est le seul organe de contrôle légal des marchés publics à Madagascar.

Section 2. Présentation générale de l'entité

En seconde section, nous allons parler de l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), de ses missions ainsi que ses principales attributions pour mener à bien ces missions.

2.1. Historique

Dans le but de parvenir à un développement économique rapide et durable et de réduire la pauvreté, le gouvernement de la République Malagasy a élaboré en 2004 une stratégie, appelé DSRP ou Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté, devenu après MAP ou Madagascar Action Plan. Cette stratégie repose sur trois axes principaux, qui sont : la restauration de l'État de droit et d'une société pratiquant la bonne gouvernance, la promotion d'une croissance économique à base sociale très élargie et concernant le plus grand nombre, la promotion des systèmes de la sécurisation humaine et matérielle et de protection associant les couches les plus vulnérables de la population.

Avec l'aide de ses différents partenaires internationaux et dans le cadre de la bonne gouvernance, l'État malgache a opérationnalisé les réformes du système de passation des marchés publics vers le début de l'année 2005. Cela a pour but de faire avancer à grands pas vers une gouvernance responsable, telle que le définit le Madagascar Action Plan. D'où la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics en 2006.

Suivant le décret n° 2005-215 du 03 mai 2005, l'ARMP est un établissement Public à caractère Administratif, doté de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie administrative, technique et financière et placé sous tutelle budgétaire et financière des

Ministères chargés des Finances et du Budget¹⁵. De taille modeste, l'ARMP se veut être proche des investisseurs et assez près de l'Administration, et cela aussi bien dans le cadre de l'exercice de ses activités de régulation que dans son rôle de conseil, voire d'assistance.

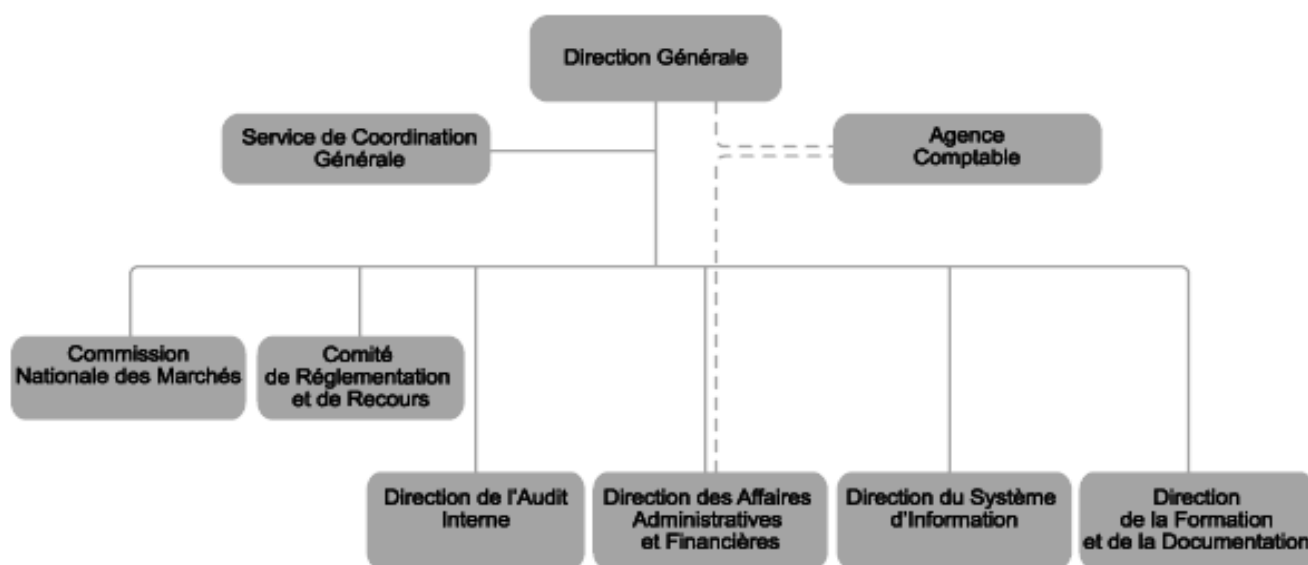
Le siège de l'«Autorité de Régulation des Marchés Publics» est fixé à Antananarivo. Mais des antennes techniques peuvent être créées dans tout Madagascar comme étant des institutions de contrôles des marchés à titre de délégué de la commission des marchés appelés « Commission Régionale des Marchés » selon l'article 3 du code des marchés publics.

2.2. Organisation et fonctionnement¹⁶

Pour assurer son fonctionnement et pour être organisé dans l'exécution de ses tâches, l'ARMP est administré par deux organes de fonction qui sont par la suite divisés en plusieurs directions. Pour mieux explicité, voyons tout d'abord l'organigramme de fonctionnement de cette entité.

Figure n° 1 : Organigramme de l'ARMP

Dans cette sous-section, nous allons présenter l'organigramme de fonctionnement de l'ARMP :



Source : Site de l'ARMP¹⁷, Janvier 2016

L'organisation de l'établissement et leur attribution

Vu de son organigramme précédent et selon le décret n°2005-215, article 6 du CMP, L'Autorité de Régulation des Marchés Publics est administrée par deux organes :

¹⁵ Article 2 du Décret n° 2005-215 portant Organisation et fonctionnement de l'ARMP.

¹⁶ Article 6 du Décret n°2005- 215 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

¹⁷ infos@armp.mg, portail des marchés publics à Madagascar, Janvier 2016

- Le Conseil d'Administration
- La Direction Générale

A. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'Administration comprend un représentant du Président de la République, un représentant du Premier Ministre, un représentant du Ministère chargé des Finances et du Budget, un représentant de Ministère chargé des travaux publics, un représentant du Ministère chargé de l'Education Nationale, un représentant du Ministère de la Santé, un représentant du Ministère chargé de la Justice, un représentant du Ministère chargé de l'agriculture, deux représentants de la Société Civile, deux représentants des Opérations Economiques, un représentant du personnel de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)¹⁸.

Ces membres du Conseil d'Administration sont nommés par voie de décret du Conseil des ministres et ont un mandat de trois (03) ans renouvelable une fois. Le Conseil d'Administration oriente la politique générale de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et évalue sa gestion dans le cadre de ses attributions normales. Il se réunit aussi souvent que nécessaire pour examiner le budget, les états financiers, et les divers dossiers inscrits à l'ordre du jour que le Directeur Général juge nécessaires en vue de l'intervention de la décision du Conseil.

Il dispose des pouvoirs les plus étendus pour administrer l'«Autorité de Régulation des Marchés Publics» et orienter sa politique générale et évaluer sa gestion dans le cadre de ses attributions normales.

B. LA DIRECTION GÉNÉRALE

La Direction Générale est composée d'un Directeur Général, d'un Secrétaire Particulier, d'un Coordonnateur Général des Activités, d'un vaguemestre planton et de deux chauffeurs¹⁹.

Elle assure l'exécution des fonctions dévouées à l'ARMP. Le Directeur Général est nommé par décret en conseil des ministres pour un mandat de trois (03) ans renouvelable une fois et il est sous le contrôle du Conseil d'Administration. Il est chargé de diriger, d'administrer, d'animer et de coordonner l'ensemble des activités de l'ARMP, et ce, en

¹⁸ Article 7 du Décret n°2005- 215 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

¹⁹ www.armp.mg, site de l'ARMP, Janvier 2016

veillant à l'exécution des attributions qui lui sont conférées par son statut régi par le décret N°2005-215 du 03 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

La Direction Générale est constituée de Direction Administrative, technique et financière ainsi que de deux (02) entités indépendantes.

a) Les Directions Administrative, technique et financières

Dans le cadre la réalisation convenable de ses tâches, l'ARMP constitue plusieurs directions qui ont chacune ses propres rôles.

La Direction de la Formation et de la Documentation (DFD)

Composée de deux services, à savoir le service Formation et le service de la Documentation, la Direction de la Formation et de la Documentation (DFD) est chargée de la recherche, de la collecte, de la centralisation et de la diffusion des informations relatives aux marchés publics. Elle élabore des stratégies de la formation des intervenants en marchés publics et les met en œuvre selon un Programme de Travail Annuel (PTA). Les rôles confiés à la Direction de la Formation et de la Documentation (DFD) sont assurés par un chef du personnel et par deux agents d'appui.

La Direction de l'Audit Interne (DAI)

Cette Direction s'occupe de l'audit opérationnel, organisationnel et financier des services de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). Elle procède également à l'évaluation de la performance de l'établissement.

La Direction du Système d'Information (DSI)

La Direction du Système d'Information (DSI) a pour rôle de mettre en place les systèmes d'information et de mesurer des performances de la commande publique ainsi que de leur exploitation. Grâce à son personnel, elle anime les sites web de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et entreprend les recherches en vue de réaliser les appels d'offres par voie électronique, assure la production des statistiques et constitue les bases de données de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

La Direction des Affaires Administratives et financières (DAAF) :

Elle prend en charge la gestion administrative et financière de l'Autorité de régulation des Marchés Publics (ARMP). Ainsi, elle exécute le budget, établit les états financiers et

assure le bon fonctionnement de L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) en pourvoyant à ses besoins.

b) Les entités indépendantes

À part les différentes directions, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dispose aussi deux entités indépendantes :

La Commission Nationale des Marchés (CNM) :

La commission Nationale des Marchés (CNM) est une entité dirigée par un président, qui est nommé par décret en Conseil des Ministres, qui a sous son autorité des personnels d'appui et quatre membres recrutés à la suite d'un appel à la candidature. Pour faciliter le travail et avoir une bonne harmonisation dans la réalisation des tâches, elle est représentée par des Commissions Régionales des Marchés (CRM) dans chaque région. Ces dernières envoient des rapports à la Commission Nationale des Marchés chaque fin du mois ou au début du mois.

La Commission Nationale de Marchés (CNM) a pour rôle de surveiller le respect des trois principes des marchés publics c'est-à-dire les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures de passation de marchés publics. Elle est également chargée de contrôler et d'assister techniquement l'ensemble du processus de passation des marchés publics.

En collaboration avec la Direction de la Formation et de la Documentation (DFD) et le Comité de Réglementation et de Recours (CRR), la Commission Nationale des Marchés (CNM) effectue également des séances de conseils techniques ou coaching. Cette séance de coaching se fait au profit des organes d'achats publics et selon les demandes de ces derniers.

Le Comité de Réglementation et de Recours (CRR)

Le Comité de Réglementation et de Recours (CRR) est l'une des entités indépendantes qui constituent l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Il est dirigé par un président et se divise en deux (02) sections : la Section des Normes et Réglementations (SNR) et la Section de Recours (SR).

La Section des Normes et Réglementation (SNR)²⁰ est composée d'un groupe de deux (02) juristes qui rédigent et élaborent les arrêtés, des décrets... sur les marchés publics ; et de deux (02) économistes qui effectuent des analyses économiques.

²⁰ Article 35 du Décret n°2005- 215 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

La Section de Recours (SR) comprend un chef de section, quatre (04) membres et un secrétaire de séance.

La mission de la Section des Normes et Réglementations (SNR) se subdivise en deux (02) grandes parties, à savoir :

- Un rôle normalisateur comme la définition des politiques de passation de marchés, la participation à la mise à jour de la réglementation sur les marchés dont les présidents de la CNM et du CRR sont les chefs de file, apport d'appui technique nécessaire à l'autorité contractante...
- Un rôle administratif comme la contribution à la formation des intervenants sur la réglementation et des procédures applicables aux marchés publics, la collecte et la centralisation de la documentation et les statistiques sur l'attribution, l'exécution et le contrôle des marchés publics...

Selon l'article 36 du décret 2005-215, la Section Recours (SR) est une instance indépendante chargée de trancher tous les contestations et litiges en matière d'attribution des marchés publics.

2.3. Missions et attributions de l'ARMP²¹

Conformément à la disposition de l'article 4, 53 et 54 du Code des marchés publics l'ARMP, a pour mission :

En matière de commande publique :

En vue de satisfaire aux différents besoins en matériels, en fournitures ou en service, les organismes publics effectuent chaque année des commandes publiques auprès de différents acteurs pour répondre à ses besoins. Ses acteurs peuvent être des établissements publics ou des entités privés. Pour réguler cette commande l'ARMP : veille à 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 ; puis élabore, adopte et met en œuvre des mesures de prévention et de lutte anticorruption dans le domaine des marchés publics ; et enfin vise 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

²¹ Article 4 du Décrets n°2005- 215 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP et Article 53, et 54 du Code des Marchés Publics.

territoriales décentralisées ainsi que des entreprises et des établissements publics nationaux ou locaux.

En matière de règlement

Pour assurer l'allocation et l'utilisation à bon escient des deniers publics l'Autorité de Régulation des Marchés Publics : fixe 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 ; ensuite, il entreprend et fait entreprendre, selon le cas, des audits indépendants sur la passation des marchés, et mène des enquêtes et des investigations ; à ce sujet elle transmet aux organes d'inspection et de contrôles les cas de violations constatées ; et enfin, il établit 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.

En matière de formation et d'information

Et pour aider les acteurs de la commande publique dans l'exécution des différents types et règles régissant la passation des marchés, l'Autorité de Régulation des Marchés, à travers ses agents de la Direction de la Formation et de la Documentation ainsi que de la Direction du système d'informatisation vise à la contribution, à l'information et à la formation des intervenants dans le système de passation, ainsi que les procédures applicables aux marchés publics; s'assure du 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 ; puis, collecte et centralise, 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 ; ensuite, maintiens le registre des prestataires des travaux, des services et des fournitures ; et enfin elle tient 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.

Pour mener à bien ces missions, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics exerce par l'intermédiaire de ses deux entités techniques, à savoir les Commissions des Marchés (Commission Nationale des Marchés (CNM) pour les établissements et institutions publiques centrales, la Commission Régionale des Marchés (CRM) pour les régionaux) et le Comité de Réglementation et de Recours (CRR) les attributions suivantes :

- rassembler et analyser les données relatives aux aspects économiques de la commande publique et de rendre annuellement au Président de la République et au Parlement un rapport relatif aux conditions d'application du CMP au respect de ses principes directeurs ainsi que de ses recommandations pour améliorer la commande publique ;
- procéder à l'examen a priori et a posteriori des propositions et décisions en attribution des marchés qui sont prises par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- conduire toute mission d'information qu'elle estime utile sur une procédure d'attribution de marché public en disposant à ce titre du droit d'assister, sans voix délibérative ni consultative, aux réunions et délibérations des Commissions d'Appel d'Offres et de se faire communiquer l'ensemble des actes préparatoires et décisions prises dans le cadre de la procédure d'attribution ;
- saisir l'Autorité Contractante et la Personne Responsable des Marchés Publics des irrégularités constatées et en cas de persistance de ces dernières en informer toute institution administrative ou judiciaire compétente pour en connaître ;
- prononcer pour atteinte à la réglementation des Marchés Publics l'exclusion temporaire ou définitive des personnes physiques ou morales qui ont commis une infraction au Code Pénal ;
- statuer sur les recours avant attribution du marché.

Ce premier chapitre a fait le point sur les différents concepts concernant les marchés publics. Ces différents concepts ont été étudiés afin de mieux cerner notre thème d'étude pour nous permettre de mieux appréhender les termes techniques concernant le domaine de notre présente étude ainsi que de nous situer au cœur du phénomène des procédures complexes des marchés publics. Maintenant nous allons entrer dans notre second chapitre où nous allons voir la méthodologie de la collecte et de traitement des données.

Chapitre II : Démarche méthodologique

Dans ce second chapitre, nous allons voir l'approche méthodologique utilisée pour l'accomplissement des tâches et la réalisation du présent mémoire.

Section 1. Cadre de recherche

La première section de notre second chapitre se focalise sur les méthodes de recherche auxquelles nous avons eu recours pour collecter le maximum d'information concernant notre thème de recherche.

1.1. La recherche documentaire

Pour faire la collecte des données et informations, plusieurs méthodes et techniques peuvent être empruntées par les évaluateurs pour effectuer leur recherche. La recherche documentaire en est une de ses méthodes.

La recherche documentaire consiste au recueil des divers documents concernant de près ou de loin au thème étudié. Les documents sont les écrits, les recherches effectuées par d'autres personnes ou entreprises concernant un sujet bien précis. Ces documents peuvent être sur fichier ou tout simplement sur des sites venant généralement d'internet ou sur des ouvrages de différents auteurs. Concernant notre recherche, la majorité des informations que nous avons utilisées pour la rédaction de ce mémoire a été obtenu auprès l'ARMP lors de notre stage au sein de l'établissement grâce à la consultation des différents documents se trouvant dans leur centre de documentation et leur archive, que ce soit version électronique ou papier. Mais pour compléter, nous avons également visité les centres de documentation des ministères et des sites internet. Les documents ainsi étudiés sont : les ouvrages généraux relatifs à des thèmes en rapport avec notre sujet, les rapports, revus/recueils et les textes législatifs et réglementaires.

1.2. Descente sur terrain

Dans le but de compléter les informations recueillies par les recherches documentaires, nous avons effectué un stage de trois mois au sein de l'Autorité de régulation des Marchés publics.

Le stage est une étape importante et enrichissante de plusieurs formations. Un stage permet un premier contact avec le marché du travail et pour les étudiants préparant leur diplôme, il permet de recueillir des informations pour leur rédaction en s'intégrant dans l'univers du travail et en participant à tous les travaux opérationnels de l'organisation.

Pendant ce stage de trois mois, nous avons passé deux semaines dans chaque direction, ce qui nous a permis de faire la rencontre de plusieurs personnes et avec le partage de savoir-faire avec les personnels, nous avons reçu des expériences concrètes en matière de relation humaine en milieu professionnel. En même temps, le fait de changer de service à chaque fois nous a permis de faire la collecte d'information auprès de plusieurs personnes ce qui a fortifié les informations que nous y avons reçues et nous a permis de mieux appréhender la pratique et l'application des différents règlements régissant les marchés publics lors d'une passation de marché.

Section 2. Outils de collecte d'information et traitement des données

Dans cette section nous allons parler des différentes techniques et méthodes de collectes et de traitements des informations qui ont aidé à la rédaction de ce travail. Les outils et techniques de recherche sont des moyens plus que nécessaires pour faire la collecte des informations, car ce sont des outils d'aide à la notation, mais aussi à la mémorisation des données.

2.1. Outils de collecte d'information

Pour recueillir le maximum d'informations qui nous est nécessaires à la l'élaboration de notre travail, nous avons choisi comme outil de collecte : L'entretien, les questionnaires et la prise de note.

- L'entretien

L'entretien est une entrevue entre deux personnes dans laquelle un individu déploie toute une stratégie orale pour extraire de son interlocuteur l'information qu'il détient. C'est un moment de parole durant lequel un intervieweur extrait une information d'un interviewé (dans son acte de parole) sur des actions passées, des savoirs sociaux, sur ses valeurs, normes, représentations....

Pour faire la collecte des informations, nous avons recouru à cette méthode du fait que nous avons fait la collecte durant notre période de stage au sein de l'établissement. Parmi les différentes méthodes d'entretien, nous avons opté pour l'entretien semi-directif pour faire cette collecte. L'entretien semi-directif est une technique qualitative de recueil d'informations permettant de centrer le discours des personnes interrogées autour de thèmes définis préalablement et consignés dans un guide d'entretien²². Contrairement à l'entretien directif,

²² <http://www.eureval.fr> « Fiche technique Euréval© 2010, Réaliser un entretien semi-directif », Avril 2016

l'entretien semi-directif n'enferme pas le discours de l'interviewé dans des questions prédéfinies, ou dans un cadre fermé. Il lui laisse la possibilité de développer et d'orienter son propos, les différents thèmes devant être intégrés dans le fil logique de l'interviewé.

Afin d'obtenir donc le maximum d'information nécessaire à notre recherche, nous avons, au moyen du guide d'entretien, fait la collecte des informations auprès d'un responsable de la Commission Nationale des Marchés, celui du Comité de Règlementation et de Recours et aussi auprès d'un responsable de la Direction du Système d'Information pour une qualité de réponse vu qu'ils sont plus expérimentés coté règlement et responsabilité au sein de leur service.

- La prise de notes

Prendre des notes consiste à écrire l'essentiel avec un maximum de rapidité. La prise de notes désigne la transcription écrite résumée du langage parlé. Elle ne prétend pas retranscrire l'intégralité du discours à l'aide de symboles standardisés, mais sert à noter les principaux axes de l'exposé.²³

Afin de noter les différentes propositions de réponses données par les personnes interrogées, nous avons fait des prises de note pour recueillir les informations. Les avantages de la prise de note se situaient en principe dans la reformulation des idées selon notre compréhension, mais cela peut aussi constituer un vice si on n'était pas bien assidue à ses explications.

2.2. Traitement des données et informations

Pour mener notre étude, nous avons choisi comme outils de traitement la matrice SWOT qui est un des outils de diagnostic fréquemment utilisé.

La matrice SWOT, acronyme anglophone de Strengths, Weaknesses, Opportunités et Threats, permet d'obtenir une vision synthétique d'une situation en présentant les Forces et les Faiblesses de l'entreprise ainsi que les Opportunités et les Menaces potentielles, analyse FFOM. L'intérêt de la matrice SWOT est qu'il permet de rassembler et de croiser les analyses internes et externes avec les environnements micro et macro de l'entreprise.²⁴

L'analyse SWOT ou FFOM est un outil d'analyse stratégique qui permet dans notre cas de combiner les forces et les faiblesses de l'application et de l'exécution des procédures

²³<http://www.irpa.qc.ca/prisnote.htm>, Avril 2016

²⁴<http://www.advanseer.com>, « La matrice SWOT outils d'analyse stratégique de l'entreprise.htm », Avril 2016

de passations des marchés publics par les organes contractants avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une nouvelle stratégie de développement.

Figure n° 2 : Représentation de la matrice SWOT



Source : Représentation de la matrice sur internet²⁵, Avril 2016

Le but de cette analyse est de prendre en compte dans la stratégie, à la fois les facteurs internes et externes, en maximisant les potentiels des forces et des opportunités et en minimisant les effets des faiblesses et des menaces. L'analyse SWOT permet d'identifier les axes stratégiques à développer. Bien qu'avant tout destinée à la planification, l'analyse SWOT peut servir à vérifier que la stratégie mise en place constitue une réponse satisfaisante à la situation décrite par l'analyse.

2.3. Limite de l'étude

Lors de l'élaboration de ce mémoire, des difficultés ont été rencontrées dans la collecte des données et l'obtention des informations ce qui a limité notre étude. En effet, la collecte des informations nécessite des entretiens auprès de certaines responsables au sein de l'entité, or, à cause du volume de leur travail, les audiences auprès de ces derniers ont été très limitées, il en résulte une insuffisance au niveau des données collectées. De plus, certaines informations devant rester confidentielles, les informations que nous avons obtenues ont été limitées.

²⁵ www.mathieuvigan.com, « L'analyse SWOT, une matrice idéale pour la stratégie », Avril 2016

2.4. Chronogramme des activités

Pour mener la recherche, un chronogramme d'activités a été suivi. Il retrace toutes activités ayant été effectuées pendant toute la préparation de ce mémoire.

Figure n° 3 : Chronogrammes des activités

Activité	2015		2016					
	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Recherche documentaire								
Analyse des documentations								
Élaboration du guide d'entretien								
Stage								
Étude et analyse des données								
Rédaction du mémoire								

Source : L'auteur, Avril 2016

Ce chronogramme résume et définit donc toutes les tâches que nous avons accomplies durant tous ces travaux. L'élaboration de cet ouvrage a nécessité beaucoup de temps et différentes recherches. Pour obtenir des informations concernant notre sujet d'étude, nous avons entrepris des recherches documentaires en fréquentant des bibliothèques et en faisant des recherches sur le web. Et pour compléter les informations, nous avons fait aussi un stage de trois mois auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Le stage ainsi que les recherches documentaires étant faits, nous sommes passés à l'étude et à l'analyse des données puis à la rédaction proprement dite du mémoire.

Ce second chapitre a fait le point sur les différentes méthodes auxquelles nous avons eu recours à l'accomplissement de ce travail. Ces différentes méthodes ont été utilisées afin de pouvoir mener à bien notre étude, mais aussi, afin d'obtenir le maximum d'informations concernant notre sujet d'analyse et cela malgré les difficultés rencontrées.

Conclusion partielle

Les matériels et méthodes sont des instruments nécessaires et utiles afin de pouvoir mener à bien une étude sur un sujet déterminé. Ainsi, des matériels utilisés, nous avons pu avoir un aperçu général et une meilleure compréhension sur notre domaine d'étude qui est le marché public malgache et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans son rôle d'autorité régulateur des marchés.

Pour ce qui est des méthodes de collecte des données et informations, nous avons eu recours à la recherche documentaire et à un stage auprès de l'entité en question afin d'obtenir le maximum d'informations nécessaires à la rédaction de ce présent mémoire. Pour entreprendre la collecte, nous avons choisi comme outils, l'entretien auprès de différents responsables de l'entité, et la prise de notes. Et enfin, pour traiter les informations recueillies, nous avons choisi comme méthode la matrice SWOT afin de faire ressortir l'objectif de notre étude qui est l'analyse des procédures de passations des marchés publics et le rôle de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans la régulation des marchés.

Cette première partie a fait le point sur les étapes préalables à la compréhension, l'étude et l'analyse des données et informations concernant notre sujet d'analyse. Maintenant, nous allons passer à notre seconde partie qui va exposer les résultats de notre recherche.

Partie II : RÉSULTATS

Les modalités d'appréciation de la conformité des procédures de passation sont basées sur des critères qui découlent généralement des principes généraux régissant la passation des Marchés publics et consacrées par le Code des Marchés publics en son article 4, à savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, et la transparence des procédures. Les problèmes de non-conformité souvent détectés dans la passation des marchés peuvent être englobés par la non-maîtrise des organes de la commande publics des règles et procédures à suivre lors de la passation.

Ainsi, les résultats obtenus suivant les hypothèses de travail se présentent donc en deux chapitres. Dans un premier chapitre, nous allons analyser les procédures de passation des marchés publics afin de pouvoir mettre en évidence les difficultés rencontrées par les acteurs publics dans l'application des procédures et dans un second chapitre, nous mettrons en exergue la dématérialisation des procédures par l'utilisation du Système Informatisé de Gestion des Marchés pour la rationalisation du traitement des informations et les actions de formation et de contrôle entrepris par l'autorité de régulation afin d'assurer la mise en application des procédures.

Chapitre I : Analyse des procédures de la passation des marchés publics

Le système de passation des marchés publics est un moyen pour les États d'assurer l'efficience et l'efficacité de la gestion des fonds publics. Pour atteindre cette performance, la passation des marchés doit passer par plusieurs étapes afin d'assurer la bonne allocation des dépenses. Ainsi, les résultats obtenus suivant la première hypothèse se présentent en deux sections. Primo, les résultats concernant les procédures et règles applicables à la passation des marchés qui doivent être respectées par les administrations publiques pour assurer la bonne gouvernance des fonds publics. Secundo, les méthodes d'évaluation des offres pour obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse afin de réduire les risques de gaspillage des ressources publiques.

Section 1. Évaluation du processus de la passation des marchés publics

Pour assurer l'efficacité de la gestion des marchés publics, la passation des marchés obéit à plusieurs règles et procédures. Elle doit être bien organisée et être conduite correctement en terme de quantité, de qualité, de rapport qualité/prix, et de respecter des directives, règles et principes pertinents pour être efficace. Les procédures sont les directives applicables que les entités publiques doivent suivre pour assurer l'optimisation de dépenses publiques et pour assurer la transparence dans la conduite des dépenses des ressources de l'État.

1.1. La détermination et l'évaluation des besoins

Avant tout lancement de procédure d'achat, chaque autorité est tenue d'évaluer et de déterminer aussi exactement que possible la nature et l'étendu de l'ensemble des besoins à satisfaire durant une année budgétaire à venir au sein de son administration que ce soit en matière de travaux, de fournitures, de service ou de prestations intellectuelles. Chaque étape de la passation étant alliée à la détermination préalable des besoins. À cet effet, elle procède au recensement des besoins de tous les services placés sous sa responsabilité et en établit avec précision les spécifications et la quantité des besoins à satisfaire.

La définition des besoins doit être claire et précise. Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché. L'exactitude des besoins et la définition préalable assurent l'efficacité de la commande publique. Elle est pour l'acheteur le meilleur instrument de maîtrise des dépenses, et aide à atteindre les objectifs.

Les besoins ainsi définis doivent donc revêtir la nécessité, l'opportunité, la disponibilité des moyens financiers, et la légalité. La notion de besoin est le point de départ essentiel de tout marché. Elle repose sur les caractéristiques des prestations, leur montant, le choix de la procédure à mettre en œuvre, etc. Le pouvoir adjudicateur doit procéder au préalable à une évaluation de ses besoins : ce n'est pas seulement une exigence juridique, mais aussi un impératif pour que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques possibles.

Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché. Elle permet de procéder à une estimation fiable du montant du marché.

1.2. Le choix du mode de passation des marchés

Après l'évaluation des besoins à satisfaire, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) poursuit par la comparaison des seuils afin de déterminer le mode de passation adaptable. Le mode de passation est la procédure choisie par la PRMP pour effectuer la passation d'un marché. Il conditionne le déroulement d'une procédure spécifique dont toutes les étapes sont ordonnées dans le respect des principes de mise en concurrence et d'égalité. En laissant jouer une concurrence, les autorités contractantes pourront ainsi obtenir des offres avantageuses et choisiront celle qui présentera le rapport qualité/prix le plus favorable. Le mode de passation ainsi choisi fera donc l'objet de l'appréciation de la comparaison des seuils, ainsi le mode de passation peut être :

- la procédure applicable aux marchés dont le montant est inférieur au seuil ;
- la procédure applicable aux marchés de travaux, services et fournitures supérieurs au seuil ;
- la procédure applicable au marché de prestation intellectuelle.

1.3. Élaboration et publication de l'AGPM et CAPM

Après avoir défini les besoins et le mode de passation, le processus de passation des marchés continue par les étapes de programmation ou de planification des marchés. La PRMP doit porter à la connaissance du public le lancement de l'achat public par la publication de l'Avis Général de la Passation des Marchés (AGPM) qui a pour objectif d'alerter les candidats potentiels suffisamment à l'avance sur les opportunités offertes par les commandes publiques. La programmation ou planification consiste à établir et à publier l'AGPM dans un

journal officiel de l'Administration et dans au moins un des journaux de grande diffusion au plus tard le 30 octobre de l'année N-1 d'une part, et à établir le Calendrier de la Passation des Marchés (CAPM) avant le 15 janvier de l'exercice budgétaire concernée d'autre part.

Cet avis général de passation ainsi que le calendrier de passation est soumis au suivi et contrôle de l'ARMP notamment par la commission des marchés pour avoir un avis de ce dernier avant sa publication au plus tard 15 jours après l'ouverture de l'exercice budgétaire. Les AGPM et les CAPM peuvent faire l'objet de mise à jour à chaque fin de trimestre pour modification dans l'acquisition, mais ils sont à nouveau soumis au contrôle de la commission des marchés.

1.4. La conception du Dossier d'Appel d'Offres (DAO)/ Dossier de Consultation (DC)

Le DAO/DC est un dossier élaboré par la PRMP contenant les informations concernant le marché destiné à permettre aux candidats de réaliser les marchés, d'établir et de remettre leur offre. Le DAO/DC comporte deux parties, la première partie concerne les procédures d'appel d'offres qui est composé des instructions aux candidats, des données particulières de l'appel d'offres et les formulaires de soumissions. La seconde partie comporte l'acte d'engagement, les cahiers de charges et les annexes.

Le Dossier d'Appel d'Offres/ Dossier de Consultation illustre toutes les informations nécessaires concernant un marché pour indiquer aux candidats les règles générales à suivre à la préparation et la déposition des offres conformément aux conditions fixées par le Code des Marchés Publics (CMP) telles les modalités de préparation et de remise des offres, l'ouverture des plis, l'évaluation des offres et l'attribution du marché, l'engagement du candidat sur les éléments de son offre et son adhésion aux dispositions du marché, la précision des obligations contractuelles reflétant les circonstances auxquelles sont assujettis l'Autorité Contractante et l'Attributaire du marché, les spécifications qui consistent à définir les caractéristiques techniques des besoins et services demandés.

Dans tous les cas, La PRMP doit veiller à ce que les caractéristiques exigées suscitent les réponses les plus appropriées au besoin qu'elle cherche à pourvoir, car si les exigences sont mal définies, cela peut l'amener par la suite à examiner des offres inappropriées ou au contraire, à éliminer des offres tout à fait satisfaisantes au regard des besoins à pourvoir. Le DAO ainsi établi doit être envoyé au Commission des Marchés pour examen et pour avis. Après l'obtention de l'avis favorable de la Commission des Marchés, les autorités contractantes passent par la publication de l'Avis d'Appel d'Offres.

1.5. Le lancement de l'appel d'offres

Le mode de passation choisi conditionne le déroulement d'une procédure spécifique dont toutes les étapes sont ordonnées dans le respect des principes de mise en concurrence et d'égalité. La préparation de la consultation permet la publicité et l'information des candidats, le développement des dispositifs électroniques ne bouleversant pas le rythme procédural. La présentation des candidatures obéit à des règles strictes de recevabilité puis de sélection. L'acceptation d'une offre dépendra ensuite des conditions de sa présentation et des critères de choix fixés par l'autorité contractante dans les dossiers d'Appel d'Offre et Dossier de consultation.

1.6. La publicité et l'information des candidats

Principe fondamental du droit de la commande publique, la publicité a une double utilité. Elle permet le libre accès à la commande publique de l'ensemble des prestataires intéressés et garantit une véritable mise en concurrence. Le Code des Marchés Publics prévoit qu'en atteignant un certain seuil, l'achat public doit être précédé d'une publicité.

Dans la réalisation des marchés, le droit communautaire attache une très grande importance au principe de transparence. Cette obligation de transparence qui incombe à l'autorité contractante consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquate ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication. Le Code des Marchés Publics pose les principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures qui s'appliquent à tous les marchés. Ces principes trouvent leur application dans les obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code. Il est donc recommandé aux acheteurs publics de procéder à une publicité afin d'assurer l'équité des marchés.

1.7. Réception et ouverture des plis

Les offres doivent être reçues par les acheteurs aux lieux, date et heure fixées par le DAO/DC. À leur réception, les plis doivent être revêtus d'un numéro d'ordre, de l'indication de la date et l'heure de remise et enregistrés sur un registre spécial, le numéro d'arrivée. Ils doivent rester cachetés jusqu'au moment de leur ouverture. La soumission doit être signée par les soumissionnaires et doit être conforme au modèle inséré dans le DAO/DC.

Seuls peuvent être ouverts les plis de soumission reçus au plus tard à la date et heures limites de dépôts des offres. La séance d'ouverture des plis est faite publiquement et en présence des candidats ou de leurs représentants, et faite par la CAO. Toutes les informations concernant le dossier d'un candidat, c'est-à-dire son nom, le montant de l'offre, les rabais éventuels, ainsi que toutes autres informations jugées utiles doivent être lus à haute voix. À la fin de la séance, un procès-verbal d'ouverture est établi et signé par toutes les personnes présentes et remis à tous les candidats après signature.

1.8. Processus d'évaluation et comparaison des offres

Après l'ouverture des offres, la CAO est tenue de procéder à l'examen préliminaire des offres qui consiste en la vérification de la conformité des dossiers. L'étude de conformité se porte pour l'essentiel sur : la garantie de soumission, l'exhaustivité de l'offre et la conformité proprement dite des dossiers des candidats au Dossier d'Appel d'Offres (DAO).

1.8.1. La sélection de la candidature

L'examen de la recevabilité des candidatures est obligatoire en procédure formalisée comme en procédure simplifiée, et ce, avant de procéder à l'examen de l'offre.

La vérification des capacités professionnelles, techniques et financières des candidats s'effectue au vu des documents demandés. L'acheteur public ne peut exiger des candidats que des renseignements objectivement nécessaires à l'objet du marché et à la nature des prestations à réaliser. Le marché ne pourra être attribué que si le candidat retenu a fourni l'ensemble des attestations et certificats exigés. Le candidat doit démontrer qu'il dispose des qualifications, c'est-à-dire des capacités juridiques, techniques et financières et de l'expérience nécessaire pour l'exécution du marché.

1.8.2. L'évaluation proprement dite de l'offre

Après l'étude de la conformité, la CAO procède à l'élimination, après les offres, des candidats non conformes à l'exigence du marché pour l'essentiel, et corrige les erreurs constatées en vue du meilleur choix du candidat. Elle passe ensuite à l'évaluation de chacune des offres conformes et détermine l'offre évaluée la moins disante suivant les critères et méthodes définis par le DAO/DC. Après, elle procède à un classement des offres en fonction de leur prix, ou en fonction d'autres critères considérés importants pour l'évaluation de l'offre, telle que les coûts d'utilisation, l'exigence environnementale, le délai d'exécution, calendrier de paiement et standardisation, si ces critères sont énumérés dans le DAO /DC pour

obtenir l'offre évalué économiquement la plus avantageuse représentant le rapport qualité/prix.

1.9. Attribution, notification et approbation des marchés

L'évaluation et le classement des offres sont suivis de la notification et de l'approbation du marché. L'attribution du marché a lieu à l'issue d'une délibération de la CAO après l'examen des offres. Le classement des offres s'opère en fonction des critères d'attribution qui auront été préalablement fixés par la PRMP dans le DAO/ DC.

L'attribution du marché, pour répondre au souci d'efficience et d'efficacité des marchés, doit se faire à l'offre économiquement la plus avantageuse en appel d'offres qui représente le meilleur rapport qualité/prix. Cette dernière nécessite la considération d'autres critères dans l'évaluation des marchés tels que les délais d'exécution des marchés, le coût d'utilisation, la rentabilité, la qualité, le service après-vente et l'assistance technique...

Afin de déterminer donc l'offre économiquement la plus avantageuse, la PRMP doit indiquer à l'avance quels sont les critères d'attributions décisifs et appliqués pour l'attribution du marché.

Après l'évaluation des offres suivant les critères préalablement fixés, la Commission d'Appel d'Offres propose une décision d'attribution à la PRMP. La décision de la CAO doit être motivée, et devra donc notamment contenir les motifs de la décision du choix du candidat. Une fois que la PRMP a notifié l'approbation de l'offre choisie, le contrat est conclu et entre dans sa phase d'exécution. Les candidats non retenus doivent être également avisés par l'autorité contractante afin de justifier le rejet de leur candidature et de leur offre.

Après la décision d'attribution formelle d'un marché à un candidat considéré comme ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, et avant la signature du marché, l'autorité contractante doit laisser écouler un délai d'attente "*standstill*", avant la conclusion du marché avec le soumissionnaire choisi, afin de laisser aux candidats non sélectionnés d'exercer un recours susceptible de conduire à une réattribution à leur profit auprès des autorités compétentes.

La conclusion du marché, soit la notification de la décision d'attribution, ne peut en aucun cas avoir lieu avant l'expiration d'un délai de vingt (20) jours à compter du lendemain du jour où la décision motivée est envoyée aux candidats et soumissionnaires concernés. Et si dans le délai de vingt (20) jours aucune réclamation n'est reçue, la PRMP invite le candidat

retenu à procéder à la mise au point des composantes du marché et à la signature définitive du marché par les deux parties contractantes. Les marchés, pour devenir définitifs et exécutoires, sont soumis au préalable à l'approbation de l'autorité compétente.

Section 2. Méthodes d'évaluation des offres

Selon Rolland P.F et V. Peillon²⁶, l'analyse des offres donne lieu à une notation au regard des critères d'attribution fixés dans les avis de publicité. Les grands principes qui régissent la commande publique nous obligent à tendre vers l'objectivité maximale lorsqu'il s'agit d'analyser les offres au regard des critères qui ont été posés et pondérés.

2.1. Les critères d'évaluation et d'élimination des offres

Selon l'article 12 du Code des marchés publics, le critère d'évaluation des offres la moins disante est déterminé sur la base du prix. Mais en vertu de l'application de son article 4, qui détermine les principes généraux régissant la passation des marchés, d'autres critères d'évaluation peuvent être pris en compte par les autorités contractantes pour obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse comme les coûts d'utilisation, délai d'exécution, calendrier de paiement et standardisation, mais qui doivent être énumérés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) ou lettre d'invitation et être exprimés en termes monétaires ou sous la forme de critères éliminatoires pour être apprécier des candidats.

À titre d'illustration, nous allons voir dans ce qui suit des exemples simplifiés des méthodes d'évaluation des offres en utilisant le critère prix et le critère délai de livraison.

2.2. La méthode d'évaluation et d'élimination des offres par la considération du seul critère prix

L'article 13 du CMP invite les acheteurs publics à détecter les offres anormalement basses ou anormalement hautes afin de procéder à l'analyse des offres.

Dans la procédure d'élimination des offres anormalement hautes, toutes les offres financières remises par les soumissionnaires sont cumulées. Et la somme obtenue est divisée par le nombre des candidats pour obtenir ainsi un « Coût Moyen Unitaire Pondéré ou CMUP ». Afin de procéder à l'élimination des offres anormalement haute, ce dernier est ensuite majoré d'un montant préalablement déterminé par l'Autorité Contractante pour tous les marchés de même nature. Toutes les offres financières supérieures à la somme ainsi calculée sont considérées comme des offres anormalement hautes.

²⁶ www.marchépublic.fr, L'analyse des offres, Avril 2016

Après l'élimination des offres anormalement hautes, la Commission d'Appel d'Offres poursuit par l'identification des offres anormalement basses, à partir des offres non écartées dans la procédure d'élimination des offres anormalement hautes. Les offres financières des candidats restants sont additionnées et la somme obtenue est divisée par le nombre de candidats restants pour déduire un deuxième Coût Moyen Unitaire Pondéré. Ce dernier est ensuite minoré du montant de marché multiplié par le même pourcentage pris dans la procédure d'élimination des offres anormalement hautes. Toutes les offres se trouvant inférieures à ce résultat seront considérées anormalement basses.

Exemple : Pour un marché de fournitures de mobiliers valant 100 millions Ariary, cinq (5) candidats ont répondu à l'appel d'offre. Les offres financières sont les suivantes : candidat n°1 : 44 millions Ariary, candidat n°2 : 75 millions Ariary, candidat n°3 : 53 millions Ariary, candidat n°4 : 80 millions Ariary et le candidat n°5 : 110 millions Ariary.

- **Procédure d'élimination des offres anormalement hautes**

Soit X le seuil d'anormalement haute recherché

$$X = CMUP_1 + Majoration$$

$$CMUP_1 = \frac{\text{Somme des offres financières}}{\text{nbr de candidats}}$$

Ici donc, $CMUP_1 = (44 \text{ millions} + 75 \text{ millions} + 53 \text{ millions} + 80 \text{ millions} + 110 \text{ millions}) / 5$

$CMUP_1 = 72,4 \text{ millions Ariary}$

La valeur du marché étant de 100 millions, le pourcentage choisi est 10%

La majoration = montant de l'offre * 10%

$= 100 \text{ millions} * 10\% \Rightarrow \text{La majoration} = 10 \text{ millions Ariary}$

D'où $X = 72,4 \text{ millions} + 10 \text{ millions} = \underline{82,4 \text{ millions Ariary}}$

Alors, les offres, supérieures à 82 millions, sont anormalement hautes et peuvent être écartées.

- **Procédure d'élimination des offres anormalement basses**

Soit Y, le seuil d'anormalement basse recherché

$$Y = CMUP_2 - Minoration$$

$$CMUP_2 = \frac{\text{somme des offres financières des candidats restants}}{\text{nbr de candidats restant}}$$

Ici donc $CMUP_2 = (44 \text{ millions} + 75 \text{ millions} + 53 \text{ millions} + 80 \text{ millions}) / 4$

$CMUP_2 = 63$ millions Ariary

La minoration = montant de l'offre * 10%

$= 100 \text{ millions} * 10\% \Rightarrow$ La minoration $= 10$ millions Ariary

D'où $Y = 63 \text{ millions} - 10 \text{ millions}$

$Y = \underline{53 \text{ millions Ariary}}$

Alors les offres inférieures à 53 millions Ariary sont considérées comme des offres anormalement basses et peuvent être éliminées.

Si une offre apparaît anormalement basse ou haute, l'autorité contractante ne peut rejeter l'offre de suite même par décision motivée. Avant d'entamer à leur élimination définitive, les autorités contractantes doivent faire une demande de justification aux candidats concernés dans un délai de cinq jours à compter de cette estimation. Cette demande a pour objet de permettre aux candidats de donner des informations et des explications de la nature du caractère anormalement faible ou élevé de l'offre.

- pour les offres basses, le caractère exceptionnellement favorable de certaines conditions pour le candidat (propriété intellectuelle, proximité, subventions, disponibilité de matériel à coût marginal ou organisationnel, capacité commerciale pour réduire certains coûts, intérêt particulier du projet au regard de considérations commerciales, etc.),
- pour les offres hautes : le niveau de qualité et les garanties apportées notamment en termes de délai, de prix, d'assurance, de garantie après exécution, de Service après-vente, de niveau de qualification des équipes, de l'impact de certaines normes notamment sociales et environnementales, du transfert du savoir-faire et de formation, etc.,

Mais dans un souci d'efficacité et d'efficience, les approches par la seule considération du prix sont rendues inopérantes par la prise en compte des critères « qualité » dans l'examen des offres. On ne peut pas, en effet, comparer de cette manière une réponse peu onéreuse au plus bas niveau de qualité acceptable, avec des offres qui répondent à un haut niveau de qualité et qui obtiennent en conséquence une excellente note à ces critères, mais généralement avec un prix élevé... Donc, le Code des Marchés Publics permet la prise en compte d'autres critères dans l'évaluation des offres pour obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse.

2.3. La méthode d'évaluation et d'élimination des offres par la considération d'autre critère d'évaluation : le critère délai de livraison

Afin de mieux favoriser le choix de l'offre, les autorités peuvent aussi prendre comme base d'appréciation des offres le critère délai de livraison. De la bonne évaluation des offres découle l'offre économiquement la plus avantageuse et de l'obtention de l'offre économiquement la plus avantageuse contribue à l'utilisation efficiente et efficace des deniers publics. Donc afin d'illustrer les procédures d'allocation des deniers publics à travers l'évaluation des offres, nous allons prendre un cas de marché.

Prenons par exemple un appel d'offres national qui consiste en l'acquisition des matériels informatiques. Pour l'appréciation et l'évaluation des offres, la Commission d'évaluation utilisera à des fins d'évaluation et de comparaison de prix les critères suivants :

- **Pour le critère d'évaluation, il se portera sur la variation par rapport au calendrier de livraison :** les fournitures faisant l'objet du présent appel d'offres doivent être livrées entre le 1^{er} juillet 2012 et le 1^{er} Septembre 2012.
 - Les offres proposant une livraison au-delà du 1^{er} septembre 2012 seront considérées, comme non conformes et rejetées.
 - À l'intérieur de la période de livraison permise, un **ajustement de 2,5 % par semaine de retard sur la date du 1^{er} juillet 2012** sera calculé et ajouté au prix des offres proposant une date de livraison entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre 2012. Cet ajustement sera effectué seulement à des fins d'évaluation et de comparaison.
- **Pour les critères de qualification des candidats, il se portera sur :**

Capacité financière de la société:

- Le chiffre d'affaires moyen annuel de la société de l'année précédente.
- États financiers certifiés et audités par une firme comptable agréée.
- La certification de non-faillite et le Numéro d'Identification Fiscale de la Société.

Capacité technique et expérience :

- Avoir exécuté deux marchés similaires de taille égale ou supérieure au marché demandé.

Les travaux d'analyse de conformité et d'évaluation des offres par la CAO

Après la séance d'ouverture des plis, les informations sur les offres remises par les cinq (05) candidats suivants peuvent être synthétisées comme suit :

Tableau n° 2 : Liste des candidats ayant soumis leur offre dans les délais et résultats de l'ouverture de plis

	Candidat n°1	Candidat n°2	Candidat n°3	Candidat n°4	Candidat n°5
	Pli n°1	Pli n°2	Pli n°3	Pli n°4	Pli n°5
Montant total	20 millions Ar	15 millions Ar	30 millions Ar	25 millions Ar	40 millions Ar
Date de livraison	1 ^{er} Juillet 2012	27 Août 2012	1 ^{er} Août 2012	15 Août 2012	4 Octobre 2012
Garantie de soumission	F	F	F	NF	F

Source : L'auteur, Avril 2016

F : Fournis NF : Non Fourni

a) Examen de la conformité des offres

Après le dépouillement des offres, on constate que l'offre du candidat n°4 n'a pas rempli la garantie de soumission, donc, l'offre est incomplète, et éliminée. Pour ce qui est de l'offre du candidat n°5, son délai de livraison dépasse la date limite proposée, donc cette offre aussi est éliminée et ne fera pas l'objet de la prochaine évaluation.

b) Ajustements de prix suivant le critère de calendrier de livraison

Pour évaluer le critère de délai de livraison, nous allons faire un ajustement de prix en fonction du délai de retard de la livraison. Période de livraison considérée : du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre 2012.

Tableau n° 3 : Ajustement selon le nombre de jours de retard

	Date de livraison (1)	Nombre de jours de retard (2)	Montant (3)	Retard valorisé = (3) x taux d'ajustement x nombre de jours de retard) (4)	Montant évalué (5) = (3) + (4)
Pli n°1 Candidat n°1	1 ^{er} Juillet	0	20 millions Ar	20 millions X 0,025 X 0 = 0	20 millions Ar
Pli n°2 Candidat n°2	27 Août	57 jours Soit 8,1 semaines	15 millions Ar	15 millions X 8,1 X 0,025 = 3 037 500	18 037 500 Ar
Pli n°3 Candidat n°3	1 ^{er} août	31 jours Soit 4,4 semaines	30 millions Ar	30 millions X 4,4 X 0,025= 3 300 000	33 300 000 Ar

Source : L'auteur, Avril 2016

De ce tableau, nous pouvons constater que l'offre du candidat n°1, n'a émis aucun jour de retard ce qui la favorise en termes de délais de livraison, suivi du candidat n°3.

c) Correction des erreurs

Tableau n°4 : Correction des erreurs

Candidats	Offres lues publiquement	Correction	Offres corrigés
Candidat n°1	20 millions Ar	0	20 millions Ar
Candidat n°2	18 037 500 Ar	0	18 037 500 Ar
Candidats n°3	33 300 000 Ar	0	33 300 000 Ar

Source : L'auteur, Avril 2016

Après l'évaluation des offres s'en suivent la correction d'erreur et la conversion en monnaie unique. Il existe la mauvaise foi des candidats s'il y a une erreur entre le montant en chiffre et le montant en lettre et s'il y a une incohérence entre prix unitaire et prix total.

Mais dans notre cas, il n'y a pas d'erreur, donc le montant des offres lues publiquement est égal au montant des offres Corrigés.

d) Évaluation et Classement des offres

D'après l'évaluation effectuée suivant les critères d'évaluation, et en se basant au DAO l'acheteur procédera à un classement des candidats qui ont remis les offres substantiellement conformes.

Tableau n°5 : Classement des offres

Candidat	Montant de l'offre	Rang
Candidat n°1	20 millions Ar	2 ^{ème}
Candidat n°2	18 037 500 Ar	1 ^{er}
Candidat n°3	33 300 000 Ar	3 ^{ème}

Source : L'auteur, Avril 2016

D'après les résultats de l'analyse et l'évaluation des offres, le candidat n°2 a pu soumettre l'offre évaluée la moins disante. Après le classement des offres s'ensuit l'évaluation de la capacité technique et financière des candidats.

L'autorité contractante s'efforce d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix avec l'argent des contribuables. Rappelons que l'offre qui présente le meilleur rapport qualité/prix ne signifie pas la sélection des offres moins chères. Donc les candidats en question feront par la suite l'objet d'étude de qualification suivant les critères prédéfinis dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO). Et en supposant que ses trois candidats ont rempli les critères préalablement établis, c'est-à-dire le respect et la conformité des spécifications techniques et financières jugés utiles pour assurer la garantie de l'exécution du marché, le marché sera attribué au candidat classé n°1 qui est le candidat n°2.

Bref, pour assurer l'efficacité du système, plusieurs règles s'imposent aux autorités contractantes pour que le marché soit exécutoire. Le but et la finalité des procédures de passation étant le respect des principes régissant la passation des marchés dans la recherche des offres économiquement les plus avantageuses pour les entités adjudicatrices. Or, vus de la complexité des procédures et de la règle trop formelle de la passation, les acteurs de la passation n'arrivent pas toujours à suivre à la lettre les règlements inscrits ce qui peut amener les autorités à se contourner de certaines procédures pour faciliter leurs tâches. Donc pour aider les acteurs dans l'exécution de la passation et pour mieux contrôler l'application et le respect des procédures, la dématérialisation des procédures par le traitement des informations sur le Système Informatisé de Gestion est devenue une étape obligatoire à chaque passation de marché.

Chapitre II : La dématérialisation des procédures de passation par le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics et le rôle de l'Autorité de Régulation des Marchés pour l'application des procédures

Afin d'améliorer la mise en application des procédures de la passation des marchés, des initiatives ont été prises par l'Etat Malgache pour mieux favoriser l'application des procédures et pour mieux contrôler les marchés. Dans ce second chapitre, nous allons voir les résultats obtenus suivant la seconde hypothèse. En première section, nous mettrons en exergue la dématérialisation des procédures de passation pour rationaliser le traitement des informations concernant les marchés. Et en seconde section, nous allons voir les différentes actions de formations et de contrôles entrepris par l'ARMP afin d'assurer la mise en application des procédures.

Section 1. La dématérialisation des procédures de passation des marchés par l'utilisation du SIGMP

Afin d'assurer la mise en application saine et efficace des procédures de passation des marchés publics à Madagascar et dans le but de contribuer à l'amélioration de la gestion des finances publiques, plusieurs améliorations ont été apportées dans le système de passation des marchés par l'introduction du SIGMP pour le traitement des informations.

1.1. Le SIGMP

Le SIGMP est un logiciel pour informatiser la gestion de la passation des marchés au sein de chaque établissement public. Il a pour but essentiel de simplifier et de renforcer le contrôle de gestion des marchés publics par l'utilisation de l'informatique et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC). L'utilisation du SIGMP a comme objectif : l'instauration de la transparence sur le traitement des commandes publiques et la centralisation des données de passation de marché pour publication à travers le site web de l'ARMP afin de stocker les processus des commandes publiques en commençant par l'Avis Général jusqu'à l'attribution du marché.

1.2. Les acteurs et le contenu du SIGMP

Le SIGMP contient toutes les informations concernant les marchés passés par une autorité. Il recense toutes les informations concernant un marché de sa conception, c'est-à-dire de l'établissement de l'Avis Général de Passation des Marchés, jusqu'à son attribution. Le SIGMP contient donc tous les volets du processus de passation des marchés qui doit être

rempli et effectué par les autorités contractantes avant tout lancement d'une procédure. En plus de cela, le SIGMP recense aussi la liste des candidats qui ont commis des infractions en matière de passation de marchés publics. Les candidats qui ont commis des infractions en matière de Marché Public après la requête des PRMP et la décision de l'ARMP sont classés « blacklisted » pour une période déterminée et ne peuvent participer à une passation de marché.

Pour mener à bien la dématérialisation des procédures, différents acteurs entrent en jeu à savoir : le groupe PRMP pour l'insertion des différentes informations dans le logiciel, c'est le Groupe PRMP qui est tenu de saisir les informations. Ainsi, il effectue la saisie de trois types de Mode : Marché, Convention et Bon de Commande ; le Groupe ORDSEC qui en cas d'une délégation expresse de la conduite de procédure de passation par la PRMP prend le rôle de décideur dans l'exécution de la passation. L'Ordonnateur Secondaire est tenu aux saisies de Bon de Commande et Convention ; le Groupe CNM : pour l'examen de conformité des Projets de DAO et de marchés ; le Groupe CRR (T.A) qui prend le rôle d'arbitre en cas de litige entre l'autorité Contractante et les Tiers et enfin le Groupe Administrateur (l'ARMP) qui assure la gestion des utilisateurs, paramétrage et configuration de l'application.

1.3. Le traitement des informations sur le SIGMP

Le traitement des informations sur le SIG est différent selon la nature et les modes de passation des marchés.

1.3.1. Pour les marchés en dessous du seuil de passation

Les marchés en dessous du seuil concernent les consultations par voie d'affichage et les consultations de prix restreint auprès de trois fournisseurs au minimum.

1.3.1.1. Pour la procédure de consultation par voie d'affichage

Le traitement des informations concernant un marché ressort généralement de la compétence de la PRMP. Mais en cas de délégation de pouvoir dans la conduite des procédures, c'est l'ordonnateur secondaire (ORDSEC) qui est tenu de la saisie et de l'introduction des informations dans le SIG. Pour la procédure de consultation par affichage, le traitement des informations peut être résumé comme suit :

Tableau n° 6 : Procédure par voie d’affichage

Les tâches à effectuer	SIGMP		MENU dans SIGMP
	ORDSEC	PRMP (UGPM)	
Consolidation (Notification de l’Ordsec) des Plans d’Acquisitions		Création Plan d’Acquisition	Plan d’Acquisition
Affichage 10 jours minimum (pour les consultations par voie d’affichage)		Création dossier	Dossier pour BC et Convention
Retrait dossier de consultation	Ajout acheteurs		
Évaluation des offres	Classement		
Classement			
Sortir l’attributaire		Création projet CONVENTION	BC et Convention

Source : Direction du Système d’Information, SIGMP, Janvier 2016

Ce tableau fait état des différentes actions concernant le traitement des informations depuis l’évaluation des besoins par la création des plans d’acquisition recensant les besoins, jusqu’à son exécution, c’est-à-dire, la création des bons de commande ou la création des contrats engageant les deux contractants sous la forme de convention des marchés sont inscrit dans le SIGMP.

1.3.1.2. Pour la procédure de consultation de prix restreinte

Pour la consultation restreinte, le déroulement du traitement peut être résumé comme suit :

Tableau n°7 : Procédure par consultation restreinte

Les tâches à effectuer	SIGMP		MENU dans SIGMP
	ORDSEC	PRMP (UGPM)	
Consolidation (Notification de l’Ordsec) des Plans d’Acquisitions		Création Plan d’Acquisition	Plan d’Acquisition
Préparation lettre d’invitation aux Tiers		Création dossier	Dossier pour BC et Convention
Envoi lettre d’invitation	Ajout acheteurs		
Remise des offres (Ouverture des Plis)	Ajout Candidat (Trois minimum)		
Évaluation des offres			
Classement			
Sortir l’attributaire		Création projet d’un Bon de Commande	BC et Convention

Source : Direction du Système d’Information, SIGMP, Janvier 2016

De ce tableau, et à la différence de celui par voie d’affichage, des lettres d’invitation sont envoyées aux candidats préalablement sélectionnés, et l’objet de cette lettre d’invitation doit être mentionné dans le SIGMP. Ainsi toutes les mentions concernant la passation des marchés doivent faire l’objet d’une saisie sur le SIGMP.

1.3.2. Pour les marchés au-dessus du seuil de passation

Le traitement des informations des marchés pour les marchés atteignant les seuils de passations et plus précisément les marchés atteignant les seuils de contrôles à priori des marchés, se différencient des autres procédures par l’obligation de la mention des dates d’examen de la Commission Nationale des Marchés. La saisie des dates d’examen et de contrôles de la CNM est aussi à traiter sur le SIGMP et est saisie par les secrétaires de séances au sein de la CNM afin de pouvoir retracer les marchés qui ont été soumis aux contrôles.

Tableau n° 8 : Procédure par appel d’offres

Les tâches à effectuer	SIGMP		Menu dans le SIGMP
	PRMP (UGPM)	CNM (CRM)	
Création de l’avis général de passation	Création d’entêtes d’AGPM + Ajout détails		Avis Général
Création de Calendriers de Passation	Création de Calendrier de Passation		
Préparation du Projet DAO	Création dossier		Dossier d’Appel d’Offres
Séance CNM (pour les marchés atteignant les seuils de contrôle à priori)		Saisie date séance + Résultat de séance	
Publication et Retrait de DAO	Ajout acheteurs		
Remise des offres (Ouverture des Plis)	Ajout Candidat		
Évaluation des offres (CAO)			
Classement			
Sortir l’attributaire	Création projet de MARCHE		Marché
Séance CNM (pour les marchés atteignant les seuils de contrôle à priori)	Saisie date séance + Résultat de séance		
Notification de l’Ordre de Service		Saisie de date Ordre de Service	
Réception	Saisie dates de réceptions (Provisoire et Définitive)		

Source : Direction du Système d’Information, SIGMP, Janvier 2016

Ce tableau montre le traitement des informations concernant les marchés atteignant les seuils de passation de contrôle à priori des marchés, qui à la différence des deux modes précédents, font la mention obligatoire des dates d'examen de la Commission Nationale des Marchés et des résultats de séance concernant les dossiers.

En tout, la dématérialisation des procédures consiste donc en une création de portails électronique qui a pour objectifs spécifiques de publier sur le portail les programmes prévisionnels de l'achat public, des appels d'offres, des résultats des appels d'offres, les extraits des PV de séances d'ouverture de plis et l'examen des offres. Elle vise à rendre transparente les procédures de passation des marchés en réduisant l'intervention humaine à travers l'obligation faite à l'autorité contractante de publier toutes les informations concernant les marchés à effectuer, leurs déroulements, et résultats à travers ce portail électronique.

Maintenant, dans notre seconde section, nous allons aborder les fonctions de l'Autorité de Régulations des Marchés Publics dans l'application des procédures.

Section 2. Le rôle de l'ARMP à travers les contrôles et les actions de formations pour l'application des procédures

L'Autorité de régulation des marchés Publics tient une place importante dans l'exécution des marchés. Dans son rôle de veiller au respect des principes généraux régissant les marchés publics, l'ARMP, par le biais de la Commission Nationale des Marchés est chargée du contrôle à priori et à posteriori de l'exécution des marchés publics. Donc, de la volonté de l'ARMP de renforcer la capacité des intervenants en passation de marchés et de les rendre aptes à maîtriser le CMP et ses textes d'application, l'entité met à la disposition de ses intervenants des actions de formation et de coaching.

2.1. Les contrôles entrepris par la Commission des Marchés pour assurer le respect des procédures

En respect de l'application du décret n°2005-215 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP, l'entité exerce sa mission de régulateur des marchés à travers des actions de contrôles et de formations pour assurer le respect des règlements et des procédures. Les contrôles entrepris par ce dernier s'effectuent de deux manières. Des contrôles à priori pour les marchés ayant un montant important, c'est-à-dire dépassant les seuils de passation des marchés, et des contrôles a posteriori pour les marchés se trouvant en dessous de ces seuils.

2.1.1. Le déroulement des contrôles à priori

Les contrôles à priori concernent les marchés dépassant les seuils de passation. En effet, pour faire respecter l'utilisation à bon escient des fonds publics, tout marché atteignant un seuil à montant considérable doit passer par le contrôle à priori auprès de la Commission des Marchés pour étude de conformité et de continuité des procédures.

Suivant le seuil de contrôle de la Commission des Marchés, les dossiers sont soumis aux examens pour avoir l'accord ou l'avis favorable des membres de la Commission pour être exécutoires. Les dossiers soumis à cet examen pour avis sont les DAO, DC, DP, les rapports justificatifs sur la procédure de passation, tout projet de marché, ainsi que les projets d'avenant. Pour le centre, les examens sont entrepris par la Commission Nationale des Marchés et pour les régionaux, les examens sont faits par les Commissions Régionales des Marchés qui sont des structures décentralisées de la CNM. La Commission Régionale doit rendre mensuellement à la CNM les informations concernant les marchés examinés. La séance d'examen des dossiers est présidée par le président de la Commission des Marchés avec la participation de quatre autres membres de la commission, d'un secrétaire de séance et en la présence de la PRMP de l'autorité contractante ou de ses représentants.

Les dossiers sont à remettre à la CNM du lundi à mardi pour la séance d'examen de mercredi, de mardi à mercredi pour les séances de vendredi et de jeudi à vendredi pour la séance d'examen de lundi, et ce quel que soit la nature du dossier à examiner. Pour faire le contrôle de conformité, chaque dossier mis en examen passe par vérification sur le SIGMP pour vérification de conformité des DAO/DC avec l'AGPM et des DAO/ DC avec les projets de marchés. Les secrétaires de séances enregistrent par la suite les dossiers suivant l'heure de l'arrivée et le déroulement de la séance et ces derniers sont affichés sur le tableau d'affichage de la CNM suivant cet ordre.

Les dossiers sont ainsi formés en six exemplaires et distribués à chaque membre de la séance. Après les débats sur les différentes remarques sur le fond et la forme des dossiers, la CNM émet les conclusions pour 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 et une DÉCISION 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.

2.1.2. Le déroulement des contrôles à postériori des marchés

Le contrôle à postériori est un contrôle entrepris par la Commission des Marchés afin d'assurer la conformité et la validité des marchés qui ont été passés par les établissements publics, les ministères et tous autres organismes publics. Ce sont des contrôles faits aux marchés qui ont un montant inférieur ou égal à 1 milliard pour les travaux, de 80 millions pour les fournitures et de 25 millions pour les prestations de services ou intellectuelles et qui n'ont pas passé préalablement au contrôle à priori.

L'objectif du contrôle a posteriori consiste à établir un état des lieux de l'application et du respect des textes en matière de passation de marchés. Les contrôles se portent sur l'effectivité des organes de la commande publique, leur nomination, la séparation des tâches entre chaque membre de l'organe de la passation, sur le contrôle de la documentation et de l'archivage, sur la conformité des procédures choisies par la PRMP pour la conduite de la passation, sur la conformité des documents et sur les méthodes d'évaluation et d'attribution des marchés.

2.1.2.1. Le contrôle de l'effectivité des organes de la commande publique

Les organes de la commande publique sont les principaux acteurs de la passation des marchés. Ils sont composés de la Personne Responsable des Marchés Publics, des Unités de Gestion de la Passation des Marchés et des Commissions d'Appel d'Offres. Selon le code des marchés publics, dans chaque autorité contractante, la nomination et la mise en place de ses organes doivent être effectives. Pour cela, l'acte de nomination de tous nouveaux agents tenant ses postes doit être transmis, dans un délai de trente jours après sa notification à l'ARMP. Lors des contrôles à postériori, la Commission des Marchés vérifie cette effectivité des organes en faisant la vérification de cet acte de nomination.

2.1.2.2. Le contrôle au niveau de la conduite de la passation des marchés

Le contrôle au niveau de la passation des marchés consiste en la vérification de l'établissement et la publication par les autorités de l'Avis Général de la Passation des Marchés (AGPM) et des Plans d'Acquisitions pour les marchés en dessous du seuil de passation, qui sont pour rappel, des documents recensent la liste des marchés à effectuer par l'autorité pour un exercice budgétaire, et du Calendrier de la Passation des Marchés (CAPM) imposé par le texte avant toute passation.

2.1.2.3. Le contrôle au niveau de la publication et de la mise en concurrence

Afin de pouvoir jouer sur la mise en concurrence, les autorités contractantes sont tenues de faire des publications des avis d'appel d'offres sur au moins un journal de grande diffusion et sur des endroits accessibles à toutes les personnes susceptibles d'être intéressées par les marchés. Le délai de publication des offres étant de 30 jours calendaires au minimum pour les appels d'offres nationales, et de 45 jours calendaires au minimum pour les appels d'offres internationales, de 20 jours calendaires pour la procédure de consultation par voie d'affichage.

Selon, les spécifications du code en son article 16, la publication par voie électronique peut aussi être requise en cas de besoin. Pour cela donc, l'obligation de publication pour tous marchés est une étape obligatoire de la passation des marchés.

2.1.2.4. Étude de conformité lors de l'évaluation des offres

Une des exigences décrétées par la Commission des marchés lors des contrôles à posteriori est aussi la conformité de l'attribution des offres. En effet, afin d'obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse, l'évaluation des offres doit se faire sur un rapport qualité/ prix. Pour cela, plusieurs critères peuvent être considérés afin de faire sortir ce rapport comme la considération des délais d'exécution des offres ou encore le délai de livraison des fournitures qui sont préalablement notifiés dans les DAO/DC.

Pour ce qui est de la candidature, le contrôle consiste en la vérification de la qualification et des méthodes d'appréciation de l'autorité contractante dans le choix de l'attributaire pour s'assurer du non-favoritisme ou du clientélisme dans l'attribution des marchés.

Vu le nombre de contrôles à effectuer par l'entité, le contrôle a posteriori se porte sur des échantillons des contrats passés par les autorités publiques et non sur la totalité des marchés passés.

Rappelons que les critères d'appréciation de la conformité des procédures lors des contrôles à posteriori sont basés sur : l'effectivité et l'organisation des organes de la commande publique, sur la conduite de la passation des marchés, c'est-à-dire sur la planification des besoins, la publication des offres, la conformité des dossiers de mise en concurrence, et l'évaluation proprement dite des offres. Ainsi, le taux de conformité des procédures de passation des marchés passés par les institutions, établissements, ministères et

organismes publics de l'année 2011/2012 selon le rapport de contrôle à postériori des marchés se résume comme suit :

Tableau n°9 : Tableau récapitulatif du taux de conformité des procédures selon le dernier rapport de contrôle à postériori des marchés

	Nombre total des institutions contrôlées	Nombre d'échantillons de contrat contrôlé	Nombre de procédures estimé conforme	Pourcentage des procédures conformes	Nombre des procédures non conformes	Pourcentage des procédures non conforme
Niveau Central	62	2187	463	21,14%	1724	78,86%
Niveau régional	21	2965	714	24,08%	2251	75,92%

Source : Rapport de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012 (cf. Annexe I), Avril 2016

Dans ce tableau, nous voyons que la majorité des contrats passés par les administrations publiques (institutions, ministères et établissements) que ce soit au niveau central ou régional sont non conformes aux procédures règlementées par le Code des Marchés Publics.

En effet, les marchés faisant objet de contrôle à postériori ne sont pas soumis au contrôle préalable des contrôles à priori à la CNM. Sur ce, pour pouvoir les contrôler, le traitement des dossiers sur SIGMP est obligatoire pour toutes institutions pour archivage des documents. En plus de cette dématérialisation, les autorités contractantes doivent aussi avoir une archive version papier de tous les documents et renseignements afférents aux marchés passés.

2.2. Les actions de formations et de coaching pour l'encadrement des acteurs pour l'utilisation à bon escient des deniers publics

Afin d'aider les autorités dans l'exécution de leur fonction pour mener à bien la passation des marchés, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics met à disposition des autorités publiques des actions de formation et de coaching. Fait selon le Programme de Travail Annuel de l'entité ou à la demande des acteurs de la commande publique, les actions de formations et de coaching sont entrepris par l'équipe de l'Autorité de Régulation des

Marchés Publics, chargée d'accompagner les responsables de la gestion de passation des marchés auprès des Ministères, Institutions, Établissements publics et autre dans l'accomplissement de leur mission.

2.2.1. Les actions de formations

À travers la Direction de la Formation et de la Documentation (DFD) et la Direction du Système d'Information (DSI), l'Autorité de Régulation des Marchés Publics exerce des formations gratuites auprès des acteurs de la commande publique afin de les réencadrer. En effet, selon les responsables de ses directions, les lacunes et les gabegies sur l'exécution de la passation des marchés font suite aux non-maîtrises des acteurs de la commande publique des différents règlements et du code des marchés publics. Donc pour éradiquer ces lacunes, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics organise des actions de formations à la demande des établissements.

Les formations peuvent porter sur tout le processus de passation ou sur les éléments nouveaux sur la passation comme l'application du Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics. Mis à part ses actions de formations, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics exerce aussi des actions d'assistance et de coaching auprès des intervenants (tels les institutions, ministères et établissements publics) en marchés publics selon un programme de travail annuel (PTA) de l'autorité ou en fonction de la demande des autorités concernant la passation des marchés.

Mais l'analyse des réactions a fait montrer de l'insuffisance de l'approche trop théorique des formations entreprise par l'entité. Les participants aux diverses sessions de formation dispensée par l'autorité ont manifesté leur désir d'autres choses. Parler de la réforme, du code des Marchés Publics et de ses textes subséquents n'est plus d'actualité.

Selon les constatations faites par l'entité, dispenser des formations ne suffit plus, aussi faudrait-il, se pencher sur les problèmes et difficultés pratiques, essayer de trouver l'issue ou, le cas échéant, éviter une situation de crise. Donc afin d'aider les acteurs dans la mise en pratique des formations initiées, les autorités contractantes peuvent demander une assistance technique auprès des responsables de l'ARMP.

2.2.2. Le coaching

Le coaching consiste à fournir une assistance permanente aux responsables des établissements publics sur le long du processus de passation des marchés c'est-à-dire du choix de la procédure à la réalisation du marché en passant par les différentes étapes.

Selon les responsables, le coaching entretenu par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics se présente de deux manières :

- Il y a le coaching initié par l'ARMP : dans le but d'accomplir sa mission principale de réguler les marchés et afin d'aider les autorités contractantes dans l'établissement des dossiers.
- Et le coaching à la demande des autorités : l'idée vient de l'entité qui désire être coachée et qui en fait la demande auprès de l'ARMP. Dans ce cas, c'est l'entité elle-même qui définit les thèmes du coaching, en fonction de ses besoins réels et par rapport aux problèmes et difficultés rencontrés par ses structures dans la pratique.

Les actions de coaching sont des actions d'appui et d'assistance aux entités ayant bénéficié des formations en passation de marchés qui rencontrent encore des difficultés ou de problèmes dans la mise en pratique.

Les actions de formations et de coaching ont été entreprises par l'entité afin d'améliorer la mise en application des procédures par les entités, mais aussi, dans l'accomplissement de leur fonction d'organe régulateur de la passation des marchés.

Pour conclure, la dématérialisation des procédures par le traitement des informations sur le SIGMP vise à l'informatisation de la gestion de passation des marchés au sein des ministères et institutions afin d'instaurer la transparence dans le traitement des commandes publiques et la centralisation des données concernant les marchés depuis l'établissement de l'avis général jusqu'à l'attribution du marché.

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics, quant à elle, afin de veiller à la mise en application des procédures exerce des actions de contrôle sur la régularité des marchés. Et afin d'aider les autorités dans la mise en application des procédures, elle effectue également des actions de formation et de coaching auprès des institutions.

Conclusion partielle

Pour conclure, cette deuxième partie nous a donc permis de faire une analyse sur les différentes phases de la passation des marchés. En effet, les règles de formalités et l'exigence de la conformité dans la procédure de passation des marchés sont imposées aux autorités publiques afin de maîtriser l'allocation efficiente des deniers publics. Vu la complexité et la lourdeur des procédures, ces différents règlements ne sont pas toujours maîtrisés et respectés par les organes de la commande publique ce qui amène à l'inapplication des procédures.

Donc afin de remédier à ces différentes lacunes, le SIGMP est un logiciel instauré au sein des établissements et institutions publiques afin d'assurer la mise en application des procédures. Il vise à instaurer la transparence sur le traitement des informations concernant la passation des marchés par la centralisation des données. L'autorité de régulation des marchés, quant à elle, afin de veiller à la mise en application des procédures, exerce des contrôles de conformité des procédures sur les décisions prises par les autorités par les contrôles à priori et à posteriori des marchés. Et afin d'aider les autorités dans l'application des procédures, il exerce également des actions de formations et de coaching auprès de ses derniers.

Afin de compléter donc notre analyse, une dernière partie est indispensable, qui va se tourner sur les discussions et propositions de solutions afin de porter une touche d'amélioration.

Partie III : DISCUSSION ET PROPOSITION DE SOLUTIONS

Après avoir exposé les résultats de notre recherche, nous terminerons notre étude par l'analyse des informations. Selon notre méthodologie d'analyse qui est à rappeler l'analyse SWOT, nous allons donc, dégager dans les deux chapitres qui suivent, les forces, les faiblesses, ainsi que les opportunités et menaces des procédures de passation et celui de l'Autorité de Régulation des Marchés publics afin de concrétiser notre étude d'une part, et ensuite donner des propositions de solutions aux problèmes d'autre part.

Dans un premier chapitre, nous mettrons en exergue l'analyse des procédures et de l'ARMP par la présentation des forces, des faiblesses, des opportunités et menaces de ces derniers.

Et dans le second chapitre, nous allons proposer quelques solutions afin de remédier aux faiblesses et menaces ainsi détectées.

Chapitre I : Discussion

Ce chapitre consiste en une analyse des résultats exposés dans la partie précédente concernant la procédure de passation des marchés publics et celui de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Afin de dégager les forces, faiblesses, opportunités et menaces, nous avons utilisé la méthode FFOM qui est une des méthodes participatives pour évaluer la situation et les facteurs clés d'une entreprise ou d'une administration. Ainsi, nous avons divisé ce chapitre en deux sections : l'analyse interne et l'analyse externe.

Section 1. Analyse interne

Par l'analyse interne, nous allons essayer de faire ressortir les points forts et les points faibles des procédures de passation des marchés, ainsi que ceux de l'ARMP afin de déterminer les problèmes de l'efficacité des procédures.

1.1. Les forces au niveau des procédures de la passation des marchés

Par le biais de notre stage au sein de l'ARMP, et grâce aux différents entretiens et informations fournis par les différents responsables au sein de l'entité, nous avons pu retenir les différentes forces suivant concernant l'exécution de la passation des marchés publics à Madagascar.

1.1.1. Au niveau Organisation et fonctionnement des organes de la commande publique

Au niveau de l'organisation et fonctionnement des organes de la commande publique, les atouts pour les autorités sont : la mise en place effective de structure organisationnelle dans chaque établissement public et l'établissement d'un système d'archivage bien ordonné.

1.1.1.1. La mise en place effective de structure organisationnelle dans chaque établissement public

La structure organisationnelle peut être définie comme la manière dont l'autorité est considérée à travers les relations de la hiérarchie, la façon dont les activités sont spécifiées et distribuées ou encore la façon dont les systèmes de communication à l'intérieur des organisations sont établis.

Dans ses articles 5 et 6, le code prévoit la création de l'UGPM pour appuyer la PRMP et la CAO pour procéder à l'évaluation des offres. La direction est assurée par la PRMP et doit disposer d'un chef de service de l'UGPM et des membres de CAO. Cette structure

occupe une place importante dans la procédure de passation et doit donc répondre à la norme requise par le CMP. A cet effet, la mise en place et nomination des PRMP, UGPM et CAO doivent être effective au niveau de toutes Autorités Contractantes et doit être communiqués auprès des organes compétents. Pour assurer son effectivité, chaque PRMP nouvellement nommé est tenu de transmettre à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), dans un délai de trente (30) jours après sa notification, son acte de nomination, celui de son UGPM et celui de sa CAO.

1.1.1.2. L'établissement d'un système d'archivage bien ordonné

Les archives sont l'ensemble des documents concernant les activités antérieures et pouvant être nécessaire pour la continuité des activités, quels que soient leurs dates, leurs formes et leurs supports matériels, produits ou reçus dans l'exercice d'une activité.

Pour assurer la traçabilité des marchés, le CMP requiert une bonne organisation des archives pour faciliter toutes activités de contrôles. Tous les documents concernant un marché doivent être archivés dans un lieu de stockage et classés par nature de marchés pour chaque année afin de pouvoir garantir leurs disponibilités ou restauration effectifs à tout moment. En d'autres termes, la PRMP et son équipe doivent collectionner et classifier toutes les pièces constitutives des dépenses ou qui contiennent une traçabilité du processus de passation des marchés. Par exemple, archive des PV d'ouverture des plis, des contrats, etc.

1.1.2. Au niveau de la conduite de la passation

En ce qui concerne la conduite de la passation des marchés, les forces du système sont : l'exigence de la bonne planification, la transparence et l'égalité des opportunités, la consultation des fournisseurs et comparaisons de prix, ainsi que l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics.

1.1.2.1. L'exigence de la bonne planification

Pour chaque nouvelle année budgétaire, les Autorités Contractantes se doivent de publier sur un journal officiel ou dans au moins un journal de grande diffusion, la liste des achats qu'ils entendent passer avant le 30 Octobre de l'année « n » afin d'alerter les candidats à l'avance sur l'opportunité de la commande publique. Pour l'AGPM, il doit être préalablement contrôlé et soumis aux avis de la Commission Nationale des Marchés avant de pouvoir être publié et doit être mise à jour à chaque changement dans l'acquisition. Le but de la publication et la mise en connaissance du public étant la transparence des procédures.

1.1.2.2. Transparence, égalité des opportunités

La transparence dans les procédures se traduit par l'obligation de publicité de tout appel d'offres pour informer les candidats susceptibles de répondre à l'appel et pour la mise en concurrence. En effet, afin de faire jouer la concurrence dans la passation des marchés, les autorités contractantes sont appelées à jouer du mode de passation par Appel d'Offres Ouvert ou par consultation ouverte pour les marchés en dessous du seuil. Elle permet de traiter et de rendre sur un même pied d'égalité les candidats soumettant aux offres ainsi publiées. Ainsi, par la transparence des procédures, les fournisseurs ou les personnes qui postulent ont tous la même chance d'être retenus.

1.1.2.3. Consultation des fournisseurs et comparaison de prix

L'exigence de l'éligibilité des candidats voulant soumettre aux marchés permet de garantir la recevabilité de leurs offres. La consultation auprès de plusieurs candidats permet à l'autorité contractante d'avoir le candidat le plus apte à satisfaire les besoins exprimés et demandés. Tandis que la comparaison de prix de plusieurs fournisseurs lors de la consultation et l'évaluation des offres conduit à l'obtention de l'offre économiquement la plus avantageuse.

1.1.2.4. Utilisation d'un logiciel propre pour le traitement et la centralisation des informations

Le SIGMP est un logiciel intégré de système d'information pour la gestion des données des marchés. Le système intégré est constitué de plusieurs modules, mais tourne toutefois autour d'une base de données unique. Le SIGMP comprend tous les modules concernant les marchés passés par les entités. L'utilisation du Système Informatisé de Gestion facilite le traitement des informations par les autorités et sert de base d'information et d'archive pour chaque établissement en cas de contrôle.

1.1.2.5. Amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics

En vertu de l'article 56 du CMP, un délai suspensif (dit clause de *standstill*) de 10 jours calendaires entre la communication de la décision d'attribution et la signature a été instauré par le pouvoir adjudicataire afin de permettre aux soumissionnaires d'engager, le cas échéant, une procédure de recours en cas de violation des procédures. Ainsi, tout candidat qui s'estime irrégulièrement évincé ou lésé lors de la passation des marchés ou en cours d'attribution des marchés peut recourir à différentes juridictions compétentes comme les

comités de règlement amiable des litiges en cas de désaccord entre la PRMP et les titulaires des marchés, ou, au cas où le désaccord n'a pas pu être réglé amiablement devant les comités, vers les tribunaux administratifs territorialement compétents.

1.2. Les forces au niveau de l'entité

Par le biais de notre passage au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, des forces qui constituent des atouts pour l'autorité dans sa fonction d'organe de contrôle et régulateur des marchés ont été identifiées.

1.2.1. L'importance du rôle de l'ARMP dans la régulation des marchés

La réglementation des marchés publics à Madagascar avait déjà existé dès les années 1961, 1962, et 1963. Elle a subi plusieurs modifications faute de non-clarté et de simplicité. En 1998, un Décret a été pris pour réglementer ce marché public, Décret n°98-559 du 06 Août 1998, puis a subi de nouvelles modifications par le Décret n°2003-719 du 15 juillet 2003. Mais malgré ces différentes modifications, des lacunes se font toujours apercevoir dans la gestion des fonds publics. En effet, Madagascar n'a pas encore eu la capacité de gestion, de bonne planification de passation de marchés suffisante et efficace.

Donc, suite à ces diverses lacunes observées dans le système de passation des marchés et afin d'aboutir à un système efficient et efficace, le gouvernement Malgache a effectué une refonte du code des marchés en 2004 afin d'apporter une amélioration dans le système de passation d'où la mise en place de l'ARMP dans le but de mieux réguler et de mieux contrôler les dépenses des fonds publics.

Avant la création de l'ARMP, c'était le CCM qui tenait à la fois le rôle de régulateur, de contrôleur et de conciliateur dans le marché. Mais par l'adoption du nouveau code, certaines améliorations ont été apportées et l'ARMP a été mise en place afin d'exercer cette fonction.

1.2.2. L'accessibilité du soumissionnaire aux autorités de recours en cas de violation des procédures par les autorités contractantes

Un soumissionnaire évincé qui croit que la procédure de marché public conduite est constitutive d'une violation des lois correspondantes doit avoir accès à un contrôle et à un recours. Les procédures de contrôle des marchés publics sont destinées à offrir une voie de recours efficace aux soumissionnaires lésés. Les autorités de recours en matière de passation des marchés publics sont : la Section de Recours de l'ARMP pour le règlement des requêtes

entrepris par les soumissionnaires de façon indépendante pour toutes les contestations et litiges en matière d'attribution des marchés et le Comité de Règlement Amiable des Litiges qui est l'organe de recours constitué en application de l'Art 58.1 du CMP, en vue d'une solution amiable et équitable aux différends et litiges relatifs à l'exécution des marchés publics.

1.3. Les faiblesses relatives aux procédures

Les faiblesses sont les maux qui conduisent à l'inefficacité des procédures de la passation des marchés publics malgaches. Des faiblesses ont été donc identifiées dans l'exécution de la passation des marchés.

1.3.1. Au niveau de l'organisation et fonctionnement des organes de la commande publique

Les faiblesses identifiées au niveau de l'organisation et fonctionnement des organes de la commande publique sont donc la non-effectivité des organes de l'achat public et le manque de formation et de professionnalisme des organes de l'achat public.

1.3.1.1. La non-effectivité des organes de l'achat public

Rappelons que les organes de l'achat public devraient être composés d'une Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), de trois (3) à neuf (9) agents pour l'Unité de Gestion de la passation des Marchés (UGPM) et de cinq membres, présidés par la PRMP pour la Commission d'Appel d'Offres (CAO). Or, selon la Commission Nationale des Marchés, dans certaines institutions publiques, le nombre d'agents institués pour chaque organe est rarement respecté et même parfois, aucun agent n'est désigné pour occuper le rôle d'un organe. Suite à la non-effectivité des organes de l'achat public, le cumul dans l'exécution des tâches se fait apercevoir au niveau de la structure selon le dernier rapport de contrôle à posteriori de la Commission des Marchés, par exemple l'exécution de la PRMP de la tâche de la CAO dans l'évaluation des offres. Or, la CAO est l'organe qui procède à l'examen des candidatures et évalue les offres dans le cadre de la passation des marchés. Ce qui est contradictoire au principe de professionnalisation des organes de l'achat public.

1.3.1.2. Le manque de formation et de professionnalisme des organes de l'achat public

Un des problèmes souvent constatés au niveau de la structure de l'achat public pour la bonne conduite de la passation des marchés est l'incompétence des acteurs désignés pour effectuer les tâches. Les intervenants dans la commande publique et de l'exécution budgétaire

sont dans la plupart des établissements publics peu expérimentés et parfois mal formés. Il n'y pas de véritable stratégie visant à revaloriser leur fonction. Elle est considérée comme une tâche purement administrative ne nécessitant aucune compétence spécifique.

Dans la majorité des cas, seule la PRMP a reçu les formations requises en matière de passation des marchés, ce qui n'est pas souvent le cas pour les membres de la CAO, de l'UGPM ou encore de l'ORDSEC. Or, ce manque de compétence peut conduire à l'inefficacité de l'agent dans l'exécution de ses tâches par exemple la désignation des membres de la CAO, si les membres n'ont pas les connaissances requises en matière de marché public cela peut conduire à la non-maitrise de l'évaluation des offres et une confusion entre conformité des offres et qualification des candidats et d'autre part, de ne pas sélectionner une meilleure offre.

1.3.2. Au niveau des procédures

En ce qui concerne les procédures, les problèmes identifiés sont surtout liés à la non-maitrise des acteurs de l'achat public, des règles régissant la passation des marchés à cause de sa complexité.

1.3.2.1. La non-maitrise des procédures suit à sa complexité

En plus d'être compliquée, la lourdeur des procédures existantes amène au non-respect et non-conformité des documents et des dossiers d'appel d'offres. Prenons par exemple le cas de la procédure d'appel d'offres: pour se soumettre à un appel d'offres, les autorités contractantes doivent établir préalablement les DAO/DC, qui doivent être par la suite examinés par la CNM, et c'est seulement après l'examen et après avis favorable de la CNM que les autorités peuvent lancer les appels d'offres. Ensuite, après étude et comparaison des offres des soumissionnaires, les dossiers sont à révérifier par la CNM pour avis, et ce n'est qu'après cela que le marché est exécutoire. Trop de temps s'écoulent entre la formulation des dossiers, l'examen des organes de contrôles, l'étude des offres, le retour en examen de la CNM et l'exécution des marchés. Donc, mis à part le temps consacré à l'élaboration, l'évaluation et la conduite de la passation, le processus de passation comprend trop d'étapes à respecter et fait intervenir plusieurs fois les mêmes organes de contrôle, ce qui est parfois pénalisant pour les organes de l'achat public.

1.3.2.2. La non-maitrise du Système Informatisé pour le traitement des informations et la conduite des procédures

Pour faciliter le traitement des informations, les Systèmes Informatisés ont été intégrés dans les établissements afin de réduire les risques d'absence de certains éléments concernant

un marché comme les lettres d'invitation ou l'établissement des plans d'acquisition par exemple. Malgré cette dématérialisation des procédures, différentes faiblesses sont encore constatées dans l'application des procédures de passation des marchés. Des incohérences sont encore observées dans l'établissement des marchés à cause de la non-maîtrise du code des marchés et des démarches de la passation par les autorités contractantes, et ce malgré les différentes actions de formations et d'information déployées par les agents de l'ARMP. Ce qui conduit à l'omission de certaines règles instaurées dans les procédures.

1.3.3. Au niveau de la conduite de la passation des marchés

Concernant la conduite de la passation des marchés, des faiblesses sont aussi observées quant au respect des procédures.

1.3.3.1. La défaillance de la publicité et de la mise en concurrence

La publicité et la mise en concurrence figurent parmi les conditions d'assurance de l'efficacité des procédures des marchés publics. La transparence des procédures suppose :

- un système d'information performant permettant la publication régulière et en temps opportun de toute l'information sur les marchés publics;
- le bannissement de toute entrave à la compétition et l'abandon des pratiques anticoncurrentielles ;
- une culture de l'intégrité;
- la reconnaissance et l'organisation d'un droit de recours afin de réparer éventuellement les dommages causés aux soumissionnaires et de redresser les décisions inéquitables notamment en matière d'attribution des marchés.

Or, dans certains cas des procédures, les autorités contractantes ne procèdent pas à la publication des marchés ou des fois, les publies dans des endroits qui sont peu fréquentés ou peu connus du public, ce qui défavorise la mise en concurrence. Ceci étant souvent dû à l'insuffisance du budget attribué aux entités ou faute de temps pour la publication des offres.

1.3.3.2. La répétitivité des prestataires et l'absence de liberté d'accès à la candidature

Pour assurer le respect des principes régissant la passation des marchés publics, à savoir la liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures, tous les contrats passés en marché public sont soumis, sauf exception, à une procédure obligatoire de mise en concurrence. Or, selon le résultat des

statistiques des marchés publics publiés par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics sur l'année 2015, 47% des contrats passés cette année par les entités ont été passés par consultation restreinte (cf. Annexe II). La consultation de prix restreinte qui rappelons-le, consiste en la consultation restreinte et à la comparaison de prix auprès d'au moins trois fournisseurs, mais préalablement proposés et ciblés par les autorités contractantes elles-mêmes. Ce qui défavorise largement la mise en concurrence dans la passation des marchés et conduit à la répétitivité des soumissionnaires. Et puisque les candidats sont préalablement désignés par les autorités contractants, il n'y a pas assez de liberté d'accès des soumissionnaires à la commande publique.

1.3.3.3. La mauvaise estimation des besoins qui conduit à la fragmentation des marchés

Dans la plupart des cas, l'estimation de la valeur des besoins proposés par l'Ordonnateur Secondaire au niveau des autorités n'est pas conforme à la réalité. Cette carence est souvent détectée entre l'écart important au niveau des AGPM et des montants réels des marchés passés en contrat. Or, la mauvaise estimation des besoins et l'effet de l'écart important entre les montants prescrits et les montants réellement décaissés peuvent être jugés de mauvaise gestion des dépenses de fonds. Pour les marchés en dessous du seuil, la mauvaise planification des besoins et l'absence de regroupement des besoins en un seul et unique plan d'acquisition conduisent à la fragmentation des besoins, ce qui est contradictoire au principe du Code des Marchés Publics.

1.3.3.4. L'insuffisance de contrôle

Une des failles des marchés publics à Madagascar est le non-suivi et l'insuffisance des contrôles faits sur les marchés entrepris par les acheteurs publics. La passation des marchés devraient passer par plusieurs contrôles de conformité et d'exactitude avant d'être exécutoire et avant que les fonds soient réellement débloqués. En plus des contrôles entrepris par les organes de contrôles des marchés comme l'ARMP, les marchés devraient aussi être suivis et contrôlés par des organes de contrôles internes afin d'assurer la bonne exécution des marchés.

1.3.3.5. Le non-respect des documents types par les autorités

Selon un responsable de l'ARMP, les autorités contractantes respectent les procédures préalables à la passation des marchés. Mais c'est souvent dans l'application des différentes inscriptions liées aux documents types que des non-conformités se font apercevoir. Cette non-conformité des documents est surtout appréciable dans les marchés passés par procédure

simplifiée, c'est à dire par voie d'affichage ou par consultation de prix restreint selon le rapport de contrôle à posteriori des marchés entrepris par l'ARMP. Toute offre, y compris la procédure adaptée ou simplifiée, doit être examinée à partir des critères préalablement portés à la connaissance des candidats dans les documents types. Donc la non-application des éléments prescrits dans ses documents peut défavoriser certains candidats lors de l'évaluation des offres en profit d'autres.

1.3.4. Les anomalies sur l'évaluation et l'attribution des marchés

Lors de l'évaluation des offres ou dans l'attribution des marchés, différents problèmes peuvent aussi être observés à savoir : les irrégularités dans l'évaluation des offres, ou encore le risque de favoritisme dans l'attribution des marchés.

1.3.4.1. Irrégularité du processus d'évaluation des offres

En pratique, il appartient à la CAO d'effectuer l'évaluation et le classement des offres parmi lesquelles elle choisit l'offre évaluée la moins disante. Mais en plus de ce critère, la qualification technique des candidats est aussi importante dans l'évaluation des offres afin d'obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse et répond à l'exigence de la qualité/prix de l'offre. Mais dans certains cas, des problèmes de confusion surviennent entre l'étude de la conformité des offres et celui de la qualification des candidats. L'évaluateur a tendance à négliger les spécifications techniques des candidats et ne tiennent compte que des montants proposés des offres. Or, l'omission de l'un ou de l'autre de ces critères peut aboutir à une offre non efficiente, c'est-à-dire une offre non avantageuse en terme de dépense, car la maintenance des objets acquis peut induire des charges, et la non-satisfaction des besoins.

1.3.4.2. Le risque de favoritisme dans l'attribution des marchés

Le favoritisme est une des formes de corruption dans la passation des marchés publics. Il consiste en l'attribution du marché à un candidat au mépris des règles du code des marchés publics, ce qui empêche l'application du principe d'égalité et de liberté d'accès à la commande publique. Le favoritisme dans l'attribution des marchés peut se présenter par exemple par la considération des candidats qui n'ont pas respecté le délai de remise des offres ou encore la considération des candidats qui ont remis des offres non conformes, mais que les autorités contractantes décident malgré tout de retenir ces dossiers et de les classer avec les autres, alors que normalement, ils doivent être rejetés et ne doivent pas faire l'objet d'un examen.

Afin de favoriser donc la concurrence, la transparence et l'égalité dans les marchés, chaque autorité devrait s'en tenir aux prescriptions établies dans le Code des Marchés Publics.

1.3.4.3. La non-considération d'autre critère d'évaluation dans la sélection des offres

Afin de pouvoir jouer sur la mise en concurrence et pour obtenir l'offre la plus avantageuse qui peut aider les autorités dans la bonne gouvernance des fonds publics, les autorités intervenant dans la passation des marchés devraient fortement considérer l'insertion d'autres critères que le prix dans l'évaluation des offres. En effet, comme nous l'avons vu un peu plus haut, la considération du seul critère prix ne peut être satisfaisante si l'on veut obtenir en plus de l'économie du marché sa qualité, car une offre économiquement la plus avantageuse ne veut pas seulement dire la moins chère, mais une offre qui représente le rapport qualité/prix. Donc pour obtenir la qualité des prestations, l'évaluation de la véracité des offres devraient aussi se porter en plus du critère prix, sur d'autres critères comme la capacité des soumissionnaires à exécuter la livraison des prestations ou encore sur le coût d'utilisation.

1.4. Les faiblesses de l'entité

Au niveau de l'entité, non moindres sont les problèmes rencontrés par l'autorité dans l'exécution de sa fonction d'organe régulateur des marchés à savoir : le manque de budget pour effectuer à bon escient les contrôles, la non-systématisation des contrôles à posteriori, l'insuffisance du personnel dans les organes de contrôles, l'insuffisance des infrastructures pour l'archivage des dossiers.

1.4.1. Manque de budget pour effectuer à bon escient les contrôles

Selon un responsable dans la Commission Nationale des Marchés, le problème de l'accomplissement à bon escient des contrôles sur les marchés publics réside dans le non-recouvrement du budget alloué par l'État pour effectuer les contrôles. Le manque se fait surtout ressentir lors des contrôles à posteriori. Il se trouve que les marchés passés en dessous des seuils de contrôle à priori se trouvent en très grand volume et que les contrôles ne se font pas sur seul la capitale, mais s'étend dans toutes les régions de Madagascar. Ce qui nécessite un large fond. Or, le budget alloué par l'État pour recouvrir ces contrôles se trouve en quantité insuffisante et en absence ou en manque de contrôle, le processus actuel de passation et d'exécution des marchés publics permet de nombreuses formes de corruption comme le

favoritisme dans le choix d'un fournisseur, car la publicité et la transparence ne sont pas respectées conformément à la réglementation.

1.4.2. La non-systématisation des contrôles à posteriori

Lors de notre stage au sein de l'ARMP, nous avons pu observer que le contrôle des marchés publics se concentrait surtout au niveau des marchés dépassant les seuils de passations. Et en ce qui concerne les contrats passés en dessous de ces seuils, les contrôles non été faites que pour les marchés ayant été passés en 2011 et en 2012. Selon, un responsable de la Commission Nationale des Marchés, chargée des contrôles des marchés, le problème de non-systématisation des contrôles a posteriori des marchés est largement lié à l'insuffisance budget alloué par l'État à l'autorité pour l'exercice de contrôle, ce qui constitue un handicap dans l'accomplissement à bon escient des contrôles. De ce fait, selon le rapport de contrôle émis par l'ARMP, beaucoup de gabegies ont été observées dans la passation des marchés effectués par les organes de la commande publique, surtout au niveau central.

En effet, selon ce rapport, le taux de non-conformité des documents au niveau central a atteint 78,86% (cf. Annexe I). Et seulement 5 institutions, ministères, établissements publics sur les 62 entités examinées ont présentés une conformité de 100% des procédures sur les échantillons contrôlés. Ce qui fait que, la systématisation des contrôles à posteriori s'avère important pour assurer la mise en application et le respect des procédures.

1.4.3. Insuffisance du personnel dans les organes de contrôles

Faute de personnel dans l'exécution des contrôles, les membres de la Commission des Marchés ne peuvent, à la fois se concentrer sur les deux sortes de contrôles qu'ils doivent entreprendre sur les marchés. Selon un membre de cette commission, comme bon nombre des marchés sont passés par les établissements pour être contrôlés, les contrôles se sont surtout focalisés sur les marchés atteignant les seuils de contrôles à priori des marchés. Or, cette concentration de contrôle sur seuls ces marchés a favorisé les anomalies dans les marchés en dessous desdits seuils. Cette insuffisance conduit aussi au non-recouvrement des contrôles à posteriori des marchés. En effet, l'entité n'a pu exécuter les contrôles à posteriori, jusqu'à ce jour, que sur les marchés passés par les entités en 2011 et 2012.

1.4.4. Insuffisance des infrastructures pour l'archivage des dossiers

D'après les constatations faites lors de notre stage, l'entité manque d'infrastructure pour l'entreposage des documents après les examens de contrôles à priori faits. Et en cas de réclamations faites par les soumissionnaires, par exemple pour un recours au non-respect des procédures par les autorités contractantes pendant l'exécution d'un marché, il sera difficile pour l'entité de retrouver ledit dossier dans la masse de dossiers. Aussi, le manque d'infrastructure nuit aussi à l'exécution à bon escient des contrôles à postériori pour le centre du fait que ses dossiers sont beaucoup trop nombreux alors que l'espace d'entreposage est très limité.

Ainsi sont les forces et faiblesses des procédures de la passation des marchés publics à Madagascar et celui de l'ARMP dans la mise en application effective des procédures ainsi que dans l'exécution de leur tâche. Maintenant nous allons faire un diagnostic externe de la passation des marchés pour déterminer ses opportunités et les menaces qui peuvent nuire à l'efficacité et l'efficience des procédures.

Section 2. Analyse externe

L'analyse externe consiste en l'étude de l'environnement externe des procédures de passation. Un environnement qui d'une part peut conditionner à son amélioration, ou au contraire nuire à son développement.

2.1. Opportunités :

Dans le but de contribuer à la gestion efficiente de la passation des marchés, différentes améliorations ont été apportées au niveau du système par la création d'un centre de ressources virtuelles de l'ARMP et la suspension des procédures de consultation restreinte afin de mieux favoriser la concurrence des soumissionnaires.

2.1.1. L'amélioration du système de diffusion des informations par la création du Centre de Ressources Virtuels (CRV) au sein de l'entité

Dans l'optique de veiller à l'application en bonne et due forme des principes fondamentaux du Code des Marchés publics, l'ARMP a tenu à améliorer leur système d'information en mettant à la disposition du public, notamment des soumissionnaires potentiels, un Centre de Ressource Virtuel (CRV) contenant toutes les informations nécessaires dans ce domaine.

Ce centre vise le renforcement de la communication des informations en matière de marchés publics en facilitant l'accès public aux différents textes et procédures en vigueur. Il abrite toutes les nouvelles réglementations en vigueur, les détails sur les contrôles des Commissions des Marchés et les actions de formations entreprises par l'entité auprès des agents de l'État en matière de passation de marché. En mettant en place ce site, l'objectif consiste à optimiser la transparence, à faciliter l'accès aux informations et à mettre fin au favoritisme.

2.1.2. Instauration d'une mesure de nouvelle gestion : suspension des procédures de consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs

Un des handicaps majeurs de la transparence et de la mise en concurrence dans les marchés publics pour une effectivité des marchés est le recours abusif des autorités au mode de consultation de prix restreinte auprès d'au moins trois fournisseurs. En effet, selon la statistique des marchés publics de 2015 publiés par l'ARMP, 47 % (cf. Annexe II) des contrats passés par les autorités contractantes durant cette année ont été passés par ce mode de passation. Or, la modalité de consultation de prix restreint défavorise le principe de concurrence des candidats, car, sans être astreinte à l'obligation de publicité, la consultation de prix est adressée à au moins trois fournisseurs, mais à des fournisseurs que l'autorité choisit préalablement lui-même.

Donc, dans le but d'améliorer la transparence des procédures et en vue de mieux apprécier la mise en concurrence dans les marchés publics, pour l'exercice budgétaire 2016, il y a eu un changement de procédure. Dorénavant, la procédure de consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs est suspendue et a été remplacée par une nouvelle procédure dénommée « Consultation d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de services ».

Pour l'application de la nouvelle procédure, la PRMP doit procéder à un appel public à concurrence, soit sous forme de publicité par voie de presse, soit sous forme d'affichage à l'endroit visible et accessible au public au bureau des services bénéficiaires, au bureau du Contrôle Financier, au bureau de l'ARMP et dans tous bâtiments publics implantés dans la localité d'exécution des prestations pour un délai d'au moins dix (10) jours.

Tableau n° 10 : Les modalités de comparaison et de consultation de prix

Pour les marchés dont le montant estimé atteint les seuils ci-après, les autorités doivent procéder à la consultation des entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de service :

Seuils	Montant du seuil (en Ariary)					Forme et délai de publicité
	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de services	
	Construction-réhabilitation	Entretien courant ou périodique				
Seuils de consultation d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de service	1 milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions	Affichage d'au moins trente (30) jours ou publicité par voie de presse
	500 millions	140 millions	80 millions	40 millions	15 millions	Affichage d'au moins vingt (20) jours
	140 millions	80 millions	40 millions	15 millions	10 millions	Affichage d'au moins dix (10) jours

Source : Ministère des Finances et du Budget (MFB), Circulaire d'Exécution Budgétaire 2016, Avril 2016

De ces nouvelles procédures, les changements ont été faits au niveau des consultations par voie d'affichage et celui de la consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs, mais pour celui du seuil de passation des marchés, seule la dénomination a changé. Pour la procédure de consultation par voie d'affichage, il y a changement de délai d'affichage de la publication de l'offre qui a été remplacé par un délai de vingt (20) jours minimum au lieu de dix (10) jours. Pour ce qui est de la consultation de prix restreinte auprès d'au moins trois fournisseurs, cette procédure n'est plus désormais applicable. Elle a été remplacée par la consultation d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de service qui nécessite la publication de l'appel d'offres d'un délai de dix (10) jours calendaires.

2.2. Menaces

Les menaces sont les problèmes, obstacles ou limitations extérieurs, qui peuvent empêcher ou limiter le développement du système. Toutefois, elles peuvent être aussi aperçues comme des risques auxquels le système est tenu de combattre.

2.2.1. Les effets de la crise économique et politique du pays

Jusqu'à aujourd'hui, les effets de la crise économique et politique du pays en 2009 se font encore ressentir à tous les niveaux et sous toutes ses formes. Malgré le levé des sanctions concernant les différentes aides au développement par les principaux bailleurs, et les différentes politiques de relance économique entretenue par l'Etat Malagasy pour améliorer la situation économique du pays, force est de constater que l'environnement économique demeure très difficile en dépit d'un retour à l'ordre constitutionnel. Cela a pour conséquence le retard des aides pour la mise en œuvre du renforcement et de l'amélioration du système de passation des marchés publics. Ceci n'améliore pas les conditions du système, mais renforce même les délits et la corruption dans l'accomplissement et la réalisation des marchés publics.

2.2.2. Les risques de détournement des fonds

Le détournement des fonds est une opération illégale qui consiste en l'appropriation frauduleuse des fonds par les détenteurs pour leur propre intérêt à qui l'on avait fait confiance pour gérer les fonds. Les détournements des fonds sont commis par les agents publics chargés de leur garde c'est-à-dire les autorités publiques chargées de l'exécution des marchés.

Le détournement concerne généralement l'usage des fonds à des fins qui n'a rien à voir avec le marché. En effet, certaines usures des autorités, surtout pour les marchés en dessous des seuils de contrôles à priori, consistent à faire passer un marché pour seulement le déblocage des fonds puisque les contrôles ne se font qu'ultérieurement à la passation et ne sont faits que très tardivement. Ils peuvent également se manifester par la surestimation des prix des biens par les entités contractantes, par exemple la proposition surestimée des prix des biens lors des consultations restreintes auprès des fournisseurs et par lequel l'autorité espère tirer profit des bénéfices ainsi perçus, ce qui est contradictoire à la moralité des prix sur les marchés publics.

La matrice SWOT a combiné l'étude des forces et des faiblesses du système passation des marchés avec celle des opportunités et des menaces de son environnement afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement et de prendre en compte dans la stratégie, à la fois les facteurs internes et externes. Constatations faites de ces différents points, malgré l'effectivité des marchés, différents points sont encore à améliorer dans l'application des procédures de passation des marchés. Donc, afin d'apporter une contribution à la mise en

application saine et efficace du système, nous allons proposer dans le chapitre qui suit quelques propositions de solutions.

Chapitre II : Proposition de solutions

Après avoir analysé les réalités et les problèmes rencontrés au niveau de l'application de la procédure de passation des marchés publics à Madagascar, une proposition de solutions est nécessaire afin d'apporter une amélioration. Ainsi, nous avons divisé ce chapitre en deux sections. Nous allons voir respectivement les solutions préconisées au niveau des procédures de passations et les solutions préconisées au niveau de l'ARMP.

Section 1. Au niveau des procédures et de la conduite des passations

Afin d'améliorer la mise en application des procédures et pour aider les organes de la commande publics à les maîtriser. Certaines mesures devraient être prises par le pouvoir adjudicataire afin d'alléger les procédures.

1.1. Dématérialisation effective des procédures de la passation des marchés

La transmission des candidatures et des offres par voie électronique tend de plus en plus à s'imposer dans les marchés publics. La création du portail électronique a des objectifs particulièrement ambitieux, notamment la publication des achats publics prévisionnels sur le portail électronique, comme les appels d'offres, les résultats des appels d'offres, les extraits des procès-verbaux des séances d'examen des offres et des rapports d'achèvement de l'exécution des marchés. La réflexion doit être poursuivie sur la manière de faciliter le passage d'un système papier à un système combinant support papier et électronique, notamment en termes d'amélioration des capacités de gestion des services adjudicateurs et des entreprises à utiliser le portail électronique.

Aussi, le recours à la mise en place effective de la publication des appels d'offres par voie électronique et dans des journaux à diffusion nationale pourrait aussi permettre d'atteindre l'objectif d'informer tous les intéressés. En effet, peu d'autorités pratiquent la publication des avis par voie électronique alors que, la diffusion des annonces d'appel à la concurrence dans des journaux à diffusion nationale ne peut couvrir toutes les régions du pays et est limité à quelques milliers d'exemplaires faute de moyen, et ce afin de respecter les délais de publication seulement.

Pour remédier à cette situation, les autorités contractantes sont invitées à publier leur offre par voie électronique qui est plus accessible au public. Une telle solution serait

bénéfique pour l'administration qui ne sera plus confrontée au problème de non-publication des appels à la concurrence dans les délais requis. Elle serait aussi bénéfique pour les candidats qui ne seront plus obligés de feuilleter tous les journaux pour pouvoir être au courant de toutes les annonces. Ceci permettra aux petites entreprises qui n'ont pas les moyens suffisants pour faire face à ces dépenses de participer aux marchés publics.

1.2. Renforcer l'intégrité dans la passation des marchés

En matière de passation des marchés, l'intégrité peut être définie comme étant l'utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conformes à leur destination officielle et à l'intérêt public. La stratégie pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics consiste à identifier les risques tout au long du cycle de passation des marchés, en adoptant une vision d'ensemble englobant chaque étape : de l'évaluation des besoins et l'examen des offres à l'adjudication des marchés, en passant par la gestion et le règlement. L'intégrité repose sur :

- la bonne gestion c'est-à-dire il faut promouvoir l'utilisation optimale des ressources et contribuer à la prévention de la corruption;
- la transparence tout au long de la conduite de passation, c'est-à-dire la publication des avis d'appel d'offres qui doivent être faits avec cohérence, par les mêmes voies et selon le même calendrier pour tous les intéressés;
- et l'obligation de rendre des comptes par des contrôles afin de définir les différents degrés de compétence pour l'autorisation des dépenses, la signature et l'approbation des grandes étapes de la passation, à partir d'une séparation adéquate des tâches et pour établir clairement les différentes responsabilités.

Pour renforcer l'intégrité, il faut aussi bien définir clairement les responsabilités et tenir compte des risques possibles en définissant les niveaux de délégation de pouvoir pour l'autorisation des dépenses, la signature et l'approbation des étapes essentielles et en publiant systématiquement les lois, réglementations, décisions, clauses contractuelles standard prescrites par le règlement ainsi que les procédures à suivre en matière des marchés publics.

1.3. Harmoniser le cadre juridique

Le CMP et ses textes d'application comme les décrets, les arrêtés, les notes et circulaires, ainsi que d'autres textes sur les finances publiques en rapport avec les marchés publics constituent le contexte légal et réglementaire du marché public à Madagascar.

Afin de généraliser la bonne exécution de la passation des marchés, ces règles devraient être toujours en harmonie avec les réalités et contextes sociopolitiques, économiques, financiers, c'est-à-dire que la gestion de la passation des marchés doit se refléter et être cohérente avec la réalité de l'économie du pays. Ainsi si des incohérences, des ambiguïtés surviennent lors de la passation, les règles doivent être modifiées, rectifiées, redressées et à la limite abrogées.

L'harmonisation vise à la fois à poursuivre les efforts au vu de la pérennisation et consolidation des acquis de la réforme qui a été entreprise depuis l'adoption du CMP en 2004, et surtout de mettre en terme : aux conflits engendrés par les incohérences ou ambiguïtés des textes, puis redresser les lacunes et failles constatées. Mais en aucun cas ces améliorations ne doivent pas remettre en cause les principes fondamentaux des marchés publics.

1.4. Renforcer les formations des acheteurs publics

Afin d'améliorer l'administration des passations de marché, il faudrait renforcer la capacité des organes de l'achat publics dans l'application et l'appréciation des textes régissant les marchés publics. Pour cela, des actions de formations régulières devraient être organisées par les autorités compétentes afin d'aider les autorités à mieux maîtriser les procédures, à accomplir et à respecter les procédures dans la passation des marchés.

1.5. Renforcer les contrôles par l'intégration des contrôles internes sur les marchés

Le renforcement du contrôle consiste à créer un comité chargé du suivi des achats, des performances et de leur conformité avec les besoins et les demandes exprimés par chaque direction afin de remédier aux déficiences des autres contrôles qui s'intéresse plus au respect des procédures sans donner de l'importance à l'efficacité et à l'économie. Il faut aussi poursuivre les efforts axés sur le renforcement de contrôle à posteriori. À cet effet, le contrôle a posteriori doit être généralisé et périodique. Le renforcement de la performance des contrôles exercés par les commissions des marchés repose aussi sur le contrôle informatisé.

Pour assurer une meilleure performance dans l'exécution des marchés publics, un organe interne de contrôle devrait être mis en place dans les entités publiques pour mieux contrôler et faire le suivi des décisions et action des organes de la commande publique. La mise en place de ce système de contrôle interne a pour but de maîtriser les risques de non-respect des contrats ou de non-exécution des marchés. Il assurerait aussi l'effectivité du principe de prudence. Un contrôle interne permettrait d'évaluer la capacité de gestion des acteurs dans la passation des marchés publics.

1.6. Définir clairement les rôles et attributions des structures d'intervention

Un des handicaps des procédures est aussi la confusion des rôles et des attributions des structures dans la passation. Il faudrait donc bien décrire les responsabilités de chaque organe de la commande publique afin que la séparation des tâches et leur effectivité puissent améliorer la conduction des marchés. L'Unité de Gestion de la Passation des Marchés serait placée auprès de la PRMP pour l'assister dans l'élaboration des projets de marché et dans les passations de marchés. La CAO assurera l'ouverture des plis et l'évaluation des offres.

1.7. Rendre systématique le contrôle à postériori des marchés

Le contrôle à postériori permet de préserver l'allocation optimale des ressources dans les marchés publics et de contrôler la performance de la commande publique effectuée par les acheteurs publics. Mais faute de moyens, les contrôles à postériori des marchés ne sont pas systématiques. En effet jusqu'à ce jour, seul ont fait l'objet de contrôle à postériori, les marchés passés par les autorités en année 2010, 2011 et 2012. La systématisation du contrôle à postériori comme celle du contrôle à priori constitue donc l'un des moyens permettant d'améliorer le mécanisme de contrôle des marchés.

1.8. La mise en place effective des organes de l'achat public

Selon le Code des Marchés Publics, la nomination des organes de l'achat est conditionnée par certaines normes afin d'apprécier l'aptitude de la personne à exécuter la passation des marchés. Or, dans la plupart des entités publiques, la nomination des structures de la passation des marchés ne respecte pas ses normes de nominations ainsi prescrites par le CMP. Ainsi, en termes de compétence, le personnel travaillant dans la passation des marchés ne possède pas, parfois, les compétences nécessaires à la bonne exécution des tâches. Un bon système de recrutement de personnel et/ou des programmes de formation du personnel seraient ainsi indispensables et les autorités devraient aussi respecter les normes requises dans la nomination des agents pour ne pas attribuer le poste à un agent n'ayant aucune compétence. En plus de cela, il faudrait aussi contrôler ces compétences tout au long de la carrière de l'employé. Une évaluation (annuelle par exemple) s'imposerait alors.

1.9. Le respect des normes requises en matière de sélection des candidats

Afin de contribuer à une bonne passation des marchés, les normes requises en matière de passation ne concernent pas seulement les structures de passation, elles concernent également les candidats, les soumissionnaires et les offres de ses derniers qui doivent être aussi respectés par les organes de l'achat public afin de mieux évaluer les dossiers. Il peut

s'agir des normes requises sur les qualités des marchés et/ou la qualité des prestations. Chaque type de marché exige des qualités ou normes, propres à lui. Et pour accéder aux résultats voulus, c'est-à-dire à l'offre la plus avantageuse, il faudrait aussi les respecter lors de l'attribution des marchés. Ainsi les objectifs fixés seront atteints.

1.10. Respect du Code des Marchés Publics

Le manque de contrôle entraîne le non-respect des règlements en vigueur. Souvent, les autorités adoptent le code selon leurs besoins seulement et non selon les exigences requises. Cela a pour but de faciliter le processus de passations des Marchés Publics. Or, le code exige le respect de toutes les étapes de passation des Marchés Publics qu'il décrit dans ces différents articles afin que les marchés puissent répondre aux principes. Le non-respect de cela pourrait être pénalisé par la législation. Alors, le respect du Code des Marchés Publics serait vraiment primordial pendant une passation de marché afin d'assurer l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques.

1.11. Instaurer des mesures spécifiques pour lutter contre la corruption dans les marchés publics

Afin de contribuer à l'efficacité et à l'efficacité dans la gestion des fonds publics, une réflexion sur des mécanismes spécifiques qui peuvent être mis en place pour lutter contre la corruption dans les marchés publics serait nécessaire. Ainsi, la prévision des risques et la définition des plans d'action de lutte contre les éventuelles corruptions permettraient aux autorités de la commande publique de renforcer la transparence, l'efficacité et l'efficacité dans la gestion de la commande publique. De ce fait, les autorités publiques devraient conclure des contrats de lutte contre la corruption basée sur le code d'éthique des marchés publics avec les autorités compétentes comme le BIANCO afin d'élaborer un plan d'action d'ensemble.

1.12. Renforcer la transparence, la mise en concurrence, et l'égalité d'accès à la commande publique

Afin de mieux aider les soumissionnaires dans l'établissement et la conduite de leur offre dans les réponses des offres et pour ainsi augmenter leur chance d'obtenir les marchés, des guides de renseignement et un centre d'information devraient être mis en place. Et ils devraient être à la disposition des soumissionnaires, prestataires et fournisseurs de l'administration. Ainsi, la compréhension de la réglementation serait facilitée. Ces utilisateurs

suivraient les nouveautés qui touchent le secteur des marchés publics et ils pourraient présenter bien leurs offres.

Et pour améliorer la transparence, toutes les entités publiques devraient publier à la fin de chaque année une liste comprenant tous les marchés et les bons de commande passés. Cette liste devrait donner l'objet du marché, la procédure poursuivie, le montant du marché ou du bon de commande, la société bénéficiaire et les concurrents afin de créer un climat de confiance et de transparence. L'acheteur public devrait aussi se conformer aux dispositions du décret des marchés publics concernant la publication du programme prévisionnel de passation dans les trois premiers mois de l'année. Ce programme devrait, en outre, être plus précis en donnant l'objet précis des marchés à passer afin de permettre à toutes les soumissionnaires désirant participer à un appel à la concurrence de bien se préparer.

1.13. Allègement de la procédure de passation des marchés

L'exigence des caractères trop formels des procédures devrait être réduite afin d'évaluer le poids des dossiers des candidats non tellement sur la forme des dossiers, mais d'avantage sur le fonds des dossiers. Par exemple l'intérêt donné à la forme et à la présentation des offres des dossiers de candidatures lors de l'évaluation des offres auquel le CMP attache beaucoup d'importance, car cela pourrait conduire à l'élimination de beaucoup de candidats qui sont susceptibles d'avoir les compétences requises pour répondre aux exigences du marché. Donc, la procédure de jugement des offres devrait donner beaucoup plus d'importance aux capacités des candidats, c'est-à-dire, avantager le fond sur la forme. Il serait ainsi prudent de réformer la législation dans le sens de donner aux candidats la possibilité de rectifier les insuffisances de formes et de compléter les pièces manquantes.

Section 2. Au niveau de l'Autorité de Régulation des Marchés publics

En tant qu'organe régulateur des marchés, l'ARMP doit être doté des moyens financiers, humains et matériels nécessaires afin de lui permettre de mener à bien les missions qui lui sont confiées notamment de faire des études et des statistiques sur les marchés publics et leurs rôles dans l'économie nationale.

2.1. L'intégration des contrôles des marchés dans le budget de l'État

Plus de moyens financiers dans l'exécution des contrôles de la passation des Marchés Publics seraient nécessaires pour pouvoir mener à bien les contrôles. Les moyens financiers sont les bases de toutes tâches. Rien ne peut être fait sans argent. Mais les dépenses exécutées

au moyen de ces budgets devraient correspondre effectivement aux dépenses indispensables au bon fonctionnement des services. En effet, les contrôles à posteriori des marchés sont plus que nécessaire dans la passation des marchés afin de remédier aux gabegies dans ce secteur. Afin d'assurer donc l'effectivité des contrôles des marchés, l'État devrait reconsidérer les moyens dotés à l'entité afin qu'elle puisse effectuer à bon escient sa mission.

2.2. Le recrutement de personnel au sein de l'ARMP

Le recrutement de personnel est surtout axé au niveau des membres de la Commission Nationale des Marchés pour permettre de rendre systématique le contrôle à posteriori des marchés. En effet, selon notre observation durant le stage, les retards sur l'effectivité des contrôles se manifestent par une masse et un bon nombre de marchés traités par l'autorité au cours du temps alors qu'il manque de personnel pour s'occuper à la fois des contrôles à priori et à posteriori des marchés. Suite à cela, le contrôle des marchés se concentre essentiellement sur le contrôle à priori qui concerne les marchés à montant très élevé. Donc, afin de rendre plus efficient et plus systématique le contrôle des marchés, il est nécessaire de proposer à l'entité de recruter un supplément de personnel au niveau du service de contrôle afin d'aider les membres dans l'exécution de leur fonction.

2.3. Installation des infrastructures adéquates au sein de l'entité

Le problème d'archivage vient du fait de la masse de dossier devant être contrôlé par l'entité chaque année alors que l'entité dispose de peu d'espace pour l'entreposage des dossiers. Donc, des infrastructures adéquates devraient être mises à la disposition de l'entité afin que l'entité puisse avoir un système d'archivage bien ordonné pour l'accomplissement à bon escient des contrôles. Mais ce problème étant étroitement lié aux budgets accordés par l'État pour l'entité, donc l'État devrait allouer plus de budgets à l'entité pour qu'ils puissent exécuter en bon et due forme leur fonction.

En tout, la reconsidération de ces différents points pourrait aider les pouvoirs publics dans l'amélioration du système de passation des marchés publics afin de le rendre efficient et efficace et pour atteindre ainsi l'objectif de bonne gouvernance et de la gestion efficiente des ressources publiques.

Conclusion partielle

Cette dernière partie nous a permis de faire une étude de l'environnement à la fois interne et externe de la passation des marchés publics à Madagascar. Durant cette étude, nous avons pu identifier, les forces du système qui procurent à la mise en application effective des règlements, ainsi que l'opportunité ou les conditions favorables pouvant conduire à l'amélioration de l'application des procédures.

Mais d'un autre côté, nous avons pu aussi détecter les faiblesses dans la compétence actuelle des procédures et les risques de la conjoncture extérieure susceptible de menacer son fonctionnement. Ces failles limitent l'efficacité de la passation et doivent être corrigées en prenant des actions pour minimiser leurs effets.

Afin de résoudre ces problèmes d'efficacité, nous avons donc proposé des solutions liées à ces divers problèmes. Ces dernières concernent surtout le système de passation en général. Des améliorations sont à considérer tant au niveau administratif qu'au niveau de la conduite des procédures de passation afin d'atteindre les objectifs ainsi fixés qui est la bonne gouvernance des deniers publics.

Conclusion générale

Toutes les administrations, quel que soit leur niveau national, régional ou local, ont besoin, pour pouvoir assurer leur mission de service public, d'acheter des biens ou des services ou de faire exécuter des travaux. Ces achats sous forme de contrat, que l'on désigne par le terme «marchés publics», jouent un rôle considérable dans l'économie. Ils représentent une part importante des dépenses publiques de l'État.

Les marchés publics sont des contrats administratifs conclus à titre onéreux et qui font intervenir différents agents économiques contribuant au développement et à la croissance économique d'un pays. Ils ont une importance économique considérable tant au plan national qu'international, et représentent une part significative du Produit Intérieur Brut (PIB) national. Sur le plan interne, la passation de marchés publics de biens et de services par les organismes publics permet d'obtenir les intrants indispensables qui permettent aux gouvernements d'assurer les services publics et de remplir d'autres tâches. Les systèmes de marchés publics ont une incidence significative sur l'efficacité de l'utilisation des fonds publics et, plus généralement, sur la bonne gestion des affaires publiques.

Des systèmes efficaces et efficaces de passation des marchés publics sont indispensables pour réaliser les Objectifs de développement du Millénaire (ODM) et pour promouvoir un développement durable. Les systèmes de passation des marchés publics sont indissociables de la façon dont sont effectuées les dépenses publiques étant donné que les budgets se traduisent en services essentiellement sous la forme de l'achat de biens, de travaux et de services. L'obtention d'une bonne efficacité économique, l'accès du public à l'information relative aux marchés publics, et des chances équitables pour les fournisseurs de concourir pour les marchés publics, est autant de conditions essentielles d'un régime de marchés publics performant.

Pour répondre donc aux soucis d'efficacité et d'efficacité dans la gestion des fonds publics, tous les contrats passés en marché public doivent être soumis, sauf exception, à une procédure obligatoire de mise en concurrence, variable en fonction des types de contrats, par laquelle les entreprises postulent officiellement auprès de l'administration publique acheteuse, qui à son tour doit attribuer le contrat à celle qui présente l'offre économiquement avantageuse pour cette administration. Autrement dit, là où sur les marchés économiques privés, la concurrence entre les entreprises s'organise librement, de manière non coordonnée ;

sur les marchés économiques publics, les règles de la commande publique imposent aux acheteurs publics d'une part, d'annoncer publiquement leur intention d'acheter par exemple au journal officiel et sur leur site web afin d'attirer le plus de candidats possible, et d'autre part, de mettre en compétition les entreprises qui répondent à cette annonce et de les traiter à égalité de manière à ce qu'elles soient départagées par le seul mérite de l'offre qu'elles adressent à l'administration acheteuse. Tout ceci étant fait pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Toutes les règles de la passation des marchés publics ont donc une vocation unique : que l'achat public soit bien réalisé dans le sens de l'intérêt général et non d'un quelconque intérêt privé. Ces règles sont faites pour éviter le favoritisme dans les marchés, qu'un administrateur public signe par exemple un contrat avec une entreprise dirigée par un membre de sa famille, ou avec une entreprise qui a promis de financer son parti politique. Autrement dit, ces règles sont faites pour éviter que les administrateurs publics trahissent leur mission d'intérêt général, et tirent profit, à titre personnel ou au profit d'un tiers, d'un contrat qu'ils élaborent non pour eux-mêmes, mais pour le compte de la personne publique dans laquelle ils travaillent. Ainsi, l'efficacité du système dépend largement du respect et de l'application en bon et due forme des différents règlements et procédures y afférentes.

Malencontreusement, dans bien des pays en voie de développement comme Madagascar, le système de passation des marchés publics présente encore de nombreuses faiblesses et nécessite de fortes améliorations pour que le système soit considéré comme efficient et efficace et pour qu'il puisse refléter la bonne gouvernance et la gestion saine des ressources publiques. Ce qui nous a amenés à poser la question : d'où viennent donc les problèmes d'inefficacité des procédures de la passation des marchés publics à Madagascar ?

En effet, les exigences de formalités et les différentes règles de conformité des procédures exigées aux autorités publiques dans l'acquisition des achats publics ont pour objectifs la bonne gestion des fonds publics. La passation des marchés commence en amont par l'évaluation préalable et précise des besoins de l'administration, se poursuit par l'exigence de la publication des offres, la réception des offres des soumissionnaires et leur évaluation et se termine en aval par l'attribution du marché à un attributaire sélectionné selon des directives précises dans le Dossier d'Appel d'Offres et l'engagement des deux contractants par la signature du contrat de marché. Mais au vu de la complexité et de la lourdeur des procédures, et ce malgré les reformes apportées

au système, les acteurs de la commande publique ont du mal à maîtriser et à respecter à la lettre les différents procédés à suivre lors de la passation des marchés. Selon le dernier rapport de contrôles à posteriori des marchés, seules cinq institutions sur les quatre-vingt-deux entités contrôlées ont respecté en bon et due forme toutes les procédures afférentes aux marchés. Or, la gestion efficiente et efficace des marchés repose sur le plein respect des procédures.

Donc, afin de contribuer à la mise en application des procédures, le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics vise à l'informatisation des traitements des informations concernant les marchés afin d'assurer la transparence dans le traitement des informations et pour faciliter le contrôle des marchés.

L'autorité de Régulation des Marchés Publics, quant à elle, afin d'assurer la mise en application des procédures, exerce différentes actions pour la gestion efficiente des marchés par les actions de contrôles et de formations auprès des institutions et entités publics afin de les aider à mieux maîtriser la passation des marchés. De ses différentes actions, l'autorité vise à la mise en application effective des procédures par les autorités publiques.

Mais dans l'accomplissement de ses fonctions, des difficultés sont aussi rencontrées par cette entité, ce qui représente un vice pour ce dernier dans l'exécution à bon escient de sa fonction.

Pour répondre donc à notre problématique posée, les problèmes de l'inefficacité des procédures de la passation des marchés émanent de plusieurs facteurs. D'abord, la nécessité d'une longue procédure pour la conduction des marchés, qui dans la majorité des cas n'est pas souvent maîtrisée par les acteurs de la commande publique faute de l'incompétence de ces derniers et de l'insuffisance de formation donnée par les autorités compétentes pour appuyer les autorités dans la compréhension de la nécessité du respect des procédures.

Ensuite, les problèmes liés à la conduction des marchés par le non-respect des autorités contractantes des différents règlements et procédures à suivre lors de la passation, comme la répétitivité des prestataires ou encore le clientélisme dans l'attribution des marchés ce qui est contradictoire aux principes de la passation des marchés.

Enfin, les difficultés rencontrées par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans l'accomplissement de sa fonction d'organe régulateur des marchés, ce qui favorise les différentes irrégularités dans la gestion de la passation des marchés et fait augmenter les risques de détournement de fonds et de corruption dans la conclusion des marchés.

Donc, afin de contribuer à la mise en application effective des procédures pour une gestion saine et efficace de la gestion de la passation des marchés et des fonds publics, des propositions de solutions ont été suggérées. Premièrement, l'amélioration de l'administration de la passation des marchés par le renforcement de l'intégrité de la passation des marchés afin d'aider les autorités publiques dans la conduction de différentes opérations et procédés à suivre lors de la passation des marchés. Puis, l'amélioration des contrôles des marchés par l'intégration des contrôles internes des marchés et le renforcement des contrôles à posteriori des marchés afin de renforcer la mise en application des procédures. À cela s'ajoutent, les actions de lutte contre la corruption, l'harmonisation des procédures et l'allègement de ce dernier, mais surtout, le renforcement des formations des acheteurs publics pour qu'ils puissent maîtriser la gestion de la passation des marchés.

Deuxièmement, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics devrait aussi être dotée des moyens techniques, financiers et humains nécessaires afin qu'il puisse exercer sa mission à bon escient. En effet, l'autorité de Régulation des Marchés Publics joue un rôle considérable dans la régulation et le contrôle des marchés. Mais paralyser par des moyens budgétaires non suffisants, l'autorité rencontre nombreuses difficultés dans l'exécution et l'accomplissement à bon escient de sa fonction. La dotation des moyens nécessaires à cette autorité s'avère donc être plus que nécessaire afin que ce dernier puisse mener à bien les missions qui lui sont confiées.

En somme, l'étude de ce thème nous a donc permis de réaliser une étude intéressante malgré les difficultés rencontrées durant cette recherche, parce que nous avons traité un sujet relativement nouveau, soit la gestion de la passation des marchés publics, qui pour le cas des administrations et autorités publiques est un outil fondamental pour la bonne gouvernance et la gestion efficace des deniers publics.

De cette étude, nous avons acquis de nouvelles connaissances et des perspectives pratiques concernant l'environnement de la gestion de passation des marchés publics malgaches.

Mais ces recherches ne sont accomplies sans une méthodologie de travail qui a consisté tout d'abord à prendre connaissance aux alentours du sujet en effectuant des lectures concernant le thème, d'acquérir les documents pour comprendre l'organisation et l'environnement dans lequel il évolue, mais entre autres en faisant un stage auprès de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics afin d'avoir un aperçu direct sur les faits concernant l'environnement des marchés.

Ainsi, compte tenu des discussions et propositions de solutions qui en sont issues, et seront susceptibles d'améliorer la gestion des marchés publics, nous espérons que les différents problèmes qui constituent le facteur de blocage au développement de ce système disparaissent petit à petit et pour qu'il puisse assurer la bonne gouvernance dans la gestion des fonds publics. Mais même en considérant ces différentes propositions, la passation des marchés publics serait-elle vraiment à l'abri de tout éventuel acte de corruption de la part des administrateurs publics ? Le champ d'analyse reste toujours donc ouvert à une éventuelle étude.

BIBLIOGRAPHIE

Les ouvrages :

- FROT Olivier et LEPAGE Corinne, Développement durable et marché public, La Plaine Saint-Denis : AFNOR, 2008. – XXI ; 233 p.
- JACOB Maxime, PASQUIER- DESVIGNES Antoine, RAVENEL Pierre, l'offre économiquement la plus avantageuse, Moniteur, Paris, 2007 ; 274 p ;
- LECAT Jean Jacques, Passation des marchés publics : guide de l'utilisateur ; CMS Bureau Francis Lefebvre, Août 2006 ; 158 pages ;
- LICHERE François, MARTOR Boris, PEDINI Gilles et THOUVENOT Sébastien, Pratique des partenariats public-privé, Paris : LexisNexis, 2006, 216 pages ;
- OCDE, Corruption dans les marchés publics : Méthodes, acteurs et contre-mesures, Paris, 2007, 112 pages ;
- OCDE, L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z, Paris, 2007, 194 pages.

Les autres documents :

- Guide de l'achat public en dessous des seuils de passation des marchés, Juin 2008, 23 pages ;
- Manuel des procédures de recours en attribution des marchés publics, Juin 2008, 15 pages;
- 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, 129 pages ;
- Document de la Banque mondiale, Draft, Rapport analytique sur la passation de marchés publics Madagascar, Volume II, 30 Décembre 2002-Rev Mars Juin 2003, 80p ;
- Ministère des Finances et du Budget, Circulaire d'Exécution Budgétaire 2016, 137 pages.

Textes réglementaires :

- Arrêté n° 13838/2008/MEFB portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés ;

- Circulaire n° 001/ARMP/DG/CRR/06 du 03/11/06 : Nomination des PRMP, création des UGPM et mise en place des CAO ;
- Décret n° 2005-215 du 03 mai 2005, portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- Décret n° 2006-343 du 30 Mai 2006 relatif au Code d'éthique des Marchés Publics ;
- Décret n° 2006-344 du 30 Mai 2006 relatif à la Commission d'Appel d'Offres ;
- Loi n°2004-009 du 26 Juillet 2004, portant Code des Marchés Publics à Madagascar.

Webographie :

- www.arpmp.mg, Avril 2016 ;
- www.finances.gov.mg, Avril 2016 ;
- www.marchepublic.fr, Avril 2016 ;
- www.mathieuvigan.com, Avril 2016 ;
- www.mefb.gov.mg, Avril 2016.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : Extrait 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 effectuées par l'ARMP.....	x
ANNEXE II : STATISTIQUE DES MARCHES 2015 en Nombre.....	xv
ANNEXE III : Évaluation du respect des procédures de la passation des marchés publics malgaches	xvi
ANNEXE IV : Guide d'entretien.....	xix

ANNEXES I : Extrait 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 effectuées par l'ARMP

- Tableau sur les résultats du taux de conformité des procédures au niveau central

	Nombre d'échantillons de contrat contrôlé	Nombre de procédures estimé conforme	Pourcentage des procédures conformes	Nombre des procédures non conformes	Pourcentage des procédures non conforme
Présidence de la Transition	14	0	0,00%	14	100%
Haute Cour Constitutionnelle	6	6	100,00%	0	0%
Congrès de la Transition	9	4	44,44%	5	55,56%
Conseil Supérieur de la Transition	10	5	50%	5	50%
Primature	209	42	20,10%	167	79,90%
CENIT	39	0	0%	39	100%
Ministère Travaux Publics et Météorologie	13	11	84,62%	2	15,38%
Ministère des Transports	9	6	66,67%	3	33,33%
Secrétaire d'État à la Gendarmerie Nationale	13	11	84,62%	2	15,38%
Ministère de la Population et des Affaires Sociales	60	0	0%	60	100%
Ministère de la Culture et du Patrimoine	39	8	20,51%	31	79,49%
Ministère de la Décentralisation	36	36	100%	0	0%
Ministère du Commerce	31	0	0%	31	100 %
Ministère de l'Énergie	14	12	85,71 %	2	14,29%
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	16	5	31,25 %	11	68,75 %
Ministère des Finances et du Budget	148	34	22,97%	114	77,03%
Ministère de la Sécurité Intérieure	11	10	90,91%	1	9,09%
Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	16	16	100%	0	0%

Source : Rapport de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012, Avril 2016

Suite du tableau sur les résultats du taux de conformité des procédures au niveau central

	Nombre d'échantillons de contrat contrôlé	Nombre de procédures estimé conforme	Pourcentage des procédures conformes	Nombre des procédures non conformes	Pourcentage procédures non conforme
Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois sociales	13	11	284,6%	2	15,38%
Ministère du Tourisme	11	5	45,45%	6	54,55%
Ministère de l'Intérieur	92	48	52,17%	44	47,83%
Vice Primature chargée de l'Economie et de l'Industrie	74	25	33,78%	49	66,22%
Ministère des Affaires Etrangères	113	15	13,27%	98	86,73%
Vice Primature chargée de l'Aménagement et du Territoire	11	1	9,09%	10	90,91%
Ministère de l'Agriculture	44	27	61,36%	17	38,64%
Ministère de la Communication	6	3	50%	3	50%
Ministère de l'Education Nationale	56	0	0%	56	100%
Ministère des Forces Armées	67	0	0%	67	100%
Ministère des Hydrocarbures	35	0	0%	35	100%
Ministère de la Promotion de l'Artisanat	7	0	0%	7	100%
Ministère de la Jeunesse et des Loisirs	30	0	0%	30	100%
Ministère de la Santé Publique et du Planning Familial	143	0	0%	143	100%
Ministère des Mines	34	0	0%	34	100%
Ministère des Sports	38	0	0%	38	100%
Ministère de la Justice	72	0	0%	72	100%
Ministère de l'Eau	38	0	0%	38	100%
Ministère des Postes, télécommunication et nouvelles technologies	32	3	9,38%	29	90,63%
Ministère des Pêches et des Ressources halieutiques	46	0	0%	46	100%

Source : Rapport de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012, Avril 2016

Suite du tableau sur les résultats du taux de conformité des procédures au niveau central

	Nombre d'échantillons de contrat contrôlé	Nombre de procédures estimé conforme	Pourcentage des procédures conformes	Nombre des procédures non conformes	Pourcentage procédures non conforme
Ministère de l'Élevage	58	0	0%	58	100%
Ministère de l'Environnement et Forêt	51	2	3,92%	49	96,08%
Caisse d'Épargne de Madagascar	24	8	33,33%	16	66,67%
Centre Hospitalier de Soavinandriana	19	6	31,58%	13	68,42%
Caisse Nationale de Prévoyance Sociale	14	6	42,86%	8	57,14%
Centre Hospitalier Universitaire d'Antananarivo	58	24	41,38%	34	58,62%
JIRO SY RANO MALAGASY	7	4	57,14%	3	42,86%
Office Malagasy d'Études et de Régulation des Télécommunications	29	1	3,45%	28	96,55%
Paositra Malagasy	30	0	0%	30	100%
Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo	25	0	0%	25	100%
Université Antananarivo	10	0	0%	10	100%
Fonds de développement Local	27	14	51,85%	13	48,15%
Fonds d'Entretien Routier	15	10	66,67%	5	33,33%
Alimentation en Eau dans le Sud	7	5	71,43%	2	28,57%
Agence Portuaire Maritime et Fluviale	10	10	100%	0	0%
AUTORITE ROUTIERE DE MADAGASCAR	8	5	62,50%	3	37,50%
FOIBEN-TAOSARINTANIN'I MADAGASIKARA	13	0	0%	13	100%
Institut National des Sciences Comptables et de l'Administration d'Entreprise	4	0	0%	4	100%

Source : Rapport de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012, Avril 2016

Suite du tableau sur les résultats du taux de conformité des procédures au niveau central

	Nombre d'échantillons de contrat contrôlé	Nombre de procédures estimé conforme	Pourcentage des procédures conformes	Nombre des procédures non conformes	Pourcentage procédures non conforme
Académie Malgache	8	4	50%	4	50%
Aviation Civile de Madagascar	13	13	100%	0	0%
Office des Travaux d'Urgence	25	0	0%	25	100%
Office Malgache des Hydrocarbures	14	0	0%	14	100%
Office National pour l'Environnement	43	0	0%	43	100%
Niveau Central	2187	463	21,14%	1724	78,86%
Niveau régional	2965	714	24,08%	2251	75,92%

Source : Rapport de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012, Avril 2016

Interprétation des résultats

L'analyse de ces tableaux a permis de formuler les constations ci-après :

- 21 entités sur 62 ont un taux de conformité des procédures de plus de 50% dont cinq (05) entités (Haute Cour Constitutionnelle, Ministère de la Décentralisation, Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, Agence Portuaire Maritime et Fluviale, Aviation Civile de Madagascar) ayant présenté un taux de 100%.
- 41 entités 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.

Tableau sur les résultats du taux de conformité des procédures au niveau régional

Région	Nombre D'échantillon	Nombre de Procédures Estimées Conforme Et/ou Acceptables	Pourcentage Des procédures Conforme Et/ou Acceptables	Nombre de Procédures Estimées non Conforme	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%

Source : Rapport de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012, Avril 2016

Suite du tableau sur les résultats du taux de conformité des procédures au niveau régional

Région	Nombre D'échantillon	Nombre de Procédures Estimées Conforme Et/ou Acceptables	Pourcentage Des procédures Conforme Et/ou Acceptables	Nombre de Procédures Estimées non Conforme	Pourcentage Des procédures Non conformes
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%
VAKINANKARARATRA	214	75	35,05%	139	64,95%
ATSIMO ANDREFANA	8	2	25%	6	75%
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 de contrôle à postériori des marchés, Année 2011-2012, Avril 2016

De ces tableaux, il convient de noter que la quasi-totalité des contrats présentés est effectuée par consultation restreinte (de l'ordre de 98%), qui consiste à la consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs préalablement sélectionnés par la PRMP, avec un taux moyen de conformité de 24,08%.

D'après ses différents résultats présentés, la passation des procédures malgaches est loin d'être maîtrisée par les autorités publiques.

ANNEXE II : STATISTIQUE DES MARCHES 2015 en Nombre

	Travaux	Prestations intellectuelles	Prestations de services	Fournitures	Somme	Pourcentage
Consultations Restreintes	134	37	571	2980	3722	47.96%
Affichage	612	144	497	2245	3498	45.08%
Gré à gré	5	5	7	12	29	0.37%
AOR	46	69	19	38	172	2.22%
AOO	106	-	21	211	338	4.36%
Avenant	-	-	-	1	1	0.01%
Total	903	255	1115	5487	7760	100%

Source : Direction de Formation et de la Documentation ARMP, SIGMP, Janvier 2016

D'après ses statistiques et de cet état de figure, le mode de passation de marché le plus usité par les autorités contractantes en termes de nombre est la consultation de prix restreinte des fournisseurs.

ANNEXE III : Évaluation du respect des procédures de la passation des marchés publics Malgaches

Afin de pouvoir déterminer les forces et les faiblesses dans l'application et le respect des procédures de la passation des marchés et pour ainsi identifier les problèmes d'inefficacité des procédures, nous avons fait une évaluation du respect des procédures par les autorités en nous basant sur le dernier rapport de contrôle à posteriori des marchés en 2011/2012 faits par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et selon notre constat personnel sur le système de la passation des marchés publics à Madagascar.

1.1. Évaluation relative aux procédures de la passation des marchés

Cette évaluation se portera sur l'organisation et le fonctionnement des acteurs de la commande publique dans la gestion de la passation des marchés.

Au niveau de l'organisation et du fonctionnement des organes de la commande publique	Oui	Non	N/A
Existe-t-il des organes de la commande publique au sein des institutions, organismes et entités publics ?	X		
Respectent-ils le nombre désigné pour chaque fonction ?		X	
Reçoivent-ils les formations et instructions requise pour l'effectuation de leurs tâches		X	
Concernant les documentations en matière de passation, les entités détiennent-elles les documentations requises en matière de marchés publics ?	X		
En matière d'archivage, les entités détiennent-elles des moyens d'archivage de stockage des documents pour leur traçabilité ?	X		

Source : L'auteur, Avril 2016

Dans ce tableau, nous pouvons constater qu'il existe bel et bien, dans chaque institution publique, la désignation des organes de l'achat public. Mais dans certaines administrations, l'effectif imposé par le code des marchés publics est rarement respecté, rappelons que les membres des acteurs de la commande publique doivent être composés de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), de trois (3) à neuf (9) membres d'Unité de Gestion des Marchés Publics (UGPM) et de cinq (5) membres de la Commission d'Appel d'Offres (CAO) présidé par la PRMP.

1.2. Évaluation relative à la conduite de la passation

Cette évaluation se portera sur les procédures concernant la conduite de la passation des marchés et sur le respect de la conformité au niveau des dossiers de mise en concurrence.

Concernant les procédures de passation	Oui	Non	N/A
Existe-t-il une bonne planification au sein des administrations ?	X		
La détermination et l'évaluation des besoins reflètent-elles vraiment la nécessité, la sincérité, et l'opportunité ?		X	
Le choix du mode de passation respecte-t-il la comparaison et la computation des prix ?		X	
Lors de la détermination du choix de procédure adaptable, existe-t-il une pluralité des décisions ?		X	
La conduite de la passation respect-t-elle les principes fondamentaux de la passation des marchés publics ?		X	
Concernant les pièces et dossiers de mise en concurrence			
Existe-t-il- des AGPM au niveau de chaque administration ?	X		
Existe-t-il des Plans d'acquisition au niveau de chaque administration ?		X	
Les AGPM font-ils objet d'une publication ?	X		
Les AGPM font-ils objets d'un avis et examen préalable des Commissions des Marchés ?	X		
Les autorités respectent-ils les conditions de la mise en concurrence comme la publication d'avis d'appel d'offres ?		X	
L'établissement des Dossiers d'Appel d'Offre et de Dossier de Consultation respecte-t-il les documents types prescrits par le Code des Marchés Publics ?	X		

Source : L'auteur, Avril 2016

Suite à ce tableau, concernant les procédures proprement dites, les faiblesses identifiées se situent surtout au niveau de planification et le respect du mode de computation des seuils. En effet, de la bonne planification des besoins découle la gestion saine et efficace de ressources publiques. Elle doit refléter la nécessité, l'opportunité, la disponibilité des moyens financiers et la légalité, or ces principes ne sont pas toujours respectés.

Pour ce qui est des dossiers de mise en concurrence, les plans d'acquisition concernant les marchés en dessous du seuil de passation, c'est-à-dire, les marchés passés par procédure de consultation restreinte ou par voie d'affichage qui sont rarement établies par les organes de l'achat public. Aussi, les procédures de publication des offres sur au moins un journal de grande diffusion ou dans un lieu accessible au public sont aussi rarement respectées par les autorités publiques.

1.3. Évaluation relative à l'examen et évaluation des offres remise par les soumissionnaires

Relatifs à l'évaluation des offres	Oui	Non	N/A
La publication des avis d'appel à la concurrence respecte-t-elle les délais requis à sa publication ?	X		
Est-ce qu'il y a séparation de tâche lors de la réception et l'évaluation des offres ?	X		
L'évaluation et la détermination de l'offre économiquement avantageuse requiert-elle plusieurs critères ?		X	
L'établissement des PV d'ouverture et de comparaison des offres respecte-t-il les conditions du CMP ?	X		
Les offres reçues font-elles objet d'un dépouillement public ?	X		
Les critères d'évaluation des candidats se basent-ils sur les critères préalablement définis dans les DAO/DC ?		X	
La publication et la notification des candidats sont-ils respectés par les organes de la commande publique ?		X	

Source : L'auteur, Avril 2016

Dans ce tableau, les problèmes liés à l'évaluation des offres se situent dans la considération d'autre critère que le prix dans l'évaluation des marchés. Or, la considération de ce point peut amener à la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse qui représente le rapport qualité/prix et qui permet aux administrations d'assurer l'allocation efficiente des fonds publics. Aussi, il y a non-respect des documents types lors de l'évaluation des candidats ce qui peut amener aux différentes irrégularités dans l'attribution des marchés.

ANNEXE IV : Guide d'entretien

A. Présentation de La Société

1. Qui est l'Autorité de Régulation des Marchés Publics?
2. Où se situe son siège social ?
3. Forme juridique de l'Entreprise :
4. En quelle année l'Entreprise a-t-elle été fondée ?
5. Pouvez-vous nous donner l'organigramme de l'entreprise ?
6. Pourriez-vous nous expliciter la fonction de votre établissement ?

B. Concernant la passation des marchés et le rôle de l'entité

B.1 Concernant la passation des marchés

1. Qu'est-ce que le marché public ?
2. Quel est le rôle des marchés publics dans la gestion publique ?
3. Comment doit se dérouler le processus de passation des marchés pour chaque établissement public?
4. Concernant la détermination des besoins, quels sont les critères à prendre en compte pour l'évaluation et le recensement des besoins de chaque administration ?
5. Comment les autorités doivent-elles entreprendre le choix des procédures et qui en a la charge ?
6. Concernant l'évaluation des offres, quels sont les critères à prendre en compte dans la sélection des candidats et l'évaluation proprement dite de l'offre ?
7. Pouvez-vous nous expliquer comment doit se dérouler l'évaluation des offres ?
8. Pouvez-vous nous parler du SIGMP, son utilité et ses principaux acteurs ?
9. Quels sont les défauts ou irrégularités souvent détectés lors de l'évaluation des dossiers des autorités publics ?
10. Selon vous, quelles seraient les causes de ses irrégularités ?

B.2 Concernant le rôle de l'ARMP dans le processus de passation des marchés

Concernant le contrôle des marchés

1. Quels rôles tenez-vous dans la passation des marchés?
2. Comment doivent se dérouler les différents contrôles lors de l'évaluation des dossiers à contrôler ?
3. Quelles sont les vérifications à effectuer à un dossier d'appel d'offres ?
4. Quand est-ce que les marchés passent par le contrôle à priori ? Contrôle à postériori ?
5. Pourriez-vous nous expliquer le fonctionnement des contrôles ?

Concernant les actions de formations et de coaching

6. Pourquoi effectuer des actions de formations ?
7. Quelle formation effectuez-vous ? Pour qui ?
8. Quels sont les principaux problèmes ou difficultés que votre établissement rencontre dans l'accomplissement de votre mission ?

C. Concernant l'avenir de l'entreprise et du système

1. Comment diriez-vous de la situation actuelle des marchés publics à Madagascar ?
2. En tant qu'organe régulateur, quel moyen voudriez-vous mettre en œuvre pour améliorer ce système ?
3. Pourriez-vous faire un résumé de la situation actuelle des marchés publics à Madagascar ?

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	i
SOMMAIRE... ..	ii
LISTE DES TABLEAUX	iii
LISTE DES FIGURES	iii
LISTE DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES	iv
Introduction générale.....	1
PARTIE I: MATERIELS ET METHODES	
Chapitre I : Les matériels nécessaires pour la collecte des données	7
Section 1. Approches théoriques	7
1.1. Notion sur les marchés publics.....	7
1.1.1. Définition et champ d'application	7
1.1.2. Principes généraux régissant les marchés publics.....	8
1.1.3. Types et formes des marchés	9
1.1.3.1. Types de marchés	9
1.1.3.2. Formes de marchés	10
1.2. Les procédures applicables à la passation des marchés	11
1.2.1. Le mode de computation des seuils en matière passation des marchés	11
1.2.2. Les procédures applicables à la passation des marchés	13
1.2.2.1. Pour les marchés se trouvant au-dessus du seuil de passation des marchés	13
1.2.2.2. Pour les marchés se trouvant en dessous du seuil de passation des marchés	14
1.2.2.3. Marché de prestation intellectuelle.....	15
1.3. Les structures nécessaires à la passation des Marchés	15
1.3.1. La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)	16
1.3.2. L'Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM).....	16
1.3.3. La Commission D'Appel d'Offre (CAO)	16
Section 2. Présentation générale de l'entité	17
2.1. Historique	17
2.2. Organisation et fonctionnement	18
2.3. Missions et attributions de l'ARMP	22
Chapitre II : Démarche méthodologique	25
Section 1. Cadre de recherche	25
1.1. La recherche documentaire	25

1.2.	Descente sur terrain	25
Section 2.	Outils de collecte d'information et traitement des données	26
2.1.	Outils de collecte d'information.....	26
2.2.	Traitement des données et informations.....	27
2.3.	Limite de l'étude	28
2.4.	Chronogramme des activités	29
PARTIE II: RESULTATS		
Chapitre I :	Analyse des procédures de la passation des marchés publics	32
Section 1.	Evaluation du processus de la passation des marchés publics.....	32
1.1.	La détermination et l'évaluation des besoins	32
1.2.	Le choix du mode de passation des marchés.....	33
1.3.	Elaboration et publication de l'AGPM et CAPM	33
1.4.	La conception du Dossier d'Appel d'Offre (DAO)/ Dossier de Consultation (DC).....	34
1.5.	Le lancement de l'appel d'offre	35
1.6.	La publicité et l'information des candidats	35
1.7.	Réception et ouverture des plis	35
1.8.	Processus d'évaluation et comparaison des offres	36
1.8.1.	La sélection de la candidature	36
1.8.2.	L'évaluation proprement dit de l'offre.....	36
1.9.	Attribution, notification et approbation des marchés	37
Section 2.	Méthodes d'évaluation des offres	38
2.1.	Les critères d'évaluation et d'élimination des offres	38
2.2.	La méthode d'évaluation et d'élimination des offres par la considération du seul critère prix	38
2.3.	La méthode d'évaluation et d'élimination des offres par la considération d'autre critère d'évaluation : le critère délai de livraison.....	41
Chapitre II :	La dématérialisation des procédures de passation par le Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics et le rôle de l'Autorité de Régulation des Marchés pour l'application des procédures.....	45
Section 1.	La dématérialisation des procédures de passation des marchés par l'utilisation du SIGMP	45
1.1.	Le SIGMP	45
1.2.	Les acteurs et le contenu du SIGMP	45
1.3.	Le traitement des informations sur le SIGMP	46

1.3.1.	Pour les marchés en dessous du seuil de passation.....	46
1.3.1.1.	Pour la procédure de consultation par voie d’affichage.....	46
1.3.1.2.	Pour la procédure de consultation de prix restreinte	47
1.3.2.	Pour les marchés au-dessus du seuil de passation.....	48
Section 2.	Le rôle de l’ARMP à travers les contrôles et les actions de formations pour l’application des procédures	49
2.1.	Les contrôles entrepris par la Commission des Marchés pour assurer le respect des procédures	49
2.1.1.	Le déroulement des contrôles à priori.....	50
2.1.2.	Le déroulement des contrôles à postériori des marchés.....	51
2.1.2.1.	Le contrôle de l’effectivité des organes de la commande publique	51
2.1.2.2.	Le contrôle au niveau de la conduite de la passation des marchés.....	51
2.1.2.3.	Le contrôle au niveau de la publication et de la mise en concurrence	52
2.1.2.4.	Etude de conformité lors de l’évaluation des offres.....	52
2.2.	Les actions de formations et de coaching pour l’encadrement des acteurs pour l’utilisation à bon escient des deniers publics	53
2.2.1.	Les actions de formations	54
2.2.2.	Le coaching.....	54
PARTIE III: DISCUSSION ET PROPOSITION DE SOLUTIONS		
Chapitre I :	Discussion	58
Section 1.	Analyse interne	58
1.1.	Les forces au niveau des procédures de la passation des marchés.....	58
1.1.1.	Au niveau Organisation et fonctionnement des organes de la commande publique.....	58
1.1.1.1.	La mise en place effective de structure organisationnelle dans chaque établissement public.....	58
1.1.1.2.	L’établissement d’un système d’archivage bien ordonné	59
1.1.2.	Au niveau de la conduite de la passation	59
1.1.2.1.	L’exigence de la bonne planification	59
1.1.2.2.	Transparence, égalité des opportunités	60
1.1.2.3.	Consultation des fournisseurs et comparaison de prix	60
1.1.2.4.	Utilisation d’un logiciel propre pour le traitement et la centralisation des informations	60

1.1.2.5. Amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics	60
1.2. Les forces au niveau de l'entité.....	61
1.2.1. L'importance du rôle de l'ARMP dans la régulation des marchés.....	61
1.2.2. L'accessibilité du soumissionnaire aux autorités de recours en cas de violation des procédures par les autorités contractantes.....	61
1.3. Les faiblesses relatives aux procédures.....	62
1.3.1. Au niveau de l'organisation et fonctionnement des organes de la commande publique.....	62
1.3.1.1. Le non effectivité des organes de l'achat public	62
1.3.1.2. Le manque de formation et de professionnalisme des organes de l'achat public	62
1.3.2. Au niveau des procédures	63
1.3.2.1. Le non maitrise des procédures suit à sa complexité	63
1.3.2.2. Le non maîtrise du Système Informatisé pour le traitement des informations et la conduite des procédures.....	63
1.3.3. Au niveau de la conduite de la passation des marchés	64
1.3.3.1. La défaillance de la publicité et de la mise en concurrence	64
1.3.3.2. La répétitivité des prestataires et l'absence de liberté d'accès à la candidature	64
1.3.3.3. La mauvaise estimation des besoins qui conduit à la fragmentation des marchés	65
1.3.3.4. L'insuffisance de contrôle	65
1.3.3.5. Le non-respect des documents-types par les autorités	65
1.3.4. Les anomalies sur l'évaluation et l'attribution des marchés	66
1.3.4.1. Irrégularité du processus d'évaluation des offres.....	66
1.3.4.2. Le risque de favoritisme dans l'attribution des marchés.....	66
1.3.4.3. Le non considération d'autre critère d'évaluation dans la sélection des offres	67
1.4. Les faiblesses de l'entité	67
1.4.1. Manque de budget pour effectuer à bon escient les contrôles	67
1.4.2. La non systématisation des contrôles à postériori.....	68
1.4.3. Insuffisance du personnel dans les organes de contrôles.....	68
1.4.4. Insuffisance des infrastructures pour l'archivage des dossiers	69
Section 2. Analyse externe	69
2.1. Opportunités :	69

2.1.1.	L'amélioration du système de diffusion des informations par la création du Centre de Ressources Virtuels (CRV) au sein de l'entité.....	69
2.1.2.	Instauration d'une mesure de nouvelle gestion : suspension des procédures de consultation restreinte d'au moins trois fournisseurs	70
2.2.	Menaces.....	71
2.2.1.	Les effets de la crise économique et politique du pays.....	72
2.2.2.	Les risques de détournement des fonds	72
Chapitre II : Proposition de solutions.....		73
Section 1.	Au niveau des procédures et de la conduite des passations.....	73
1.1.	Dématérialisation effective des procédures de la passation des marchés	73
1.2.	Renforcer l'intégrité dans la passation des marchés	74
1.3.	Harmoniser le cadre juridique	74
1.4.	Renforcer les formations des acheteurs publics	75
1.5.	Renforcer les contrôles par l'intégration des contrôles internes sur les marchés....	75
1.6.	Définir clairement les rôles et attributions des structures d'intervention.....	76
1.7.	Rendre systématique le contrôle à posteriori des marchés.....	76
1.8.	La mise en place effective des organes de l'achat public.....	76
1.9.	Le respect des normes requises en matière de sélection des candidats	76
1.10.	Respect du Code des Marchés Publics	77
1.11.	Instaurer des mesures spécifiques pour lutter contre la corruption dans les marchés publics	77
1.12.	Renforcer la transparence, la mise en concurrence, et l'égalité d'accès à la commande publique	77
1.13.	Allègement de la procédure de passation des marchés	78
Section 2.	Au niveau de l'Autorité de Régulation des Marchés publics	78
2.1.	L'intégration des contrôles des marchés dans le budget de l'Etat	78
2.2.	Le recrutement de personnel au sein de l'ARMP	79
2.3.	Installation des infrastructures adéquates au sein de l'entité	79
Conclusion générale		81
BIBLIOGRAPHIE		vi
ANNEXES.....		viii
TABLE DES MATIERES		xxi