



FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

« DEPARTEMENT ECONOMIE »

TROISIEME CYCLE

**Mémoire de fin d'études en vue de l'obtention du Diplôme d'Etudes
Supérieures Spécialisées (DESS)**

Option : ENTREPRISE, COOPERATIVE ET ASSOCIATION

Intitulé :

**PROCEDURES DE PASSATION DES
MARCHES PUBLICS A MADAGASCAR ET
SES DYSFONCTIONNEMENTS**

Présenté par: Mohamed CHOUDJAY

Sous l'encadrement de :

- Encadreur pédagogique :** Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy
Maître de Conférences au Département Economie
- Encadreur professionnel :** Monsieur ANIVOSA Jaonasy
Personnel de l'ARMP, Enseignant Vacataire au
Département Economie.

Date de soutenance : 22 Octobre 2014

ANNEE UNIVERSITAIRE: 2011- 2012

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'éternel le Tout puissant et miséricordieux qui nous a donné sa bénédiction, la capacité et le courage durant les étapes endurées pour l'élaboration de ce mémoire de fin d'études. Nous tenons à témoigner notre profonde reconnaissance à l'ensemble du personnel de l'administration de la faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo, plus particulièrement ceux du Département Economie ainsi qu'à tout le corps professoral de nous avoir transmis des connaissances d'une valeur inestimable qui nous ont aidé dans la réalisation de ce présent travail.

Nous remercions également à :

- Monsieur **ANDRIAMALALA MamisoaFredy**, notre encadreur pédagogique, de nous avoir orienté, prodigués des idées et des précieux conseils pour la rédaction de ce mémoire malgré ses multiples préoccupations.

- Monsieur **ANIVOSOA Jaonasy**, encadreur professionnel au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics pour les enseignements, les remarques et commentaires constructives durant le déroulement de notre stage.

-Au Directeur Général de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) de nous avoir permis d'effectuer un stage au sein de sa direction.

Nous adressons nos remerciements aux membres de jury pour avoir accepté de juger ce travail de mémoire.

En fin, nous remercions toutes les personnes qui ont contribué de près et/ou de loin à la réalisation de nos études.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	01
PARTIE I : CADRE CONCEPTUEL DES MARCHES PUBLICS	12
CHAPITRE I : FONDEMENTS THEORIQUES DES MARCHES PUBLICS	13
Section 1 : Cadre institutionnel et économique de recours aux marchés publics	13
1.1 : Notion de marchés publics.....	13
1.2 : Acteurs des marchés publics.....	13
1.2.1 : Les organes d'achat publics.....	13
a- Personne Responsable des marchés Publics (PRMP).....	14
b- Commission d'Appel d'Offre (CAO).....	14
c- Groupement d'Achats publics.....	14
1.2.2 : Fournisseurs ou Candidats aux marchés publics	15
a- Conditions ou critères de qualification	15
b- Autres formes de candidatures.....	15
1.3 : Nature ou type des marchés.....	16
1.3.1 : Marchés des travaux	16
1.3.2 : Marchés de fournitures.....	16
1.3.3 : Marchés de services	16
1.3.4 : Marchés de prestations intellectuelles.....	17
1.4 : Formes des marchés.....	17
1.4.1 : Marchés à prix global et forfaitaire	17
1.4.2 : Marchés à prix unitaire.....	17
1.4.3 : Marchés à prix provisoires.....	18
1.4.4 : Marchés sur dépenses contrôlées	18
1.5 : Offres	18
1.5.1 : Présentation des offres.....	18
1.5.2 : Critères et modalités de sélection des offres	18
Section 2 : Notions et principes généraux des marchés publics	18
2.1 : Principes généraux des marchés publics.....	19
2.1.1 : Liberté d'accès à la commande publique.....	19
2.1.2 : Egalité de traitement des candidats.....	19
2.1.3 : Transparence des procédures.....	19

2.2 : Distinction des marchés publics des opérations faisant intervenir l'Etat	20
2.2.1 : Subventions.....	20
2.2.2 : Délégation de services.....	20
2.3 : Différentes formes d'appel d'offre (Modes de Passation des marchés publics) et notions de garanties	20
2.3.1 : Mode de passation des marchés publics	20
a- Appel d'Offre Ouverte	21
b- Appel d'offre restreint.....	21
c- Marché de gré à gré	21
2.3.2 : Notion de garantie.....	22
CHAPITRE II- PROCEDURES ET MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DES MARCHES PUBLICS.....	24
Section 1 : La phase de passation des marchés publics	24
1.1 : Définition des besoins	24
1.2 : Choix du mode de passation	25
1.3 : Etablissement et publication de l'avis général de passation des marchés	25
1.4 : Elaboration des dossiers d'appel d'offres	27
1.5 : Transmission des projets de DAO à la commission des marchés pour contrôle à priori	27
1.6 : Lancement de l'avis d'appel d'offres (Publication de l'avis spécifique)	28
1.7 : Demande d'éclaircissement éventuel sur le DAO	28
1.8 : Réponses à l'appel d'offres.....	28
1.9 : Réception des plis	29
1.10 : Ouverture des plis	30
1.11 : Evaluation des offres (Substantiellement conforme)	30
a- Contrôle de conformité des offres par rapport aux prescriptions des DAO	30
b- Elimination des offres non conformes pour l'essentiel	31
c- Correction des erreurs de calcul éventuel.....	31
d- Evaluation, Comparaison et classement des offres	31
e- Choix de l'offre la moins disant	32
f- Vérification à posteriori de la qualification du candidat.....	32
1.12 : Projet d'attribution du marché.....	32

1.13 : Transmission du projet de marché à la commission d'appel d'offre et notification des résultats d'attribution.....	32
1.14 : Publication des résultats d'attribution.....	32
1.15 : Signature du marché.....	32
1.16 : Visa et approbation du marché.....	33
1.17 : Notification du marché.....	33
Section 2 : La phase d'exécution des marchés	33
2.1 : Documents constitutifs des marchés publics	33
2.1.1 : Acte d'engagement	33
2.1.2 : Cahiers de charges	33
a- Cahiers des clauses administratives	33
b- Cahiers des prescriptions communes	34
c- Cahiers des prescriptions spéciales	34
2.1.3 : Ordre de service de commencer les prestations	34
2.1.4 : Mentions obligatoires des marchés.....	34
2.2 : Cas de changement en cours : les avenants	35
2.3 : Règlements retard d'exécution et résiliation du contrat.....	35
2.3.1 : Règlements.....	35
2.3.1.1 : Avance.....	35
2.3.1.2 : Acompte	35
2.3.1.3 : Règlements et intérêts moratoires.....	36
2.3.2 : Retard d'exécution, résiliation ou ajournement du contrat.....	36
2.3.2.1 : Retard d'exécution.....	36
a- Retard dans l'exécution du marché.....	36
b- Retard dans la remise des décomptes, mémoires ou factures	37
2.3.2.2 : Résiliation de contrat.....	37
a- A l'initiative de la PRMP suite à	37
b- 0 l'initiative du titulaire pour cause de :	37
2.2.3 : Ajournement	37
Section 3 : Règlement des litiges et recours sur les marchés publics	38
3.1 : Règlement amiable des litiges	38
3.2 : Recours en matière d'attribution de marché public.....	38

3.2.1 : Publicité de l'attribution du marché	38
3.2.2 : Recours gracieux.....	38
3.2.3 : Recours en attribution	39
a- Le référé précontractuel	39
b- Le recours aux fins d'indemnisation.....	39
Section 4 : Procédure simplifiée	39
4.1 : Formes de procédures simplifiées.....	40
4.2 : Rôles et responsabilités des acteurs publics dans les procédures	40
4.2.1 : La PRMP	40
4.2.2 : L'ORDSEC.....	40
4.2.3 : Responsabilités et obligations	40
4.3 : Quand recourir aux procédures simplifiées (PS)	41
4.3.1 : Appréciation des seuils.....	41
4.3.2 : Seuils de computation du dessous desquels les procédures simplifiées seront appliquées	41
4.3.3 : Seuils d'application de la consultation par voie d'affichage.....	42
4.4 : Mise en œuvre de la consultation par voie d'affichage.....	42
4.4.1 : Définition préalable des besoins	42
4.4.2 : Respect des obligations de publicité et de mise en concurrence	42
4.4.3 : Evaluation et choix du candidat	43
4.4.4 : Processus d'achat	43
4.5 : Procédure de consultation de prix restreint	43
4.5.1 : Choix du prestataire ayant présenté le prix le plus bas	43
4.5.2 : Processus d'achat	44
CHAPITRE III : CONCEPT SUR LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.....	44
Section 1 : Concept de la nouvelle gestion publique dans le monde	47
1.1 : Dénonciation de la gestion publique traditionnelle	47
1.2 : Orientation de la nouvelle gestion publique	47
1.3 : Principe de base de la nouvelle gestion publique	48
a- Selon Mathias Finger	49
b- Pour François-Xavier Merrien	49
1.4 : Mise en œuvre	49

1.5 : Limites	50
Section 2 : Méthodes de la nouvelle gestion publique et le cas de Madagascar	50
2.1 : Conditions de subsistance de l'administration publique.....	51
2.1.1 : Etat de droit.....	52
2.1.2 : Bonne gouvernance	52
2.2 : Présentation et analyse de la nouvelle gestion publique	52
2.2.1 : Méthode de la nouvelle gestion publique pour la fonction publique moderne et le cas de Madagascar.....	52
a- Cercle de qualité	52
b- Système d'information de gestion.....	52
c- Dialogue de gestion	53
d- Contrôle de gestion et résultat.....	53
e- Gestion participative.....	55
2.2.2 : Autres principes métrologiques.....	56
a- Gestion axées sur les résultats (GAR).....	56
b- Importance de la productivité et impact du résultat	56
d- Accessibilité comme principe de gestion de l'administration publique	57
e- Professionnalisation de l'administration publique	57
2.3 : Choix de méthode de gestion publique et cas pour Madagascar	58
2.3.1 : Choix de la méthodologie	58
2.3.2 : Synthèse des études pour le cas de Madagascar	60
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	60
PARTIE II : DYSFONCTIONNEMENTS DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS.....	63
Chapitre IV : ANALYSE DE LA GESTION DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	64
Section 1 : Les plans d'actions et les efforts entrepris par Madagascar pour la vulgarisation de la réforme.....	64
1.1 : Le plan d'action de mise en œuvre du code des marchés publics à Madagascar de 2008 à 2012.....	64
1.1.1 : Opérationnalisation du contrôle à postériori des marchés publics	65

1.1.2 : Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés	65
1.1.3 : Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés.....	65
1.1.4 : Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel	66
1.2 : Les réalisations dans le cadre de la mise en œuvre des marchés publics à Madagascar de 2008 à 2012	66
1.2.1 : Pour l'activité d'opérationnalisation du contrôle à postériori des marchés publics	66
a- Elaboration d'un manuel d'audit des marchés publics	66
b- Formation des auditeurs en passation des marchés publics (agents fonctionnaires et privés) au niveau central et régional.....	67
1.2.2 : Finalisation de l'élaboration des guides pratiques des marchés publics en vue d'uniformiser les modalités pratiques des commandes publiques	67
1.2.3 : Formation des PRMP, UGPM, ORDSEC, sur les guides en vue de la préparation du contrôle à postériori des marchés	68
1.2.4 : Renforcement des moyens des l'UGPM et du bureau ORDSEC par la dotation de moyen financiers, humains et matériels	68
1.2.5 : Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés	68
1.2.6 : Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés.....	69
1.2.7 : Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel	70
Section 2 : Situation des marchés publics à Madagascar depuis la réforme	71
2.1 : Enjeux de la computation des seuils dans les procédures d'attribution des marchés publics.....	71
2.1.1 : Définition préalable des besoins de l'autorité contractante.....	71
2.1.2 : Choix de procédure par l'acheteur public.....	73
2.1.3 : Publication de l'avis général de passation des marchés et de l'avis d'appel d'offres	74
a- Avis général de passation des marchés	74
b- Avis spécifique d'appel public à la concurrence.....	76
2.1.4 : Réception des offres et/ou des candidatures.....	77

2.1.5 : Evaluation des offres des candidats	77
2.1.6 : Attribution des marchés	80
2.2 : Modalités de computation des seuils des marchés publics	80
2.2.1 : Principes généraux de computation des seuils	80
2.2.2 : Mode de computation des seuils suivant le type de marché.....	81
a- Computation des seuils des marchés des travaux.....	82
b- Computation des seuils des marchés de fournitures et de services...	83
c- Computation des seuils des marchés de prestations intellectuelles...	83
2.2.3 : Savoir computer les seuils c'est mener des procédures d'achat optimales	84
a- Détermination des besoins.....	84
b- Choix des procédures	84
c- Appel d'offres	84
d- Ouverture des plis.....	85
e- Attribution de contrat	85
2.3 : Analyse des systèmes, procédures et pratiques.....	86
2.3.1 : Principale obligations des organes de la commande publique.....	86
2.3.2 : Les résultats des contrôles effectués.....	86
a- Pour les dossiers soumis au contrôle a priori de CNM.....	87
b- Pour les dossiers soumis au contrôle à postérieur de la CNM	88
2.4 : Analyse et appréciation de l'appropriation et internationalisation de la réforme.	89
2.4.1 : Organisation et le fonctionnement des organes de la commande publique	89
2.4.2 : Conduite des passations des marchés	90
a- Dans le cadre de la planification.....	90
b- Dans le cadre des documents de mise en concurrence	90
c- En ce qui concerne l'étape de publication et mise en concurrence...	91
d- En ce qui concerne les contrats.....	91
CHAPITRE V- DYSFONCTIONNEMENTS DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	93
Section 1 : Incidences procédurales de pratiques de computation de seuils sur les résultats d'attribution des marchés.....	93

1.1 : Fractionnement de besoins « Uniformes » et multiplicité de contrats non optimums.....	93
a- Computation saucissonnée des besoins pour éviter le contrôle a priori.....	94
b- Computation saucissonnée des besoins pour éviter la procédure d'appel d'offres	95
c- Multiplicité des contrats non optimums	97
1.2 : Appréciation de montants estimés de prestations et choix de l'offre évaluée la moins disant.....	97
1.3 : Régulation et contrôle de procédures des marchés publics	98
1.4 : Appréciation des offres anormalement basses ou anormalement hautes.....	99
Section 2 : Synthèse des autres principales anomalies ou défaillance en matière de marché publics	100
2.1 : Anomalies constatées concernant l'organisation et fonctionnement des organes de commande publique.....	100
2.1.1 : Au niveau des PRMP	100
2.1.2 : Au niveau des membres de CAO et l'UGPM	101
2.1.3 : Sur la connaissance en marchés publics	101
2.1.4 : Sur l'archivage	101
2.2 : Anomalies au niveau de la conduite de passation des marchés	101
CHAPITRE VI- SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS	105
Section 1 : Concernant l'organisation et le fonctionnement des organes de la commande publique	105
1.1 : Causes des défaillances constatées	105
Section 2 : Sur la conduite des passations des marchés	106
2.1 : Résultats des analyses.....	106
a- La planification	106
b- Les documents de mise en concurrence	107
c- Publication et mise en concurrence.....	108
d- Evaluation et attribution	108
e- Contrats	109
Section 3 : Mesure d'accompagnement	110
CONCLUSION DE DEUXIEME PARTIE	111

CONCLUSION GENERALE	113
LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES	xi
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	xiii
DOCUMENTS ANNEXES.....	xv
BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES.....	xxiv
RESUME	xxv

INTRODUCTION

A l'époque royale, les différents Rois et Règnes de Madagascar qui se sont succédés n'ont pas ménagés leurs efforts pour faire progresser leur pays vers le développement culturel, économique et social. C'est ainsi que le pays s'est entré en relation internationale avec différents peuples de la planète. Malgré ces ouvertures vers le monde extérieur et la multitude de ses richesses naturelles, le pays s'est sombré dans le marasme économique et la population devenait de plus en plus pauvre car le pays a été colonisé par les français qui n'ont pas du tout chercher que l'exploitation de la richesse de ce dernier. Face à l'oppression des français pendant la période de la colonisation, les nationalistes Malagasy sous l'égide des différentes associations plus ou moins organisées comme les Menalamba, le MDRM et les VVS se sont révoltés en 1947. Et l'aboutissement de ces mouvements d'insurrection fut l'indépendance du pays en 1960.

Depuis son indépendance jusqu'à maintenant, quatre Républiques se défilent. Bien que chacun des dirigeants successifs ait ses propres politiques de gouvernance, leur soit-disant objectif principal est le développement du pays. Et dans l'accomplissement de leurs missions, ils avaient tous travaillé de pairs avec des opérateurs et ou investisseurs économiques nationaux et internationaux. Et c'est dans ce cadre de collaborations avec les différents agents économiques nationaux ou internationaux que l'Administration Publique (l'Etat et ses démembrements) effectue des échanges de travaux et de prestations avec ces derniers. Ces échanges font parfois l'objet de contrat particulier, entre l'Etat et ses prestataires de services ou fournisseurs de biens, que nous allons voir à travers les Marchés Publics.

Le **concept de Marché Public** se définit comme « des contrats administratifs 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 de prestations intellectuelles »

A compter de cette époque, Madagascar avait toujours une réglementation de ces marchés publics. Toutefois, plusieurs modifications ont été effectuées suivant les époques. Elles ont été faites pour, justement, essayer d'apporter plus de clarté et de meilleures interprétations et d'utilisation de la réglementation. L'historique de ces multitudes modifications qui caractérise l'évolution du système de passation des Marchés à Madagascar sera évoquée ci-dessous. Mais il est important de préciser que malgré cette mutation, le

système de passation des marchés à Madagascar était toujours défaillant. Cette défaillance se manifeste surtout par la faiblesse du cadre législatif, réglementaire et institutionnel de l'époque ; l'incohérence constatée entre les pratiques et les procédures ainsi que la faiblesse voire absence de mécanisme de contrôle et de performance de la gestion.

Le Gouvernement Malagasy a pris la décision de renforcer la capacité des institutions par la professionnalisation de l'achat public aussi bien du côté de l'Administration qu'à celui du secteur privé. Cette décision Gouvernementale s'est traduite par sa volonté de renforcer la transparence dans les passations des marchés, de renforcer la capacité des intervenants à la commande publique, de faire du suivi et d'assister la passation des marchés publics et de procéder à l'évaluation et au suivi de la performance des achats dans le secteur publics.

La décision de renforcer le dispositif de lutte contre la corruption dans le domaine des marchés publics, avec des modalités d'application des sanctions, représente aussi la position prise par le Gouvernement.

Ainsi donc, l'adoption du code marque le premier pas qui constitue le jalon fondamental dans le processus de réforme, et la position que Madagascar a prise représente le virage que le pays a suivi pour atteindre ces objectifs en matière de réforme.

Pour mieux comprendre cette réforme, les objectifs qu'elle a fixés et ses apports dans la pratique sont énumérés ci-après :

- Simplifier la procédure de passation des marchés ;
- Utilisation des documents préétablis fixés par des textes réglementaires ;
- Elaboration de différents guides ou manuels pour les intervenants à la commande publique,
- Clarifier la structuration du système ;
- Répartition claire et sans ambiguïté des tâches de chaque intervenant ;
- Normaliser le système Elaboration et promulgation de texte qui régit les marchés publics un texte de caractère solennel, universel ;
- Moderniser le système de passation des marchés pour être plus performant dans le contexte de la globalisation des échanges commerciaux au niveau international et régional ;
- Augmenter l'efficacité de l'achat public par la détermination préalable des besoins ; Cette détermination préalable des besoins est une opération délicate et complexe allant de l'identification des besoins à la budgétisation en passant par la priorisation.

L'initiative de cette loi est du premier ministre de l'époque le feu Maître Jacques SILLA, par application des dispositions des articles 63, alinéa 2, et 84, alinéa 1^{er} de la constitution. Le fait d'être une loi confère au CMP un caractère solennel, c'est pourquoi l'Etat Malagasy a adopté la loi N° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant sur le code de passation des marchés.

Plusieurs textes d'application de ce code sont sortis depuis son apparition (voir annexe N°1).

Par ailleurs, les bailleurs de fonds et partenaires internationaux comme la Banque Mondiale ou l'OCDE/DAC exigent de la bonne gouvernance et de la transparence dans la passation de ces marchés publics. Sur ceux, une mission de la banque mondiale a été menée en 2002 au cours de laquelle des analyses concernant les failles et dysfonctionnements des marchés publics malagasy ont été effectuées. Le rapport analytique correspondant faisait ressortir plusieurs points de faiblesses qui mériteraient d'être améliorés. Ces handicaps constatés seront énoncés dans le chapitre II et III de la deuxième partie de ce mémoire. Ces diverses raisons sont donc à la base de la mise en œuvre des procédures et réglementations, que nous développerons dans notre travail.

Eu égard à ces multitudes de textes et réglementations en la matière, pourrait-on encore rencontrer des difficultés, des dysfonctionnements et/ou des manœuvres frauduleuses dans la passation des Marchés publics ? Et serait-il tolérable que des mauvais choix ou des injustices soient observés à l'encontre des prétendants ou souscripteurs de ces marchés ?

C'est dans l'optique de la recherche des défaillances de l'application de ces procédures et réglementations en vigueur et dans le but de suggérer des améliorations que nous focalisons notre travail de recherche. Ainsi, la problématique centrale de notre mémoire peut être résumée par la question suivante : « ***Dans quelles mesures les Marchés publics de Madagascar présentent-ils des dysfonctionnements et des retombées positives pour les différentes parties concernées ?*** »

En corollaire de cette problématique générale, des problèmes spécifiques que l'on peut formuler par les différentes questions qui suivent sont susceptibles d'être élucidés :

-Quelles sont les différentes formes de dysfonctionnements que l'on peut rencontrer dans ces marchés publics ?

-Comment et à quel niveau se manifestent-ils ? Et quels sont leurs impacts ?

Certes, il est clair que ces questions vont trouver leurs éléments de réponses à partir des différentes analyses successives qui vont s'enchaîner dans ce mémoire.

Le thème de recherche choisi : « **Procédures de Passation des Marchés Publics à Madagascar et ses dysfonctionnements** » n'entre pas dans le contexte du mot ou de la formule « réforme du code des marchés publics ». L'étude tend plutôt vers une bonne application des textes et procédures ainsi que la mise en place de mesures palliatives aux éventuelles failles constatées tant au sein de la structure en place qui est l'ARMP que de l'opérationnalité procédurale.

En effet cette étude de recherche n'a vocation à discréditer la structure existante, ni juger les textes et réglementations en vigueur, elle étudie l'amélioration et la compréhension de « la structure idéale » : « les normes et réglementation ». Dans ce contexte la mise en place d'une structure permettra d'analyser les points sombres d'exécution de travail et d'assurer, surtout, pour l'administration et les deux entités indépendantes, que le déroulement de ces marchés soit fiable et respecte le principe de bonne gouvernance.

Précisons que ce travail a une **vocation spécifique à un pays : Madagascar**, c'est pourquoi le cas des exemples et les faits cités ci-après ne sort pas de son cadre d'étude et surtout de tous les interactions de son environnement.

Notre cadre d'études et terrain d'investigation sont délimités au sein des différents départements ministériels intéressés par les marchés publics et surtout à l'ARMP. En tant que stagiaire de cette dernière entité, nos engagements envers elle sont les suivants :

- Respecter la discipline interne de l'ARMP,
- Prendre soin des matériels et équipements mis à notre disposition,
- Préserver rigoureusement la confidentialité des informations,
- Travailler et agir suivant les instructions de chaque responsable,
- Amener et apporter des suggestions ou améliorations dans les services ou direction (apport des connaissances théoriques),
- Participer à la réalisation des tâches de chaque agent dans chaque service concerné.

Notre stage s'est effectué au sein de l'ARMP dans la majorité des directions et aussi dans les deux entités indépendantes de l'ARMP. Il prend la forme d'apprentissage de travaux divers allant des attributions les plus simples des agents jusqu'aux tâches les plus ardues ; la pratique s'articule autour d'une mise en situation réelle.

Par ailleurs, après avoir pris connaissance des réalités dans l'entité et aux vues des attributions qu'on nous a confié, le choix du thème a été discuté avec nos superviseurs et validé par nos encadrement. Et pour l'élaboration de ce mémoire la méthodologie adoptée a comporté les différentes phases ci-après :

- Recherche Bibliographique et Webographie,
- Consultation des actes juridiques « actes règlementaires » tels que : Arrêté, Décision, circulaire, Note mis en vigueur pour régir le marché public. (Les Manuels, les méthodes de travail, les guides),
- Entrevues (formation et même apprentissage) avec les responsables de chaque service « direction »,
- Entrevue avec les enseignants chercheurs de l'université d'Antananarivo et les techniciens de l'audit interne au sein de l'ARMP,
- Discussions avec des professionnels entrepreneuriaux,
- Une expérimentation, à amélioration des interactions en milieu de travail des expériences subjectives des personnes impliquées résultant de la non-conformité des réglementations en Marchés publics,
- Etude documentaire et échange entre étudiant de l'université. « concertation au « centre » de l'université d'Antananarivo,
- Dépouillement, analyse et synthèse des informations recueillies et rédaction progressive du mémoire.

La partie empirique est constituée dans la mise en place de cette philosophie que représente l'Administration publique ; il est censé être normatif et orienté vers le temps. Cette vision de l'Administration publique place par définition l'intérêt de la société avant celui de l'individu, en tant que représentant permanent de l'Etat, l'administration publique ait une vision à long terme et de responsabilité. C'est dans cette philosophie que les Marchés publics adoptent leur politique de réorganisation vers l'efficience aussi bien dans le but de modifier que de préserver certains comportements.

Le présent travail s'articule autour de deux grandes parties ci-après :

- La première partie intitulée: « Cadres conceptuels des Marchés publics » développe les Fondements théoriques des marchés publics dans le premier chapitre, les procédures et mécanismes de fonctionnement des marchés publics dans le second et le concept sur la nouvelle gestion publique dans le troisième ;
- La seconde partie titrée: « Dysfonctionnements des procédures de passation des marchés publics » comporte trois chapitres respectifs, le premier s'intitule Analyse de la gestion des procédures de passation des marchés publics, le deuxième les limites (dysfonctionnements) sur les procédures de passation des marchés publics et le troisième parle des suggestions et propositions avancées.

Enfin, une conclusion concernant le thème développé termine le présent mémoire.

Partie I

CADRE CONCEPTUEL DES MARCHES PUBLICS

Cette partie va nous permettre de savoir et maîtriser les concepts fondamentaux indispensables d'être reconnu en matière de Marchés publics. Ainsi, elle abordera respectivement les fondements théoriques des marchés publics, les procédures et mécanismes de fonctionnement de ces marchés et le concept de la nouvelle gestion publique.

CHAPITRE I – FONDEMENTS THEORIQUES DES MARCHES PUBLICS

L'exécution des marchés publics est du domaine public et exige que tout un chacun, personnes physiques ou morales qui désirent y participer doivent savoir les concepts de base. Aussi, semble -t-il que le développement des notions fondamentales comme le cadre institutionnel et économique de recours aux marchés publics, les notions et principes généraux des marchés publics et les différents arrangements contractuels est de mise. En effet, pour que tout le monde soit au même diapason et traité de la même manière et que la chance d'être l'adjudicataire de marchés publics soit identique, et finalement, que la transparence soit assurée, alors il faut qu'on parle les mêmes langages. D'où la nécessité d'explicitier et préciser les diverses notions citées précédemment à travers les deux sections ci-après.

Section 1-Cadre institutionnel et économique de recours aux marchés publics

Cette section va parler des notions relatives aux marchés publics, les acteurs de ces marchés, les besoins économiques des différentes natures ou types du marché, les formes du marché et les offres.

1.1-Notion de marchés publics

Il s'agit de marchés conclus entre l'Etat et/ou l'un ou plusieurs de ses démembrements et des personnes physiques ou morales privées ou publiques dans lesquels les représentants du premier sont le bénéficiaire de certains biens ou services et les seconds sont les fournisseurs. Ce sont donc « des contrats administratifs 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 de prestations intellectuelles »¹

1.2-Acteurs des marchés publics

Ils sont constitués par les organes de l'achat public et les fournisseurs des besoins des organismes publics.

1.2.1-Les organes d'achat public

On distingue trois sortes d'organes dont les rôles principaux sont différents :

¹ Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2006 portant code des marchés publics

a-Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)

C'est une personne habilitée par l'Administration publique à signer le marché au nom de l'Autorité Contractante. Elle se charge de la conduite de la procédure de passation du marché depuis le choix de ce dernier jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché définitif. Ces attributions sont confiées à une Unité de Gestion de la Passation des Marchés (UGPM) créée au sein de la PRMP.

Sauf existence de délégation spécifique, la Personne Responsable des Marchés Publiques est :

- pour l'Etat, le Chef d'institution ou le Ministre Ordonnateur compétent destinataire du marché ;
- pour les Provinces autonomes, le Chef de la province ;
- pour les Régions, le Chef de Région ;
- pour les Communes, le Maire ;
- pour les Etablissements publics, le Directeur de l'Etablissement ;

b- Commission d'Appel d'Offres (CAO)

Présidée par la Personne Responsable des Marchés Publiques qui désigne ses membres, cette commission se charge de l'examen des candidatures et de l'évaluation des offres ou propositions reçues. Si nécessaire, la PRMP peut adjoindre la compétence de personnes spécialisées dans le cadre de l'évaluation des offres remises.

La composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de cette Commission d'Appel d'Offres sont déterminées par voie réglementaire.

c-Groupements d'achats publics

Selon l'importance de leurs besoins, un ou plusieurs départements ministériels peuvent être constitués par décret en conseil du gouvernement en groupement d'achat ou donner lieu à la création d'une cellule d'achats publics. Les Autorités Contractantes peuvent constituer ces groupements d'achats suite à un décret pris en conseil du gouvernement. A cet effet, la nomination des membres représentants de chaque département ministériel concerné ainsi que le Chef de file se fait par arrêté ministériel. Ce dernier se charge de l'organisation de l'ensemble des opérations de sélection d'un cocontractant, et ce dans le respect des règles édictées par le code des Marchés Publics.

La Commission d'Appel d'Offres du groupement d'achat est composée de personnes membres de ce dernier et est présidée par la PRMP du chef de file. Celle-ci choisit le cocontractant après avis de la CAO.

La signature du marché, le suivi et assurance de sa bonne exécution seront du ressort de la PRMP de chaque groupement, pour ce qui la concerne. Toutefois, le décret pris en

conseil du gouvernement peut prévoir que c'est la PRMP chef de file qui signe et exécute le marché au nom l'ensemble des membres du groupement.

1.2.2-Fournisseurs ou candidats auxmarchés publics

Ce sont les personnes physiques ou morales ayant remplies les conditions d'éligibilité aux marchés, notamment, celles qui ont pu démontrer leurs capacités juridique, technique et financière et qui ont l'expérience nécessaire pour exécuter les prestations, objet du marché.

Les personnes qualifiées doivent remplir les conditions et ou critères ci-dessous développés :

a-Conditions ou critères de qualification

A l'appui de leur candidature, ces personnes doivent fournir :

- des renseignements qui permettent d'évaluer leurs capacités professionnelles, techniques et financières. La liste de ces renseignements et documents requis est fixée par voie réglementaire par la PRMP dans le Dossier d'Appel d'Offres ;

- des déclarations sur l'honneur attestant que sa situation est conforme aux conditions d'exclusion citées ci-après ;

D'après la loi N° 2002-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics, sont exclus des marchés publics :

- « Les personnes physiques ou morales en état de liquidation judiciaire et les personnes physiques dont la faillite a été prononcée » ;

- « Les personnes physiques ou morales admises en règlement judiciaire qui ne peuvent justifier qu'elles ont été habilitées à poursuivre leur activité » ;

- « Les personnes physiques ou morales qui n'ont souscrit à leurs obligations fiscales ou para fiscale à la date limite fixée pour le dépôt des offres » ;

- « Les entreprises dans lesquelles la PRMP ou les membres de la CAO possèdent des intérêts financiers ou personnels directs de quelque nature que ce soit » ;

- « Les entreprises affiliées aux prestataires de service ayant contribué à préparer tout ou partie des Dossiers d'Appel d'Offres ou de consultation » ;

- « Les personnes physiques ou morales qui ont fait l'objet d'exclusion temporaire ou définitive résultant d'une infraction au Code Pénal ou prononcée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) pour atteinte à la réglementation des marchés publics.

b-Autres formes de candidatures

Outre les entreprises prises individuellement et les personnes physiques ayant remplies les conditions ci-dessus, les premières peuvent se porter candidat sous forme de groupement solidaire ou conjoint.

Pour le cas du groupement conjoint, l'opération étant divisée en lots, chacun des prestataires membres s'engage à exécuter le ou les lots qui lui sont susceptibles d'être attribués dans le cadre du marché.

Quant au groupement solidaire, chacun des prestataires membres du groupement est co-responsable de la totalité du marché donc engagé ensemble, quel que soit l'opération (opération entière ou divisée en lots).

Dans ces deux formes de groupement, un membre prestataire est désigné dans l'acte d'engagement comme mandataire. Ce dernier représente alors le groupement vis-à-vis de la PRMP et coordonne les prestations de leurs membres. Il est solidaire de chacun de ses coobligés pour l'exécution du marché.

Pour le groupement conjoint, l'acte unique d'engagement précise le montant et la répartition détaillée des prestations que chaque membre est tenu d'exécuter.

Quant au cas du groupement solidaire, l'acte d'engagement unique définit la totalité du marché que tous les membres sont obligés de réaliser.

Le signataire de tous les actes peut être soit l'ensemble des entreprises groupées, soit leur mandataire si celui-ci possède les habilitations nécessaires pour représenter le groupe au stade de la passation du marché.

Enfin, signalons qu'un prestataire ne peut pas être mandataire de plusieurs groupements pour un même marché et ne peut pas se porter candidat au dit marché, à la fois en tant que candidat individuel et membre d'un ou plusieurs groupements.

1.3-Nature ou type des marchés

La nature ou type de marchés se réfère à la désignation de celui-ci.

En fonction de l'objet des besoins de l'Administration Publique, on distingue différentes natures de marchés :

1.3.1-Marchés de travaux

Ils concernent la réalisation de tous travaux de bâtiment et ou de génie civil pour les organismes publics.

1.3.2-Marchés de fournitures

Leur objet est l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels.

1.3.3-Marchés de services

Ils ont pour objet la réalisation de prestation de services.

1.3.4-Marchés de prestations intellectuelles

Sont inclus dans ces marchés tous les travaux de prestations de caractère intellectuel dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable. Y sont compris notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage délégués, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance informatique.

Il est à noter qu'un marché relevant de l'un de ces catégories citées précédemment peut inclure à titre accessoire des éléments appartenant à d'autre.

Dans ce cas, la qualification de la nature du marché sera celle dont le montant est le plus élevé.

Par exemple, si un marché d'entretien de véhicule administratif comporte les éléments suivants : -achat d'amortisseur pour 1 500 000 ar et main d'œuvre pour 250 000 ar, alors ce marché concerne en même temps le marché de fournitures pour 1500 000 ar et le marché de services pour 250 000 ar. Puisque, le montant du premier est supérieur à celui du second, la classification définitive de celui-ci est le marché des Fournitures.

1.4-Formes des marchés

La forme du marché est déterminée à partir des prix des marchés. Les prix sont réputés, d'une part, couvrir toutes les dépenses nécessaires à l'Administration pour la satisfaction de ses besoins, d'autre part, permettre aux bénéficiaires des marchés d'obtenir un bénéfice raisonnable.

D'après le décret N° 98-559 du 06 Août 1998, on classe, d'après leur forme, les marchés publics en :

- marchés à prix global et forfaitaire ;
- marchés à prix unitaire ;
- marchés à prix provisoire ;
- marchés sur dépenses contrôlées.

1.4.1-Marchés à prix global et forfaitaire

Dans cette forme de marché, la prestation demandée par l'Administration est complètement déterminée et le prix fixé en bloc.

1.4.2-Marchés à prix unitaire

Dans ce cas, c'est le prix unitaire qui est fixé et le règlement effectué par l'Administration sera en fonction de l'importance de la prestation réellement exécutée c'est-à-dire que le montant total du règlement sera proportionnel aux quantités livrées ou exécutées.

1.4.3-Marchés à prix provisoires

Les marchés à prix provisoires concernent les prestations complexes ou d'une technique nouvelle ou présentant soit un caractère d'urgence impérieuse, soit des aléas techniques importants, qui obligent à commencer l'exécution du marché alors que toutes les conditions ne peuvent être complètement déterminées. Dans ce cas, les fournisseurs doivent se soumettre à un contrôle particulier de l'Administration.

Le marché à prix provisoire précise, en plus de la nature et des modalités du contrôle particulier de l'Administration, les obligations comptables imposées au titulaire, les éléments et règles de base à la détermination du prix définitif.

1.4.4-Marchés sur dépenses contrôlées

Dans ces marchés, les dépenses sont préfinancées par le titulaire et lui sont remboursées avec ou sans majoration, après contrôle éventuel de l'Administration sur la base des pièces justificatives et dans la limite de l'estimation préalablement fixée.

Le contrat doit préciser la nature, le mode de décompte et, le cas échéant, la valeur des divers éléments concourant de façon directe ou forfaitaire à la détermination du prix de règlement et éventuellement le taux de majoration convenu.

1.5-Offres

L'offre désigne les propositions ou suggestions des candidats aux marchés publics face à un ou des besoins spécifiques de l'Administration.

1.5.1-Présentation des offres

Les offres sont présentées sous formes d'acte d'engagement dans lequel figure les éléments distinctifs de chaque candidat, notamment, les prix des prestations, leurs caractéristiques techniques, les délais éventuels de livraison, les expériences et compétences techniques de l'offre.

Cet acte d'engagement est établi en un seul exemplaire (original) et portant la signature du ou des candidat(s) ou de leur(s) représentant(s) dûment habilités.

1.5.2-Critères et modalités de sélection des offres

L'offre retenue est celle dite la « moins disante ». Et, le cas échéant, d'autres critères tels les coûts d'utilisation, délai d'exécution, calendrier de paiement, et standardisation énumérés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) sont pris en compte pour départager. Des exemples d'illustration sont fournis en annexes.

Section 2-Notions et principes généraux des marchés publics

En plus des notions fondamentales développées dans la section précédente, d'autres concepts et principes généraux des marchés publics s'avèrent utiles. Ainsi, cette section parle

successivement des principes généraux des marchés publics, de leurs distinctions par rapport à d'autres formes d'intervention de l'Etat, ainsi que d'autres notions comme évaluation des offres et garanties.

2.1-Principes généraux des marchés publics

Les principes généraux des marchés publics sont axés sur le respect des trois idées fondamentales qui suivent :

- Liberté d'accès à la commande publique ;
- Egalité de traitement des candidats ;
- Transparence de la procédure.

2.1.1-Liberté d'accès à la commande publique

Ce principe a été instauré afin de permettre à toutes les personnes remplissant les conditions requises pour souscrire aux marchés publics de se porter candidat ; de ne pas écarter les candidats que sur la base des critères ou conditions prévus par le Code des Marchés Publics (CMP) (Capacités, garanties professionnelles et financières, caractéristiques des offres) et non pas autrement ; et d'éviter de subordonner l'accès des candidats aux marchés à des conditions discriminatoires injustifiées.

2.1.2-Egalité de traitement des candidats

Cette égalité de traitement va mettre tous les souscripteurs des marchés au même pied d'égalité au regard de l'information sur les conditions du marché. Elle fixe préalablement des règles du jeu claires pour garantir la transparence et la libre concurrence. Enfin, c'est un principe de non-discrimination autrement dit chaque soumissionnaire aura la même chance d'être adjudicataire d'un marché, pourvu que son offre soit la meilleure au regard des conditions édictées par l'appel d'offre.

2.1.3-Transparence des procédures

Les procédures appliquées sont à la base des décisions d'attribution des marchés. Elles sont connues par tous les candidats.

La transparence suppose :

- un système d'information performant qui permet la publication régulière et en temps opportun de toutes les informations sur les marchés publics ;
- l'éradication des entraves à la compétition et l'élimination des pratiques anti-concurrentielles ;
- une culture d'intégrité ;

-l'acceptation et la mise en œuvre d'un droit de recours par les soumissionnaires de se faire dédommager en cas de décisions inéquitables et/ou préjudiciables en matière d'attribution des marchés.

2.2-Distinction des marchés publics des opérations faisant intervenir l'Etat

On entend souvent d'autres opérations publiques faisant intervenir l'Etat ou l'Administration publique. Des précisions sur certaines d'entre eux méritent d'être signalées pour lever le doute. Citons brièvement quelques une :

2.2.1-Subventions

Ce sont des contributions financières de la personne publique à une ou des opérations d'intérêt général. Aucune contrepartie directe n'est attendue par cette dernière du versement de sa contribution. Par exemple, subvention accordée par l'Etat aux opérateurs économiques dans le secteur des hydrocarbures afin de maintenir les prix des carburants à des prix inférieurs au véritable prix.

2.2.2-Délégation de services

La délégation de services est un contrat par lequel l'autorité contractante confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats d'exploitation du service. Le délégataire peut être une société privée ou d'Etat ou à participation publique.

C'est dans le mode de rémunération qu'elle diffère fondamentalement des marchés publics.

Sont conclus dans la délégation de services publics, les concessions de services publics, les affermagés (opérations de réseau), et les régies intéressées.

2.3- Différentes formes d'appel d'offres (Mode de passation des marchés publics) et notions de garanties

Plusieurs modalités d'offres peuvent se présenter lors de la publication des marchés publics. En outre, certains de ces marchés peuvent être associés à des garanties spécifiques.

2.3.1-Mode de passation des marchés publics

La communication des marchés publics se fait généralement par voie d'appel d'offre. Ce dernier est la procédure par laquelle une autorité contractante choisit l'offre évaluée la moins disante sans négociation, sur la base des critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats.

Le code des marchés publics précise les différents types d'appel d'offre ci-après :

a-Appel d'Offre Ouvert

Un appel d'offre est dit ouvert lorsque tout candidat peut remettre une offre. C'est le mode de dévolution des marchés publics auquel doivent recourir par principe tous les Autorités contractantes adjudicateurs soumis au code de marchés publics.

Tout appel d'offre ouvert doit être porté à la connaissance du public au moins trente jours (30 jours) avant la date limite de la soumission, par avis spécifique d'appel public à la concurrence.

b-Appel d'Offres Restreint

Est qualifié comme tel tout appel d'offre dont l'accès est réservé uniquement aux candidats consultés préalablement par la Personne Responsable des Marchés Publics. Dans ce cas, l'Autorité contractante doit contacter au moins trois candidats. Toutefois, ce type d'appel d'offre ne peut être appliqué que sur proposition de la PRMP et après avis de l'ARMP, dans les cas ci-après :

- Le montant estimé du marché est plus petit qu'un seuil fixé par voie réglementaire ;
- Urgence avérée ;
- Confidentialité des prestations objet du marché ;
- Exécution des prestations en lieu et place d'un prestataire défaillant ;
- lorsque seul un nombre restreint (petit nombre) d'entreprises sont susceptibles de réaliser le marché.

c-Marchés de gré à gré

Dans ce cas, la PRMP engage directement les discussions lui paraissant utiles avec un candidat qu'il sélectionne d'avance et lui accorde le marché.

Les marchés de gré à gré ne peuvent être choisis que dans chacun des cas suivants :

- 1-Marchés portant sur des prestations qui doivent être tenues secrètes ;
- 2-Marchés ayant déjà fait l'objet d'appel d'offres mais non attribués du fait qu'aucune offre est recevable ou acceptable et sous réserves de non modification des conditions initiales ;
- 3-Marchés ayant déjà fait l'objet d'appel d'offres mais le candidat retenu a désisté immédiatement et sous réserve que la seconde offre évaluée la moins disante puisse être acceptée ;
- 4-Marchés dont l'urgence impérieuse suite à des circonstances imprévisibles pour l'Autorité Contractante est incompatible avec les délais exigés par les appels d'offres, et notamment lorsqu'il s'agit de faire exécuter des prestations en remplacement d'un

adjudicataire défaillant ou encore lorsqu'il s'agit de faire face à des situations d'urgence résultant de catastrophe naturelle ou technologique ;

5-Marchés destinés à répondre à des besoins spécifiques qui, pour des raisons tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un prestataire déterminé ;

6-Pour les prestations dont l'exécution ne peut être confiée qu'à une entité agréée en raison de considérations économiques et sociales, pourvu que le montant estimé de ces prestations soit inférieur à un seuil fixé par voie réglementaire ;

7-Pour des prestations complémentaires d'un marché déjà exécuté par un même titulaire ; le recours aux marchés complémentaires ne serait pas possible que si le marché initial a été attribué selon un appel d'offres et que les nouvelles prestations ne soient pas incluses dans le contrat primaire et qu'elles soient devenues indispensables suite à des circonstances imprévisibles et extérieures aux parties, ainsi qu'à la bonne exécution des prestations. De plus, ces compléments ne peuvent pas être dissociés techniquement et économiquement du marché principal et leur montant cumulé ne doit pas dépasser le tiers de ce dernier, avenants inclus.

Dans le cas de ces marchés de gré à gré, la Personne Responsable des Marchés Publics doit établir un rapport justificatif qui doit être transmis sans délai à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

2.3.2-Notions de garanties

Dans certains cas, un marché public peut être tributaire de garanties c'est-à-dire que les soumissionnaires doivent apporter des engagements financiers pour pouvoir accéder au marché. Ces engagements peuvent se revêtir de formes différentes telles :

- cautionnement bancaire ;
- chèque de banque ;
- toutes autres formes définies dans le dossier d'Appel d'Offres.

Le montant de ces garanties dépend de l'importance du marché et est fixé par l'Autorité contractante.

Lorsque les garanties sont exigées en contrepartie de l'admission à présenter une offre, on parle de garantie de soumission. Leur montant est indiqué dans le dossier d'Appel d'Offres et peut atteindre 1 à 2 % de l'offre ou du marché prévisionnel. Elles doivent être libérées au plus tard à la date limite d'expiration. Soulignons que ces garanties ne sont pas nécessaires s'il s'agit de marchés de fournitures simples ou de marchés de prestations intellectuelles.

Par contre, on parle de garanties de bonne fin lorsque celles-ci sont demandées au soumissionnaire pour préserver la bonne exécution ou réalisation des prestations. Elles concernent surtout les marchés dont la période d'exécution dépasse six mois.

Leur montant est fixé par la PRMP et les cahiers de charges précisent le maximum qui ne peut pas dépasser 5% du marché initial.

Comme les garanties de soumission, les marchés de prestations intellectuelles sont exempts de garantie de bonne fin. Il en est de même pour les titulaires de marchés inférieurs à un montant fixé par voie réglementaire.

Enfin, remarquons en outre qu'il est possible de réclamer au titulaire d'un marché une garantie en remboursement d'avance, ou une garantie de parfait achèvement.

Pour clore ce chapitre, disons que la connaissance de ces différentes terminologies, concepts et principes de base ou généraux sont indispensables pour la suite de notre étude. Ils permettront de parler les mêmes langages et éviteront les mauvaises interprétations et surprises. Certes, il est évident que ces développements ne sont pas exhaustifs ni rédhibitoires mais ils nous guideront tout au long de la compréhension et la maîtrise des marchés publics. Par ailleurs, certains d'entre eux voire même la majorité seront encore citées ou reprises dans les procédures et mécanismes de fonctionnement des marchés publics, objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II – PROCEDURES ET MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DES MARCHES PUBLICS

Comme toute autre forme de marchés quelconques, par exemple marché financiers ou des capitaux, marchés de la vanille, etc ... et pour assurer la bonne marche et éviter l'anarchisme dans ces marchés, il a été instauré des procédures et des mécanismes de fonctionnement pour les marchés publics. En fait, les marchés publics ne se limitent pas uniquement aux relations entre l'Administration et les opérateurs nationaux mais peuvent s'étendre à des relations internationales. Ainsi, la mise en place des règles et procédures régissant ces marchés est de portée notoire pour pallier aux éventuels risques de désaccord, de mésentente et de conflits d'intérêts que pourraient engendrer de tels marchés.

Dès le début, il s'avère nécessaire de faire une petite nuance entre procédure et mécanisme de fonctionnement. Si la première désigne l'ensemble des formalités, règles et principes généraux que doivent se soumettre les intervenants notamment les candidats offreurs de prestations, le second décrit le processus et le déroulement de l'exécution de ces marchés. Cependant, leurs développements sont indissociables car quelque fois, il semble difficile de distinguer nettement procédures et mécanismes de fonctionnement.

Nous aborderons ces procédures et mécanismes de fonctionnement à travers les quatre sections suivantes.

Section 1- La phase de passation des marchés publics

Beaucoup de règles et de formalités doivent être respectées en matière de marchés publics. Celles-ci sont développées dans les différentes sous-sections qui suivent :

1.1-Définition des besoins

Préalablement à la passation de la commande proprement dite, chaque entité de l'Administration, par le biais de l'autorité contractante, doit déterminer avec précision ses besoins. Ces derniers doivent être décrits de manière claire et précise au moyen des *spécifications techniques ou des termes de référence* afin que les candidats puissent répondre convenablement sans avoir à inclure dans leurs offres des réserves ou des conditions particulières.

Pour le calcul des crédits requis, condition d'existence du marché, et pour déterminer si les seuils d'application des procédures formalisées de passation ou de contrôle a priori des marchés sont atteints, il est aussi nécessaire de faire l'évaluation du montant des besoins.

Les principes suivants doivent être respectés lors de la définition des besoins :

- Réalité : c'est-à-dire définir un besoin réel et non hypothétique, et définir des prestations adaptées au besoin sans aller au-delà de l'objet du contrat futur ;

- Conformité : c'est-à-dire définir un besoin qui soit légal ;

-Précision : c'est-à-dire des besoins précis et qui ont de fortes chances d'être réalisé, qui puissent être satisfaits. Les besoins (volume, hauteur, longueur,...) et les capacités (puissance, mémoire, capacité,...) sont définis sous forme de critère minimum ou de plage ;

-Rapidité : c'est-à-dire définir tôt les besoins (15 octobre de l'année N-1) pour les affiner ; il ne faut pas attendre la mise en place des crédits pour lancer l'appel d'offre.

-Non-discrimination : c'est-à-dire éviter de mentionner des marques ou de mentionner «matériel de type X ou équivalent », ni de préciser de condition de nationalité (sauf cas particulier des marchés de défense) ;

-Normalisation : c'est-à-dire se conformer aux normes du marché s'il existe.

1.2-Choix du mode de passation

Avant de publier officiellement l'existence de marché, la PRMP choisit le mode de passation du marché en question en se référant aux seuils de passation minimum. Si le montant du marché est inférieur aux seuils, le choix porte sur :

- Soit par appel d'offre ouvert ;
- Soit par appel d'offre restreint ;
- Soit par Marchés de gré à gré ;
- Soit par consultation restreinte de fournisseurs ou d'entreprise ;
- Soit par appel d'offre ouvert avec pré-qualification.

Ces différents modes d'appel de marchés sont déjà détaillés à la section 2.3.1 du chapitre précédent.

1.3-Etablissement et publication de l'avis général de passation de marchés

Chaque année, la PRMP doit publier dans le Journal Officiel et aux moins dans un des journaux prévus par la décision N° 001/2006/MEFB/ARMP du 14 Août 2006, la liste de l'ensemble des marchés publics de l'année suivante (pour l'exercice budgétaire suivant) qu'elle envisage de passer par appel d'offres. Cette publication est faite suivant un modèle comme suit :

Tableau N°01 :AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES POUR L'ANNEE ...

Désignation de l'Autorité Contractante Date d'élaboration du doc initial

Désignation de la PRMP..... N° et date de la dernière mise à jour.....

Adresse de la PRMP..... N° de la présente mise à jour.....

Type de marché (fournitures, travaux, services, prestations intellectuelles)	Objet de l' Appel d'offres ou de présélection	Montant estimatif du marché	Financement	Mode de passation (AOO, AOR)	Date probable de disponibilité des DAO ou du Dossier de consultation

Ale

La Personne Responsable des Marchés Publics

Source : Cours de MR ANIVOSOA Jaonasy sur la Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant sur Code des Marchés Publics

Cette publication préalable a pour objectif d'informer les futurs candidats potentiels sur les opportunités des marchés publics.

Les avis spécifiques d'appel public à la concurrence concernant chaque marché se réfèrent à l'avis général dans lequel le projet de marché était cité. Les exigences suivantes doivent être respectées sinon les dits-dossiers (DAO/DC) seront rejetés :

-soumission de ces avis généraux au contrôle et suivi de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics au plus tard 15 jours après l'ouverture de l'exercice budgétaire ;

-la présentation de la publication doit être conforme au modèle dans l'arrêté N° 11 185/2006/MEFB du 29 juin 2006 ;

-mise à jour à chaque fin de trimestre de ces avis généraux de passation des marchés qui seront soumis dans les mêmes formes au contrôle de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics dans les 07 premiers jours suivant le trimestre ;

-Etablissement et soumission aux suivis et contrôles de l'Autorité de Régulation des Marchés publics du calendrier annuel de passation des Marchés publics, avant la soumission de tout DAO ou DC ou projet de marché.

1.4-Elaboration des Dossiers d'Appel d'Offres

Le DAO ou DC se fait établir par la PRMP sur la base des instructions aux candidats et des spécifications particulières ou termes de référence (TdR) et des autres annexes.

Le tableau ci-après donne la Composition des dossiers d'appel d'offres (DAO ou DC)

Tableau N° 02 : Composition des DAO/DC

Dossier d'Appel d'Offres (DAO) (Travaux, Fournitures, Services)	Dossier de Consultation (DC) (Prestations intellectuelles)
<u>1^{ère} Partie : APPEL D'OFFRE</u> -Instructions aux candidats (IC) -Données particulières de l'Appel d'Offres (DPAO) -Formulaires –type de soumissions <u>2^{ème} Partie : MARCHE</u> -Acte d'engagement et ses annexes -Cahiers de Prescriptions Spéciales (CPS) : . Cahier de Clauses Administratives Particulières (CCAP) . Spécifications techniques (ST) et ses annexes -Cahier de Clauses Administratives Générales (CCAG)	<u>1^{ère} Partie : APPEL D'OFFRE</u> -Instructions aux candidats (IC) -Données particulières des Instructions aux candidats (DPIC) -Formulaires-types de soumissions <u>2^{ème} Partie : MARCHE</u> -Acte d'engagement et ses annexes -Cahiers de Prescriptions Spéciales (CPS) : . Cahier de Clauses Administratives Particulières (CCAP) . Termes de référence (TdR) et ses annexes -Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG)

Source : Cours MR ANIVOSOA Joanasy sur la Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics

1.5-Transmission des projets de DAO à la Commission des Marchés pour contrôle à priori

Avant le lancement de l'avis d'appel d'offre, les projets de DAO doivent être examinés par la Commission des marchés dans les cas où le montant estimé du marché serait supérieur ou égal aux seuils ci-après :

- Travaux routiers : 2 milliards d'Ariary ;
- Entretien routier : 1 milliard d'Ariary ;
- Autres que routiers : 500 Millions d'Ariary ;
- Fournitures : 200 Millions d'Ariary ;
- Services : 100 Millions d'Ariary ;

-Prestations intellectuelles : 100 Millions d'Ariary.

Après examen et contrôle a priori, la Commission des marchés émet un avis avec éventuellement des observations ou des corrections que la PRMP doit tenir compte.

Pour les cas de financement extérieur, un avis de non objection préalable des bailleurs de fonds est requis.

1.6-Lancement de l'avis d'appel d'offres (Publication de l'avis spécifique)

C'est la phase de publication des avis spécifiques d'appel public à la concurrence dans les journaux (au moins un journal quotidien de grande diffusion et un journal spécialisé de l'Administration), d'affichage ou de communication, etc ...

A cet effet, les délais minimums ci-après sont à respecter :

Pour l'Appel d'Offres Ouvert :

- Cas de financement local : 30 jours avant la date limite de remise des offres ;
- Cas de financement extérieur : 45 à 120 jours.

Pour l'Appel d'Offres restreint :

- ✓ Cas général : 30 jours avant la date limite de remise des offres
- ✓ Cas d'urgence avérée : 10 jours minimum (décret N° 2007-182 du 27 février 2007)

1.7-Demande d'éclaircissement éventuel sur le DAO

Si nécessaire, les candidats peuvent demander des renseignements complémentaires auprès de la PRMP, avant le 6^{ème} jour précédant la date limite de remise des offres.

Les réponses données par la PRMP aux demandes de renseignements complémentaires doivent être communiquées à tous les autres candidats ayant retiré un DAO.

Les demandes d'éclaircissement ainsi que les réponses de la PRMP doivent être écrites donc de manière officielle.

1.8- Réponses à l'Appel d'Offres

Obligatoirement, les offres des candidats comportent :

- les divers renseignements, documents et pièces constitutives du marché ;
- la signature du candidat ou de son mandataire ;
- un acte d'engagement établi en un seul exemplaire et signé par le candidat.

La mise sous pli de l'offre doit se faire comme suit :

- dans des conditions préservant la confidentialité de son contenu ;

-dans une enveloppe extérieure sur laquelle figure :

- * le nom de l'Autorité contractante ;
- * l'Adresse de l'Autorité contractante ;
- * l'Identification de l'Appel d'Offres ;
- * la mention : « **Ne pas ouvrir avant les dates et heure d'ouverture des plis** » ; et à l'intérieure de laquelle se trouve :
 - * une enveloppe renfermant l'original de l'offre et portant la mention « **Original** » ;
 - * une (ou des) enveloppe(s) (nombre en fonction de l'exigence dans le DAO) renfermant la (ou les) copie(s) de l'offre et portant la mention « **Copie** ».

1.9-Réception des plis

Pour l'envoi des plis, trois possibilités sont acceptées :

- Envoi par poste ;
- Remise en mains propres (possibilité de remise juste au début de la séance d'ouverture des plis, mais avant que le premier pli soit ouvert) ;
- Envoi par voie électronique (sous réserve que les textes de dématérialisation de la procédure soient sortis).

A cette phase, la PRMP est tenu de :

- respecter les dates et heure limite de remise des offres ;
 - d'enregistrer les plis dans l'ordre d'arrivé dans un registre de dépôt des offres et reporter le N° d'enregistrement sur les enveloppes ;
 - Conserver les plis dans un coffre ou un local fermé ;
 - Arrêter en toutes lettres le registre de dépôt des offres au jour et heure limites fixés pour la remise des offres.
- **Toute offre reçue par le Maître d'œuvre après la date et heure limite de réception des offres est irrecevable et retournée au candidat sans avoir être consultée. Toutefois, toute offre reçue au début de la séance de dépouillement avant l'ouverture du premier pli est recevable.**

1.10- Ouverture des plis

L'ouverture des plis se fait publiquement à la date et heure limite fixées préalablement pour la clôture de l'offre. Les candidats et leurs représentants peuvent assister à la séance. Elle est présidée par la PRMP ou son représentant et se déroule ainsi :

-Lecture à haute voix :

- Du nom de chaque candidat ;
- Du montant de l'offre ;
- Du montant de chaque variante (éventuellement) ;
- Des rabais proposés (éventuellement) ;
- De la présence ou de l'absence de la garantie des offres (caution de soumission) ou de toutes autres pièces jugées utiles

-Etablissement séance tenante du procès-verbal d'ouverture des plis :

- Comportant le nom du candidat ;
- Mentionnant, s'il y a lieu, le retrait, le remplacement ou la modification de l'offre ;
- Mentionnant l'existence ou l'absence d'une garantie de soumission, si elle est exigée ;
- Contresigné par toutes personnes présentes (membres CAO, candidats ou leurs représentants) ;
- A remettre aux candidats et leurs représentants ;
- A publier par la PRMP.

1.11-Evaluation des offres (substantiellement conformes)

Cette évaluation est un véritable processus qui comprend plusieurs étapes telles :

a-Contrôle de conformité des offres par rapport aux prescriptions du DAO/DC

L'objectif principal de ce contrôle est de vérifier si l'offre de chacun des candidats est conforme ou non aux exigences de l'acheteur public.

Une offre est dite « **non conforme** » si :

- L'acte d'engagement :
 - i. n'est pas fourni ;
 - ii. n'est pas signé (l'absence de paraphe sur chaque page ne constitue pas un défaut de conformité) ;
 - iii. ne mentionne pas le prix ;
 - iv. ne comporte pas d'annexe déterminant le prix dûment signé ;
 - v. mentionne un prix ou des modalités de calcul du prix non conformes DAO/DC.
- La garantie de soumission est absente alors qu'elle est exigée dans le DAO ;

- L'offre n'est pas conforme pour l'essentiel par rapport aux dispositions du DAO/DC.

Par contre, une offre peut être qualifiée de « **conforme** » lorsque les insuffisances de l'offre ou les pièces non fournies :

- Ne sont pas essentielles :
 - à la détermination du prix ou des prestations offertes ;
 - à la constatation de l'engagement du candidat ;
- ne sont pas spécifiés comme obligatoire par le DAO, et peuvent être fournies par le candidat avant l'attribution provisoire, à la fin de la période d'évaluation des offres ;
- concernent les qualifications du candidat qui, dans le cas d'un DAO, sont examinés après évaluation.

b-Elimination des offres non conformes pour l'essentiel

A l'issu du contrôle précédent, les offres non conformes sont éliminées.

c-Correction des erreurs de calcul éventuel

Seules les offres reconnues comme « conformes » sont vérifiées. A cet effet, les points suivants font l'objet de la vérification :

. Concordance entre montant en chiffres et en lettres, les montants en lettres faisant foi en cas de différence ;

. Cohérence entre $\text{Prix Unitaire} \times \text{Quantité} = \text{Prix Total}$: en cas de discordance, le Prix Unitaire fera foi ;

. Au cas où il y aurait erreurs dans la décomposition Prix global et Forfaitaire, le montant ne sera pas rectifié pour l'évaluation de l'offre. Toutefois, le candidat retenu sera invité à corriger cette décomposition pour la mettre en harmonie avec le Prix Forfaitaire ;

. S'il y a écart entre les prix unitaires du bordereau des prix unitaires et ceux liés aux quantités, ce sont ceux du bordereau qui seront pris.

d- Evaluation, comparaison et classement des offres

- L'évaluation concerne uniquement les offres conformes et est faite par la CAO en utilisant les critères et méthodes définis dans le DAO/DC.
- Le montant évalué de l'offre est le prix converti en Ariary plus les ajustements divers suite aux erreurs arithmétiques, critères additionnels, rabais,...
- La CAO peut rejeter, par décision motivée, une offre qu'elle juge anormalement basse ou anormalement haute, si elle trouve que l'offre ne corresponde pas à la réalité économique par rapport à la prestation offerte ;

- La PRMP détermine l'offre dite la « moins disante » et effectue le classement des offres substantiellement conformes.

e-Choix de l'offre la moinsdisante

La PRMP doit effectuer un tri sur toutes les offres reçues des candidats ayant répondu à l'appel du marché. Ce choix se repose sur le critère d'évaluation des offres.

L'offre évaluée la moins disante est déterminée sur la base du prix et le cas échéant, d'autres critères comme les coûts d'utilisation, délai d'exécution, calendrier de paiement et standardisation. Ces critères doivent être mentionnés dans le DAO ou dossier d'Invitation et être exprimés en termes monétaires ou sous formes de critères éliminatoires.

f-Vérification a posteriori de la qualification du candidat

Cette vérification consiste à l'évaluation de l'expérience, des capacités et des qualifications du candidat retenu qui a présenté l'offre la moins disante, au vue des garanties techniques et professionnelles soumises et de sa situation financière.

Cette évaluation est fondée sur la base :

- . De l'examen des pièces attestant les qualifications du candidat par rapport aux dispositions de l'IC et des DPAO ;
- . De la détermination de l'éligibilité du candidat ;
- . Des justifications relatives à la situation juridique et fiscale du candidat.

1.12-Projet d'Attribution du marché

Après les différentes analyses et évaluations précédentes, la PRMP arrête son choix sur le candidat qualifié qui a rempli tous les critères du DAO ainsi d'offre conforme et la moins disante.

1.13-Transmission du projet de marché à la Commission d'Appel d'Offre et notification des résultats d'attribution

La CAO, à la réception de la décision de la PRMP, examine le projet de marché pour vérifier sa conformité aux seuils correspondants et prend sa décision.

1.14-Publication des résultats d'attribution

La PRMP publie les résultats d'attribution soit par information des candidats non retenus, soit par affichage au siège de l'autorité contractante.

1.15-Signature du marché

Avant la signature du contrat, la PRMP doit respecter le délai suspensif de dix jours.

Ce délai est décompté à partir de la date la plus tardive entre la date d'information des candidats et celle de l'affichage des résultats.

1.16-Visa et Approbation du marché

Le marché sera transmis au contrôle financier pour visa et passera à l'autorité contractante pour approbation du contrat.

1.17-Notification du marché

Une fois toutes ces formalités et différentes étapes terminées, le marché signé sera transmis au titulaire.

La date de notification sera la date de réception du marché par son titulaire.

Et avant tout commencement d'exécution, les marchés doivent remplir les formalités d'enregistrement.

Section 2- La Phase d'exécution des marchés

L'exécution ou mise en œuvre des marchés est conditionnée par l'accomplissement de diverses formalités et exige certains documents. En effet, aucun marché ne peut commencer qu'après les différentes étapes citées dans la section précédente et les documents constitutifs qui suivent seront exigés :

2.1-Documents constitutifs des marchés publics

Ils comprennent l'acte d'engagement, les cahiers de charges et l'ordre de service de commencer les prestations.

2.1.1-Acte d'engagement

C'est un acte signé par le candidat qui présente son offre et adhère aux clauses rédigées par la PRMP. Il est ensuite signé par cette dernière.

2.1.2-Cahiers de charges

Ils sont constitués par les documents généraux et les dossiers particuliers.

Les documents généraux comprennent les Cahiers des Clauses Administratives Générales (CCAG) et les Cahiers des Prescriptions Communes (CPC) tandis que les dossiers particuliers contiennent le Cahier des Prescriptions Spéciales (CPS) c'est-à-dire l'ensemble des Cahiers de Clauses Administratives Particulières (CCAP) et les Spécifications Techniques (ST).

a-Cahiers des Clauses Administratives Générales

Ils sont établis et publiés par voie réglementaire par les ministres compétents et fixent les dispositions administratives applicables à tous les marchés de même nature.

b-Cahiers de Prescriptions communes

Etablis et publiés comme les précédents, ces cahiers précisent les dispositions techniques qui s'appliquent aux marchés de même nature.

c-Cahier des Prescriptions Spéciales

Constituant des documents particuliers, il indique les clauses propres à chaque marché et comportant obligatoirement l'indication des articles des CCAG et des Prescriptions Communes auxquels il est éventuellement dérogé.

2.1.3-Ordre de service de commencer les prestations

C'est un acte écrit par lequel l'Autorité contractante, le maître d'œuvre ou le maître délégué d'ouvrage le cas échéant, s'adresse au titulaire pour lui signifier ses instructions, ses décisions sur les modalités d'exécution du marché, ses rappels à l'ordre et ses mises en demeure.

L'ordre de service, daté et numéroté par l'Autorité contractante, est fait en deux exemplaires et est adressé au titulaire. Ce dernier, après l'avoir signé et y indiqué la date de sa réception, retourne immédiatement l'un des exemplaires à la Personne Responsable des Marchés Publics ou au maître d'œuvre s'il existe.

L'ordre de service est exécutoire.

2.1.4-Mentions obligatoires des marchés

Signalons que, les marchés publics, après mise en concurrence doivent comporter les mentions suivantes (**tirées de la loi N° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant code des marchés publics**):

- L'identification des parties contractantes ;
- La justification de la qualité du signataire du marché ;
- La définition de l'objet du marché ;
- La référence des articles du texte en vertu desquels le marché est passé ;
- L'énumération par ordre de priorité des pièces du marché ;
- Le prix ou les modalités de sa détermination ;
- Le délai d'exécution du marché et le cas échéant, les modalités de sanction de tout dépassement de ce délai ;
- Les conditions de réception et, le cas échéant, de réception partielle, des prestations ;
- Les conditions de règlements et les modalités de réception ;
- Les conditions de résiliation ;
- La date de notification du marché ;
- Le comptable publique chargé du paiement et l'imputation budgétaire du marché ;
- La domiciliation bancaire où les paiements seront effectués ;
- Dans le cas où il est fait appel à la concurrence internationale, le droit applicable.

Comme il est difficile de cerner ou prévoir exactement ce qui pourrait se passer dans l'avenir, il est alors plus prudent d'envisager les éventuels changements.

2.2-Cas de changement en cours : les avenants

Pour de raisons diverses indépendantes de la volonté des parties prenantes et qui pourraient être plus ou moins prévisibles, des changements ultérieurs seraient possibles, il s'avère alors nécessaire d'établir un avenant.

Précisons que l'avenant est un écrit constatant un accord de volonté des parties au marché et ayant objet de modifier une ou plusieurs dispositions du dit-marché. Ces modifications peuvent se porter sur chacun des points ci-après :

- Modification d'une des clauses du marché public (concerne un élément déterminant de l'accord antérieur et qui ne peut pas être réglé par les dispositions contractuelles) ;
- changement dans les volumes de travaux, de fournitures ou de prestations (dépassement des variations maximales prévues par les cahiers de charges) ;
- Changement dans les délais contractuels ;
- changement dans les prix.

2.3- Règlements, retard d'exécution et résiliation du contrat

En tant que contrat à titre onéreux passé par l'Administration avec des personnes morales ou particulières, les marchés publics entraîneront des paiements ou débours ; leur exécution pourrait accuser de retard ou ce contrat pourrait être résilié.

2.3.1-Règlements

Les marchés devenus définitifs donnent lieu au profit de leur titulaire, à des versements à titre d'avances, d'acomptes, soit à titre de règlement pour solde dans les conditions fixées par le code des marchés publics.

2.3.1.1 -Avance

Il s'agit de somme versée par l'Autorité contractante au titulaire du marché avant le démarrage pour des travaux préparatoires. Leurs conditions d'octroi sont fixées dans les cahiers de charges et ne peuvent être modifiées par avenant.

Leurs bénéficiaires restent débiteurs de l'Administration et leurs remboursements se font par retenu à la source en fonction du rythme de réalisation du marché, et selon le pourcentage de l'avance si les livraisons se font en plusieurs tranches ou lots.

2.3.1.2-Acomptes

Ce sont des versements accordés par l'Autorité contractante au titulaire de marché sur des services déjà commencés. Les conditions de paiements sont déterminées dans le marché et leur montant ne doit pas excéder la valeur des prestations effectivement réalisées. La périodicité de versement est fixée au maximum à 03 mois et ils sont facultatifs pour un marché de délai d'exécution inférieur à 03 mois.

2.3.1.3-Règlements et intérêts moratoires

Le délai maximal de paiement d'un marché public est de 75 jours à compter de la réception de la facture ou de la demande d'avance. Le défaut de paiement à l'expiration de ce délai ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché, au bénéfice d'intérêts moratoires (IM).

Ces intérêts moratoires sont calculés sur la base du montant hors taxe (TVA ou TST), au taux directeur de la Banque Centrale de Madagascar majoré de 1 point (en vigueur à la date de début de la période où commence à courir les moratoires), pendant la période commençant le premier jour suivant l'expiration du délai de paiement jusqu'à la date effective de règlement (date effective où le compte du titulaire est crédité).

Par ailleurs, le défaut de règlement de tout ou partie des intérêts moratoire entraine un paiement d'intérêts complémentaires de 2% par mois de retard calculés sur la valeur des IM dus.

2.3.2- Retard d'exécution, résiliation ou ajournement du contrat

Pour de raisons diverses indépendantes ou non de la volonté des titulaires de marchés, des retards sur la réalisation de l'objet du marché pourraient arriver. De même, la résiliation ou l'ajournement du contrat de marché ne serait pas à écarter.

2.3.2.1- Retard d'exécution

Au cas où le délai d'exécution des prestations fournies par le titulaire n'est pas respecté, ce dernier serait passible de pénalités, après mise en demeure préalable, sous réserve que les pénalités soient prévues dans le marché.

Sauf décisions contraires prises par le CCAP, les pénalités sont plafonnées à 15 % du montant du marché. Au de-là de celui-ci, l'acheteur ou le maître d'œuvre peut résilier le contrat sans mise en demeure préalable aux torts du titulaire.

Les pénalités commencent à courir dès la simple constatation du retard par l'acheteur ou le maître d'œuvre. Les jours fériés ou chômés prévus par loi et les jours de repos hebdomadaires ne sont pas déduits dans le calcul de ces pénalités.

Les cas de retard ci-après peuvent être observés :

a- Retard dans l'exécution du marché

Dans de tel cas, les pénalités sont différentes selon qu'il s'agit de marché de fournitures ou de travaux.

Pour les fournitures, le montant de celles-ci est de 1/ 1000 par jour, calculé à partir du prix de base du total du marché initial ou de la partie considérée du marché avec les éventuels modifications ou avenants intervenus. Quant aux marchés des travaux, elles s'élèvent à 1/2000 de ces mêmes éléments.

Ces mêmes pénalités s'appliquent aux autres retards prévus par le CCAP dans la réalisation de certains ouvrages, parties d'ouvrages ou ensemble de prestations dont les délais ou dates limites sont fixés dans le Marché .

b- Retard dans la remise des décomptes, mémoires ou factures

Comme les précédentes, les pénalités diffèrent dans chaque cas.

Elles s'élèvent à 1/5000 par jour de leur montant hors taxe (TVA) pour les fournitures dont les décomptes, factures ou mémoires sont à remettre en cours d'exécution du Marché ; et à 1/10 000 par jour de leur montant hors taxe (TVA) si le décompte, facture ou mémoire est unique ou final.

Par contre, les pénalités journalières sont respectivement de 1/5 000 de leur montant hors TVA pour les décomptes mensuels et 1/ 10 000 de leur montant hors TVA pour le décompte unique ou final dans les cas des marchés de travaux.

Dans tous les cas, les pénalités sont applicables aux candidats titulaires du marché après un ordre de service leur rappelant leurs obligations et sont décomptées depuis la date limite fixée par l'ordre jusqu'à la remise effective du projet de décompte attendu.

2.3.2.2- Résiliation de contrat

Outre la raison de résiliation déjà énoncée auparavant (dépassement du pourcentage de 15% du montant du marché pour les pénalités de retard), la résiliation peut survenir dans les cas ci-après, sous réserve de mise en demeure motivée :

a-à l'initiative de la PRMP suite à :

- Une faute grave du titulaire ou une carence de celui-ci à exécuter son marché après mise en demeure ou de la liquidation de l'entreprise titulaire ;
- Un motif d'intérêt général.

b- à l'initiative du titulaire pour cause de :

- Défaut de paiement pendant un délai de six mois à compter de la demande de paiement des factures émises ;
- D'ajournement du marché pour une durée consécutive supérieure à trois mois.

c- à l'initiative de l'une des parties pour cas de :

- ✓ Force majeure empêchant la réalisation de l'objet du marché.

2.3.2.3.-Ajournement

Par ailleurs, au cas où la résiliation serait aux torts de l'Autorité Contractante, ce dernier est tenu de verser au titulaire du marché une indemnité forfaitaire calculée sur la base

des prestations restant à exécuter, dans un délai de de trois mois. Les cahiers des Clauses Administratives générales fixent le pourcentage pour chaque type de marché.

S'agissant de contrat entre deux parties distinctes, les marchés publics seraient susceptibles de mal-entendus ou désaccords, il s'avère alors nécessaire de parler des procédures de règlements des litiges et des recours possibles pour les candidats.

Section 3-Règlement des litiges et recours sur les marchés publics

Cette section évoque les règlements des litiges éventuels et les recours sur les marchés publics.

3.1.-Règlement amiable des litiges

Les éventuels litiges qui pourraient survenir dans le cadre des marchés publics sont résolubles au niveau des Comités de Règlement Amiable des Litiges constitués par voie réglementaire. Ces Comités comprennent un représentant du secteur économique national, un magistrat et une personne reconnue pour son expérience en matière de marchés publics.

Les comités peuvent être saisis de tout différend relatif au contrat, soit par :

- le titulaire intéressé après avoir avisé l'Autorité Contractante, par lettre recommandée, des griefs qu'il entend faire valoir ;
- par la Personne Responsable des Marchés Publics ;

3.2.-Recours en matière d'attribution de marchés publics

Les candidats aux marchés publics disposent de plusieurs voies de recours en cas de réclamations ou de doléances. Quelques articles (Art 55, 56 et 57) du code des marchés publics donnent des précisions sur ces recours.

3.2.1-Publicité de l'attribution du marché

La PRMP envoie pour publication dans un délai de trente jours à compter de la notification du marché un avis d'attribution. Les renseignements fournis dans cet avis sont fixés par voie réglementaires (arrêté Ministériel) émanant du Ministère des finances et du Budget. Les avis d'attribution sont émis dans les mêmes conditions que ceux de publicité.

3.2.2- Recours gracieux

Tout candidat à une procédure d'attribution d'un marché est habilité à saisir la personne responsable dudit marché d'un recours gracieux dans lequel il expose ses griefs sur la procédure suivie. La PRMP doit répondre dans un délai de dix (10) jours au-delà duquel le défaut de réponse sera constitutif d'un rejet implicite du recours gracieux. Le recours gracieux n'est pas suspensif des délais particuliers de recours tels que définis par le code des marchés publics.

3.2.3- Recours en attribution

a- Le référé pré-contractuel

Le président du Tribunal Administratif territorialement compétent, et dans l'attente de la prise en charge de leurs compétences par les Tribunaux Administratifs, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation des marchés publics.

Les personnes habilitées à agir sont celles qui ont intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par ce manquement.

La saisine doit intervenir avant la conclusion du contrat qui ne peut pas elle-même intervenir avant l'expiration d'un délai de dix jours francs décompté à partir de la plus tardive des deux dates suivantes :

- . Information donnée aux candidats à la consultation du rejet de leur offre conformément à l'article 27 du code des marchés publics ;
- . Affichage du résultat de la consultation au siège du pouvoir adjudicateur.

Le Président du Tribunal Administratif peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre la passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte. Il peut également annuler ces décisions et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent les dites obligations.

Dès qu'il est saisi, il peut enjoindre de différer la signature du contrat jusqu'au terme de la procédure et pour une durée maximum de 20 jours.

La décision est prise en premier et dernier ressort en la forme des référés.

b- Le recours aux fins d'indemnisation

Sans préjudice des actions pénales que l'irrégularité des conditions d'attribution d'un marché public peut justifier, le candidat irrégulièrement évincé peut, postérieurement à la signature du marché, saisir le Tribunal Administratif territorialement compétent et, dans l'attente de la prise en charge de leurs compétences par les tribunaux administratifs, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, d'une demande d'indemnité au titre du préjudice direct et certain que lui aura fait subir l'attribution irrégulière du marché à l'exclusion de perte de profits futurs.

Section 4- Procédure simplifiée

Les procédures simplifiées sont des procédures allégées applicables aux commandes publiques qui ne sont pas soumises aux « règles formelles de mise en concurrence ». Certes, la simplification n'exclut pas le respect des principes fondamentaux des marchés publics tels : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures. Ces procédures s'appliquent aux commandes de faibles montants (inférieurs aux seuils de computation).

4.1- Formes des procédures simplifiées

Les procédures simplifiées peuvent se présenter sous deux formes :

- .La consultation par voie d’affichage ;
- .La consultation de prix restreinte auprès d’au moins trois (3) prestataires (fournisseurs, entrepreneurs, prestataires de services, consultants) ;

4.2.- Rôles et responsabilités des acteurs publics dans ces procédures

Plusieurs acteurs peuvent être impliqués dans ces procédures. Leurs rôles et responsabilités sont respectivement définis ci-après. Pour :

4.2.1-La PRMP

Elle assure le suivi du processus de passation des marchés publics avec l’appui de l’UGPM en collaboration avec le Gestionnaire des Activités (GAC), le service Opérationnel d’Activités (SOA) et Ordonnateur Secondaire (ORDSEC), du début jusqu’à la désignation du titulaire du marché et approuve les marchés. C’est elle qui signe le marché au nom de l’Autorité Contractante.

Toutefois, selon l’article 4 de l’arrêté N° 13838/2008/MFB du 18 juin 2008 portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des commissions des marchés, l’ORDSEC exerce ses pouvoirs et responsabilités d’acheteur public automatiquement (consultation de prix restreinte) ou par délégation de la PRMP (consultation ouverte ou par voie d’affichage).

4.2.2- L’ORDSEC

A l’exception d’une décision contraire et motivée de la PRMP, l’ORDSEC est habilité à effectuer les différentes opérations de Consultation par voie d’affichage et ce, depuis le début jusqu’à la fin donc l’intégralité des procédures de commandes publiques.

Pour la consultation de prix restreinte, l’ORDSEC possède le plein pouvoir et sans aucune condition d’exercer l’intégralité des opérations de la commande publique.

4.2.4 –Responsabilités et Obligations

Tous les Responsables des marchés publics cités dans les paragraphes ci-dessus (4.2.1 à 4.2.3) sont soumis aux obligations prescrites par le code d’éthique des marchés publics définies dans les articles 03 à 14 du décret N° 2006-343 du 30 mai 2006.

Les 03 principes directeurs des marchés publics à savoir : liberté d’accès à la commande publique, égalité des procédures et transparence des procédures doivent être scrupuleusement respectés. Toute consultation d’offre ouverte (par voie d’affichage) doit être formelle c’est-à-dire écrite et portée à la connaissance de tous les candidats.

Ces derniers ont donc le droit d'assister aux séances d'ouverture des plis contenant leurs offres et l'Autorité Contractante est tenu de constituer une structure, ad hoc ou permanente, qui se charge de l'ouverture des plis et l'évaluation des offres.

4.3-Quand recourir aux procédures simplifiées(PS)

Lorsque les montants des marchés sont inférieurs aux seuils de passation fixés par l'arrêté N° 13838/2008/MFB du 18 juin 2008, ils ne sont pas soumis aux règles formelles de mise à la concurrence donc on peut recourir aux procédures simplifiées.

4.3.1- Appréciation des seuils

Le tableau suivant résume les critères de computation des seuils tels que définis par l'article 14 de la Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004.

Tableau N°03 - critères d'appréciation des seuils de recours aux PS

Marchés	Critères
Travaux	Montant estimé sincère (par la PRMP) du marché relatif à une même opération caractérisée par son unité fonctionnelle, technique ou économique
Fournitures	Valeur totale estimée sincère (par la PRMP) du marché des fournitures considérées homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'elles constituent une unité fonctionnelle
Prestations de service	Valeur totale estimée sincère (par la PRMP) du marché des services considérés homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle
Prestations intellectuelles	Estimation sincère (par la PRMP) du montant du contrat

4.3.2-Seuils de computation au- dessous desquels les procédures simplifiées seront appliquées

Le tableau suivant récapitule les seuils au-dessous desquels les PS seront appliquées (Soit par consultation par voie d'affichage, soit par consultation de prix restreint).

Tableau N° 04 -Seuils d'application des PS

Seuils (en Ariary)					
Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de services	Prestations intellectuelles
Construction Réhabilitation	Entretien courant ou périodique				
1 milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions	25 millions

Source : Code d'éthique 2008

Si les montants des achats publics sont inférieurs à ces seuils dans chacun des cas, alors on appliquera les PS.

4.3.3- Seuils d'application de la consultation par voie d'affichage

La consultation par voie d'affichage ou consultation ouverte sera appliquée lorsque le montant du marché est inférieur aux seuils fixés précédemment et supérieur aux seuils donnés dans le tableau ci-dessous.

Tableau N°05-Seuils minimum au -dessus desquels la consultation par voie d'affichage sera appliquée

Seuils (en Ariary)				
Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestations de services ou intellectuels
Construction ou Réhabilitation	Entretien courant ou périodique			
40 millions			15 millions	10 millions

Source : Code d'éthique 2008

4.4-Mise en œuvre de la consultation par voie d'affichage

Pour cette procédure de consultation par voie d'affichage, l'Autorité contractante est tenu de suivre et respecter le processus ci-après :

- . Définir préalablement les besoins à satisfaire en collaboration avec le ou les Gestionnaire(s) d'Activités et le ou les Service(s) Opérationnels d'activités ;
- . Respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence ;
- . Evaluer et choisir le candidat.

4.4.1 – Définition préalable des besoins

Les services concernés (Responsables de Programmes, Gestionnaires d'Activités, SOA et ORDSEC) sont invités par l'Autorité Contractante de déterminer et évaluer suffisamment avec précision leurs besoins. Après ces déterminations et évaluations de

besoins, l'Autorité Contractante entame la procédure de consultation par voie d'affichage si le montant respecte les seuils minima et maxima exigés.

4.4.2-Respect des obligations de publicité et de mise en concurrence

La PRMP ou l'ORDSEC est tenu de publier l'avis de consultation par voie d'affichage au moins 10 jours avant la date limite de remise. L'affichage doit être fait dans les locaux administratifs où sont implantés l'acheteur afin que le plus large possible de public puisse être au courant. Dans tous les cas, l'affichage devant les bureaux de l'acheteur, du Contrôle Financier ou tous autres organismes y tenant lieu est obligatoire. Le délai minimal de 10 jours ne pas être réduit mais le PRMP ou l'ORDSEC peut le prolonger en fonction de la complexité des prestations.

4.4.3-Evaluation et choix du candidat

Présidé par la PRMP ou l'ORDSEC qui peut désigner librement les membres de sa Commission d'Appel d'Offre, l'organe d'évaluation se charge de l'évaluation et de l'ouverture des offres.

Les candidats peuvent assister, s'ils le désirent, à la séance d'ouverture des plis contenant les offres et leur absence ne met pas en cause les résultats de l'évaluation

Cet organe d'évaluation propose un classement des offres à l'Autorité Contractante. Cette dernière choisit le candidat ayant présenté l'offre évaluée la moins disante et conforme aux caractéristiques essentielles mentionnées dans les dossiers de consultation ouverte.

4.4.4-Processus d'Achat

Les prestations, objets de la consultation par voie d'affichage, sont exécutées par voie de convention sous forme de marché. Le modèle de cette convention est précisé dans l'arrêté N°8021/2008/MFB du 07 avril 2008. La mise en œuvre suit le processus ci-après :

1. Signature de la convention :
 - Un acte d'engagement inclus dans le dossier de consultation ouverte doit être signé par le candidat lors de la soumission :
 - La signature de l'acheteur intervient seulement après le choix de l'attributaire
2. Visa du Contrôle Financier ;
3. Approbation par l'Autorité Contractante ;
4. Notification du Titulaire ;
5. Ordre de service de commencer les prestations ;
6. Engagement des dépenses.

4.5-Procédure de consultation de prix restreinte

Cette procédure s'applique dans les cas des prestations dont le montant est inférieur à l'un des seuils fixés définis dans le tableau suivant, selon le cas.

Tableau N° 06 -Seuils d'application de la consultation de prix restreinte

Seuils (en Ariary) d'application de consultation de prix restreinte					
Travaux			Fournitures	Prestations de services	Prestations intellectuelles
Routiers	Autres que routiers				
En dessous de 40 millions			En dessous de 15 millions	En dessous de 10 millions	En dessous de 10 millions

La consultation de prix restreinte consiste à faire la comparaison de prix auprès de trois (3) prestataires au moins et dont les modalités d'exécution se font par simple devis ou bon de commande.

4.5.1-Choix du prestataire ayant présenté le prix le plus bas

Malgré la simplicité des procédures, l'acheteur public doit toujours préserver l'intérêt de l'Administration. Ainsi, le choix du candidat à retenir doit toujours se conformer aux règles édictées par le code des marchés à son article 24 qui stipule : « la commande est attribuée au prestataire, fournisseur ou entrepreneur qui a offert le prix le plus bas », tout en tenant compte des caractéristiques et spécifications mentionnées dans la lettre de consultation de prix restreint.

4.5.2-Processus d'achat

Ce processus comporte les phases suivantes :

- identification des prestataires susceptibles d'être intéressés et possédant les différentes caractéristiques exigées, telles que : expériences, capacités (financières, techniques), qualifications, proximité géographique si possible, et autres mentionnées dans la lettre de consultation ;

- envoi formel à au moins trois (3) de ces prestataires une lettre de consultation conformément au modèle officiel avec les détails des spécifications et devis de la prestation objet de la commande ;

- fixation dans la lettre de consultation le délai de remise des offres (date et heure d'ouverture des plis) et en tenant compte d'une part, que le candidat dispose des qualités requises et soit capable de répondre dans un délai très court aux besoins de l'Administration, et d'autre part, que cette dernière accorde au candidat un délai raisonnable pour constituer son dossier. Ce délai est compris entre 03 à 05 jours.

- évaluation des offres reçues sous formes de facture pro-forma. /Ou devis / ou spécifications techniques selon modèle en annexe.

- attribution de la commande au candidat ayant présenté l'offre le plus bas et qui a rempli les caractéristiques requises (cf. première phase ci-dessus) ;

- établissement de bon de commande réglementaire au nom de l'attributaire ;
- soumission du bon de commande au Contrôleur financier ;
- notification du bon de commande ainsi visé à l'attributaire qui devient le titulaire du marché. Cette notification vaut ordre d'exécution des prestations.

Enfin, pour clore ces procédures simplifiées, le tableau ci-après résume les seuils applicables pour le contrôle a priori des commissions de Marchés, la passation des marchés, les consultations (par voie d'affichage) et les consultations de prix restreintes.

Tableau N°07 Seuils applicables pour le choix des procédures simplifiées

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

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

Source : Code d'éthique 2008

Bref, ce chapitre se rapporte sur la connaissance des procédures et mécanismes de fonctionnement des marchés publics : tout d'abord en partant de la phase de passation, ensuite en passant par la phase de réalisation, après en précisant les possibilités de règlements des litiges et recours d'attribution des marchés publics et à la fin en développant la procédure simplifiée. Ces différents règles, procédures et mécanismes, intégrant les recommandations des missionnaires de la banque mondiale en 2002, constitue l'ossature du nouveau code des marchés publics objet de la loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004. La réforme implique à montrer l'objectif et les circuits des dossiers au sein de l'administration de l'ARMP, elles donnent tous les renseignements concernant les dossiers de la passation des marchés publics et démontre l'importance de la procédure. La procédure sert de guide pour montrer le chemin aux agents de l'administration, notamment, la PRMP et aux candidats pendant le montage de dossiers utilisés à la passation des marchés publics à travers les différents circuits.

Telles sont les dispositions fondamentales et les différentes notions et étapes à suivre en matière de marchés publics, nous verrons dans la suite les concepts globaux de la nouvelle gestion publique dans un premier temps, et ensuite, les nouvelles réformes dans la gestion des marchés publics en particulier, dans un deuxième temps.

CHAPITRE III –CONCEPT SUR LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

La gestion publique et celle des marchés publics sont toutes les deux des domaines publics impliquant l'Etat et ses démembrements. Héritiers des systèmes royaux et en évolution continue et permanent, la gestion publique d'antan était orientée vers la satisfaction des besoins de l'Etat et servait essentiellement l'intérêt général. Ainsi, l'objectif fondamental de la gestion publique est de préserver l'image de l'Etat gendarme ou Etat providence et de servir à la satisfaction des besoins de ce dernier. Le souci de satisfaction de sa clientèle notamment des citoyens usagers des services publics et la recherche des profits passent en second plan par rapport l'intérêt de la Nation. Ainsi, les services fournis par l'Administration publique et ses démembrements sont loin d'être satisfaisants et leur qualité laisse à désirer. De la sorte les comportements de la majorité des agents de l'Administration se calquaient à l'image de ces objectifs les rendant souvent des personnes irresponsables ou négligentes et sans souci de la rentabilité de leur entité (Direction, département, service,...). Le concubinage du népotisme et copain – copain étaient de la monnaie courante dans le recrutement des agents publics, de plus la corruption aggravait la situation. Devant de telles constatations, de nouvelles pensées modernismes commençaient à gagner du terrain à partir des années 70 presque dans la plupart des pays du monde.

Pour bien appréhender cette nouvelle gestion publique, nous verrons dans ce chapitre deux sections traitant successivement du concept de la nouvelle gestion dans le monde, les méthodes de la nouvelle gestion publique et le cas de la nouvelle gestion pour Madagascar

Section 1- Concept de la nouvelle gestion publique dans le monde

La **nouvelle gestion publique est un concept de gestion publique né dans les années 1970 dans les milieux** néo-libéraux. Elle prône la modernisation du management des administrations publiques dans le but d'en améliorer le rapport coût/service, et également le pragmatisme de gestion.

La **nouvelle gestion publique est basée sur un partage des rôles entre le** pouvoir politique, qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs, et l'administration, qui prend les décisions opérationnelles.

Mais pourquoi, ces courants d'idées nouvelles se sont-elles développées ?

1.1- Dénonciation de la gestion publique traditionnelle

Des vagues de pensées rénovatrices et des phénomènes mondiaux ont pris naissance dans presque tous les pays occidentaux et du continent américain vers les années 70-80 et se propageaient petit à petit à travers le monde entier. Il s'agit de la globalisation financière et de la dérèglementation des marchés de capitaux. Ces mondialisation financière et dérèglementations ont contraint les États à renforcer leur attractivité, en réformant leur administration, pour offrir les meilleures conditions de production et de consommation et ainsi attirer sur leur territoire capital et main d'œuvre qualifiée. D'autant plus que les dérives

budgétaires de nombreux États les ont obligés à revoir leur fonctionnement afin de maîtriser leurs dépenses.

Le postulat de base de la nouvelle gestion publique est que les formes classiques d'organisation de l'État doivent être profondément remises en question en raison de leurs supposés effets pervers : extension démesurée, absence d'évaluation des prestations sociales, non-incitations au travail, dilution des responsabilités. En effet, avec la multiplication des missions de l'État, un État-providence centralisé ne serait plus suffisamment efficient pour piloter l'administration face à la complexification du monde.

La nouvelle gestion publique rejette toute différence entre la gestion publique et la gestion privée, le secteur public et le secteur privé. Vue sous cet angle, les citoyens sont considérés comme la clientèle de l'Administration qui consomme de services publics auxquels l'État doit rendre le meilleur service au moindre coût. On peut alors parler de marchandisation du service public. Et l'État et les citoyens usagers des services forment un binôme inséparable Fournisseur-client.

Devant ces changements de conception, quelles sont alors les grandes orientations de la nouvelle gestion ?

1.2- Orientations de la nouvelle gestion publique

Dans le cadre de la nouvelle gestion publique, l'État régalien se concentrera sur le pilotage de l'action publique en déléguant à des entités autonomes leur exécution. Il attend de ce transfert une exécution plus efficiente et plus efficace, ou à moindre coût, que la sienne.

Selon l'expression d'Osborne et Gaebler, les pouvoirs publics doivent moins se préoccuper de ramer que de tenir le gouvernail. Ils définissent les priorités collectives, dégagent des ressources financières et formulent des missions sans s'investir dans les détails de leur réalisation.

Les services administratifs en charge de la réalisation opérationnelle des politiques ont besoin de disposer d'une liberté suffisante dans l'affectation des ressources à leur disposition, et c'est à cette exigence que répond la technique du budget par enveloppes.

La nouvelle gestion publique prône donc l'application au secteur public des méthodes de gestion issues du secteur privé. Pour ce faire, il conviendrait d'introduire des « principes de marché » dans la gestion des affaires publiques, ceux-ci étant considérés comme plus efficaces que la planification.

De même, la nouvelle gestion publique remet en cause l'organisation bureaucratique traditionnelle pour aller vers d'autres formes d'organisation. Au niveau opérationnel, la nouvelle gestion publique s'inspire de procédures largement mises en œuvre dans le secteur privé : qualité totale, zéro défaut, recherche de l'excellence.

Dans la mesure du possible, les usagers se verront attribuer les moyens financiers et informationnels d'acquérir une prestation (liberté de choix) et non imposer directement une prestation standardisée.

Des principes de base ont été élaborés par certains chercheurs en la matière.

1.3-Principes de base de la nouvelle gestion publique

Plusieurs auteurs définissent des principes de base de cette nouvelle gestion publique.

a-Selon Matthias Finger²

La nouvelle gestion publique se laisse caractériser par 05 transformations fondamentales résumées dans des processus différents dont les idées de base sont :

- La distanciation, l'autonomisation ou le dés-enchevêtrement de l'administration vis-à-vis de la politique traditionnelle ;
- Le rapprochement de l'administration et du citoyen, qui de ce fait, ce dernier devient également client du premier;
- La dynamisation et la transformation organisationnelle de l'administration ;
- La décentralisation ;
- L'orientation plus grande vers les résultats.

b-Pour François-Xavier Merrien³

La mise en œuvre de la nouvelle gestion publique dans le monde s'est articulée autour des réformes organisationnelles suivantes :

- La création de marché ou quasi-marché pour les secteurs autrefois considérés comme biens publics ;
- La séparation entre le décideur et l'exécutant. Le politique fixe les objectifs, les organisations publiques cherchent librement à les atteindre ;
- La décentralisation de l'État, grâce à la création d'agences publiques sous contrat avec l'État ;
- Le remplacement des procédures hiérarchisées par des procédures contractuelles ou semi-contractuelles (fixation d'objectifs, contrats de prestation) ;
- Les agences publiques sont mises en concurrence entre elles ou avec des agences privées pour la fourniture des services au pouvoir politique central ;
- Les agences sont responsables de leur gestion face à l'État et aux citoyens. Elles sont évaluées en permanence à l'aide d'indicateurs de gestion ;
- Les employés des agences cessent d'être des fonctionnaires statutaires. Ils sont évalués et rémunérés au mérite plutôt qu'à l'ancienneté. Les méthodes de gestion de ressources humaines s'inspirent très largement de celles du secteur privé ;
- Les usagers des services publics deviennent des clients qui payent un service (par leurs impôts ou le paiement de droits d'accès). Ils peuvent mettre en concurrence le secteur public et le secteur privé pour la fourniture de certains services.

²MATHIAS Finger, *Le New Public Management – reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques*, IDHEAP

³MERRIEN François-Xavier, *Lien social et politiques* N° 41 – printemps 1999, p37

1.4-Mise en œuvre

La nouvelle gestion publique a très largement inspirée les réformes de l'État au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande ou en Suède.

Un certain nombre de constats s'imposent dans la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique. Tout d'abord le secteur public possède un certain nombre de différences fondamentales avec le secteur privé⁴ :

- missions du service public définis en termes politiques et non entrepreneuriaux ;
- poursuites d'intérêts généraux pour le service public contre des intérêts spécifiques pour le secteur privé ;
- la responsabilité d'un service public face au gouvernement ou aux citoyens est différente de la responsabilité d'un dirigeant d'entreprise face à ses actionnaires qui attendent des profits mais ne fixent pas de missions ;
- les services publics ne choisissent pas leur clientèle. Tous les citoyens-clients doivent être satisfaits, lorsque les entreprises privées peuvent se contenter de segments de marché.

Par ailleurs, les États ayant des organisations très anciennes, ces organisations ont développé des contraintes historiques spécifiques sur lesquels il est difficile de revenir. Par exemple, certains pays prévoient un droit différent (le droit public) pour leur administration, dans d'autres, où les syndicats de la fonction publique sont forts, il existe des compromis historiques entre technocrates et fonctionnaires au détriment des clients-usagers, une forte résistance au changement dans les administrations liée à leur organisation bureaucratique et à leur protection vis-à-vis du marché (monopoles ou cartels).

La plupart des pays ayant mis en œuvre cette gestion ont réalisée d'importantes économies, notamment sur les activités les moins qualifiées (enlèvements des ordures, nettoyage, entretien des bâtiments). Toutefois, certains effets négatifs inattendus ont pu apparaître, dont notamment :

- la perte d'expertise pour les services sous-traités entraînant à terme une réduction de la capacité d'adaptation de l'organisation (cas de l'informatique par exemple) ;
- la mauvaise mise en œuvre organisationnelle dans certaines administrations a entraîné une résistance au changement des personnels, compromettant ainsi la bonne conduite des changements futurs ;
- le coût du changement (études, coûts directs et indirects de la réorganisation) est parfois supérieur aux économies générées en fin de compte ;
- l'équité n'est pas toujours garantie. On constate que les inégalités de traitement qui existaient avant les réformes sont souvent présentes après.

1.5-Limites

L'application de la nouvelle gestion publique a également eu des effets pervers inattendus. Les pouvoirs publics ont notamment perdu la capacité de coordonner et de planifier l'action publique.

⁴⁴ *MATHIAS Finger, Le New Public Management – reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques – IDHEAP*

Les agences deviennent de plus en plus autonomes et ont tendances à être rétives face aux directives du pouvoir politique. De plus, les agences étant spécialisées, elles sont incapables de faire face aux problèmes nouveaux qui dépassent leur mandat. On remarque également la tendance des agences à négliger les besoins de la société aux profits de leur efficience interne.

Pour certains analystes, l'application de la nouvelle gestion publique a eu des effets mitigés sur la performance de l'administration et les économies ont pu parfois être accompagnées d'une dégradation du service rendu⁵.

Des analystes pointent également un présupposé fort de la nouvelle gestion comme cause des échecs : l'idée que les mécanismes de marché apportent toujours la solution optimale. Selon les études de l'économiste Oliver Williamson, le marché n'est pas toujours la solution la plus efficiente.

Cela dit, pour Denys Lamarzelle⁶, la construction européenne engendre désormais une nouvelle gestion publique basée sur la culture du résultat, même si cette culture se décline différemment à l'intérieur de chaque Etat.

Après avoir pris connaissance de ces différents traits caractéristiques de la nouvelle gestion publique, passons maintenant à la méthode de cette nouvelle gestion

Section 2 – Méthodes de la Nouvelle Gestion Publique et le cas de Madagascar

Depuis plus de deux décennies, des vents de changements et de restructurations se profilaient dans plusieurs Etats du monde. Ce soit de changement est du à deux causes principales :

- préconisation des Institutions de BrettonWoods, d'une part ;
- profondes volontés de changement et préoccupation des décideurs au regard du rôle important de l'Administration, d'autre part.

Devant ces aspirations, les questions qui se posent sont alors de trois sortes :

-Quelle Administration publique pour les usagers d'aujourd'hui ?

-Comment gérer pour optimiser les ressources disponibles ?

-Comment rendre l'Administration d'antan, bureaucratique et beaucoup de paperasseries, vers une Administration moderne de développement, compétente, efficace, performante et au service des citoyens ?

Autrement dit, en résumant ces trois en une seule, elle s'énonce alors comme suit : Quelles sont les méthodes appropriées pour l'Administration d'aujourd'hui ?

Pour donner des éléments de réponse à ces questions, des conditions pré-requises s'imposent.

⁵ *Rapports de l'Efficiency Unit, agence britannique d'évaluation des agences*

⁶ *LAMARZELLE Denys Le Management public en Europe –, Europa 2008 – p58, (http://unilim.fr/prosper/fr/prosper/ressources/management/index.htm)*

2.1-Conditions de subsistance de l'Administration publique

Les deux conditions principales requises pour la survie de l'Administration sont **l'Etat de droit** et **la bonne gouvernance**.

2.1.1-Etat de droit

C'est un Etat dans lequel des conditions politico-sociales où les droits de l'homme et des principes démocratiques fondés sur la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) soient respectés.

La liberté d'expression et de proposition ainsi que celle de création sont des aspects essentiels des méthodes de la nouvelle gestion.

2.1.2-Bonne gouvernance

Dans le sens pratique, une bonne gouvernance suppose une gestion transparente des ressources et moyens de l'Etat (d'après une idée retenue par la Conférence Nationale des forces vives en Septembre 2010).

Aucune méthode ne serait performante dans le cadre d'une mauvaise gouvernance.

2.2 –Présentation et analyse des méthodes de la nouvelle gestion publique

Certaines de ces méthodes ont été préconisées par l'Assises Nationales de la fonction publique en 2009. D'autres sont issues de la réflexion des travaux relatifs à la réforme de l'Administration en 2009.

2.2.1-Méthodes de la nouvelle gestion publique pour la fonction publique moderne et le cas de Madagascar

Plusieurs méthodes sont préconisées :

a-Cercle de qualité

Il s'agit d'une réunion périodique de deux heures par semaine ou par quinzaine dont le but est de jeter un regard sur ceux qui se font au sein de l'entité ou organisme.

Les participants examinent le comment de l'évolution des travaux, de l'évolution des quantités de production et de l'amélioration des qualités des produits. Ensuite, ils analysent et font le diagnostic des outils et procédures de travail et proposent des solutions aux éventuels défaillances ou anomalies. Enfin, on effectue le suivi et mise en œuvre des solutions préconisées.

Cette méthode a le mérite du fait que la participation de groupe dans la recherche d'idées est meilleure que celle individuelle.

Cette technique n'est pas encore très usitée à Madagascar mais son équivalent est la fameuse réunion périodique des Staff au sein des Ministères. Ces réunions présentent des imperfections, comme :

- leur durée est généralement si longue de sorte que certains participants les quittent avant leur fin ;
- le suivi des dispositions prises au cours de ces réunions fait souvent défaut ;
- s'attardent trop sur beaucoup de détails empêchant quelquefois les études des problèmes de fonds ;
- traitement des questions d'intérêts immédiat au détriment des véritables problèmes.

L'introduction de cette méthode dans l'Administration Malagasy peut apporter les avantages suivants :

- Amélioration de performance ;
- Insertion des agents dans le processus décisionnel permettant à ceux-ci d'être conscient de leur existence en tant que membre de l'organisation ;
- Tirer parti du génie créateur de ses agents.

Cette méthode peut se rapprocher du BrainStorming anglais mais se distingue par les spécificités de son objet.

b-Système d'information de gestion

La mise en place d'un système d'information basé sur l'informatique et l'internet entraine une amélioration de la performance de l'Administration publique et va lui permettre de maîtriser les coûts. Les techniques ou technologies utilisées par les privés sont retenus.

En absence des Nouvelles Technologies d'Information et Communication, il n'y a d'amélioration de la performance (risque de recul).

c-Dialogue de gestion

L'ancienne technique de gestion basée sur la prédominance de dialogue à sens unique (les ordres et les décisions proviennent uniquement des chefs hiérarchiques, les agents subalternes ne font qu'exécuter) sera remise en question. Les discussions entre chef-subordonné devront être instaurées. La recherche de relation réciproque cherchant les intérêts satisfaisant de part et d'autre sera primée.

d-Contrôle de gestion et résultat

D'après le Professeur Elie Cohen, « le contrôle de gestion est l'ensemble des dispositifs permettant à l'organisme de s'assurer que les ressources qui lui sont assignées sont mobilisées dans des conditions efficaces compte tenu des orientations stratégiques et objectifs retenus par la Direction ».

Selon la recommandation de l'Assise Nationales de Fonctionnaires, le contrôle se porte sur les résultats. Ainsi, le contrôleur de gestion porte une attention particulière sur les résultats.

La démarche du contrôleur de gestion doit suivre le processus :

Formulation des objectifs /suivi des réalisations / Analyses critiques des réalisations. L'analyse doit être effectuée de manière continue et aboutir à la réadaptation ou à la révision des objectifs.

Enfin, il est à noter que le contrôleur de gestion doit être un expert dynamique et vigilant capable d'identifier les indicateurs pertinents et de faire des suivis méticuleux par des tableaux de bord.

On peut résumer ce contrôle de gestion par le schéma suivant :

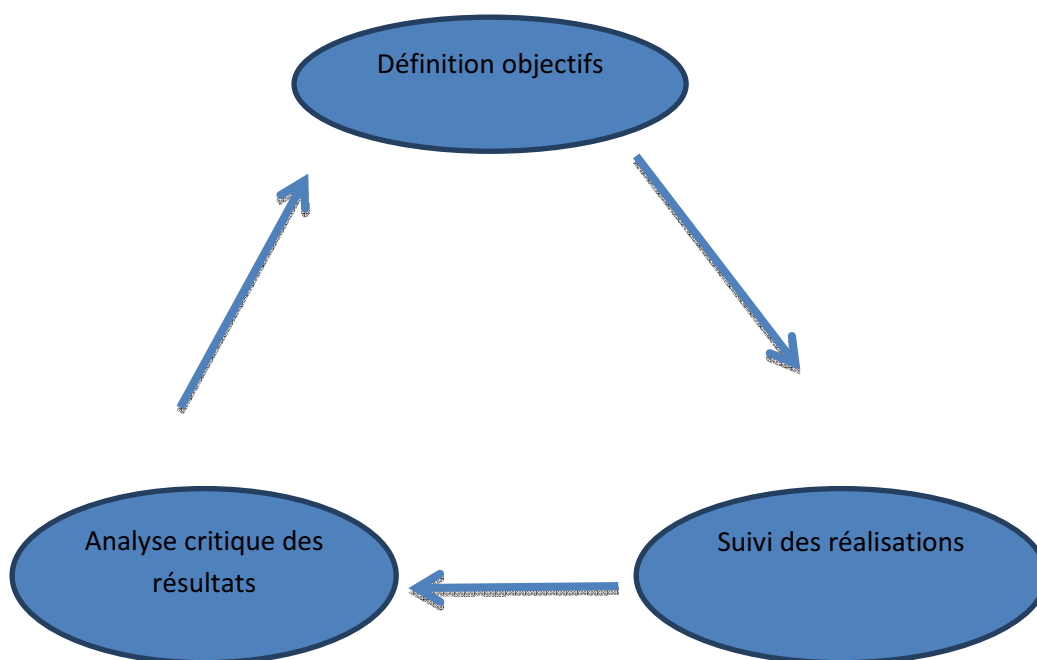


Figure N°1- Schéma simplifié du Contrôle de Gestion

La mise en place du contrôle de gestion pour l'Administration publique peut se faire de deux manières différentes pour le cas de Madagascar :

-Soit recruter plusieurs contrôleurs de gestion spécialistes en la matière. Cette alternative est encore à écarter pour l'Administration car il est presque difficile de trouver à court terme plusieurs spécialistes et est très contraignant en termes de coût ;

-soit inculquer la culture de la méthodologie à certains cadres existants par le biais de formation intensive et rapide dispensée si nécessaire par des experts nationaux ou internationaux.

Dans tous les cas, la rigueur et la vigilance constante sont des conditions sine qua non pour la réussite et l'efficacité de l'opération.

e-Gestion participative

D'après Douglas Mac Grégor,⁷ il existe deux catégories de travailleur :

- Les travailleurs répugnant au travail ;
- Les travailleurs responsables.

Pour la première catégorie, la personne typique déteste travailler et évite de le faire si cela est possible, elle manque du sens de responsabilité et cherche avant tout la sécurité. Enfin, ce type de personne nécessite dans la plupart du temps des contraintes, des surveillances et parfois même des sanctions pour se mériter dans son travail. Compte tenu de ces caractéristiques, le rôle directorial consiste à contraindre et surveiller les employés : c'est la Théorie X.

Quant au second groupe de travailleurs, la personne typique considère que travailler c'est aussi naturel que manger ou jouer ou se reposer. Par ailleurs, de tel type d'individus veulent se diriger et se surveiller eux-mêmes pour atteindre des objectifs et pour eux, ils ne deviennent paresseux que par suite de ce qu'ils ont vécu et non pas par nature. Enfin, ces individus sont pleins de ressources potentielles et placés dans des conditions appropriées, ils apprennent à accepter et à rechercher la responsabilité. Encore plus, ils sont pleins d'imagination, de l'ingéniosité et de la créativité et ils peuvent s'en servir dans leur travail. Devant ces différentes spécificités, le rôle de la direction est de révéler les potentiels de ses subordonnés et de les aider à s'en servir pour l'atteinte des objectifs communs : C'est la Théorie Y.

C'est cette Théorie Y qui constitue la Gestion participative, d'après Mac Gregor.

Dans le même ordre d'idée, il existe, d'après R. Likert⁰⁴ styles de pouvoir :

- Style autoritaire ;
- style autoritaire paternaliste ;
- style consultatif ;
- style participatif ;

C'est le 4^e style, le participatif qui correspond à la gestion participative. Il consiste à faire participer le travailleur à tous les niveaux du processus décisionnel depuis la prise de décision jusqu'au contrôle de résultat. Le choix dépend du degré de confiance qu'on se porte à l'égard de l'agent.

L'application de cette gestion participative est un peu délicate à Madagascar à cause du manque de culture administrative des malagasy. Toutefois, elle serait défendable après sensibilisation et éducation permanente et importante pour conscientiser les agents publics.

⁷DOUGLAS Mac Grégor, *Management des Organisations – HELLRIEGEL-SLOCUM-WOODMAN – Nouveaux Horizons De Boeck Université Paris Bruxelles – 1^{ere} édition – 7^e tirage 2001, p78*

Son application pourrait apporter de participation fructueuse à l'ensemble du processus décisionnel au sein de l'Administration publique.

2.2.2- Autres principes méthodologiques

Outre celles qui ont été développées précédemment, d'autres principes méthodologiques peuvent être envisagés.

a-Gestion axée sur les Résultats (GAR)

C'est le nouveau système de gestion de l'Administration publique qu'on essaie d'appliquer à Madagascar et qui est axé sur la GAR ou gestion par Objectif.

Dans ce type de système, on assigne à tous les agents des objectifs spécifiques qu'ils devront atteindre. Et c'est en fonction du degré d'atteinte de ses objectifs qu'on note, évalue et effectue le paiement de chaque agent public. C'est donc une excellente façon de responsabiliser tout un chacun. Les objectifs assignés devront être atteints sauf cas d'empêchement majeur ou sérieux, sinon l'intéressé devra fournir des explications plausibles et convaincantes (Demande d'explication).

La notation attribuée à chaque agent dépend de sa capacité d'atteindre son objectif ce qui permet de mettre en évidence sa valeur professionnelle. En conséquence, la responsabilisation de tout un chacun (chaque agent) va entraîner le dépassement des objectifs et pourra empêcher leur non-réalisation. De la sorte, l'Administration pourra réussir sa performance.

b-Importance de la productivité et impact du résultat

D'un côté, la productivité n'est pas une méthode de gestion mais c'est un indicateur de gestion. De l'autre, le résultat est différent de la méthode de gestion. Il est un indicateur mesurant la somme des méthodes et efforts déployés au sein d'une unité de production.

Qu'est-ce qu'on entend par la productivité dans l'Administration publique ?

Tout d'abord dans l'acception classique et industrielle, la productivité est la production rapportée à l'unité de temps pour chaque individu ou groupe d'individus ou une unité donnée.

Si les tâches sont standardisées, on peut la définir de manière analogue dans l'Administration. On peut aussi parler du nombre de personnes servies ou de dossiers traités par jour par agent. Toutefois, dans l'Administration, c'est l'esprit qui se cache derrière la productivité qu'il convient d'adapter : les données à mesurer ne prêtent pas souvent à un comptage systématique, et l'appréciation risque d'être plutôt qualitative que quantitative.

Le principe de la productivité, adapté dans son esprit, pourrait consister à ce que l'agent appelé à exécuter une tâche, l'exécute avec diligence et minutie. L'application de ce principe peut être facilitée par la mise à la disposition des divers services administratifs d'un manuel de procédure relatif aux prestations confiées aux dits services.

Qu'en est-il du résultat ?

C'est la pierre angulaire du système ; il permet de savoir et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Et, c'est en fonction de cela que le mérite des agents est déterminé.

Ainsi, minimiser le résultat reviendrait à remettre en cause le nouveau système de l'Administration publique.

c-Approche « Client » dans la gestion de l'Administration publique

Le terme « Client » n'était pas très usité dans l'Administration, c'est un terme emprunté du monde des affaires. C'est un terme révélateur des nouvelles tendances de l'Administration publique qui concerne la conception du service au sujet du comportement de l'agent et de la performance.

Dans le monde des affaires, on dit que le client est « ROI ». Cela veut dire deux choses :

Premièrement, on peut dire que sans le client, l'entreprise cesse d'exister puisqu'elle ne peut vendre ;

Deuxièmement, le client a droit à tous les égards et en particulier, aux prestations les plus exquises et les plus rapides, étant donné que le service de l'entreprise dépend de lui.

Point par point, ces considérations sont également valables pour l'Administration publique. En effet, sans la contribution des citoyens, les services publics ne sauraient être financés et peuvent dans ce cas être amenés à disparaître, toutes choses étant égales par ailleurs. Donc si l'usager devient « client » de l'Administration publique, alors cette dernière devient « Fournisseur » et les deux vont constituer un binôme en relation étroite. Chacun connaît réciproquement les droits et devoirs de l'autre.

On pourrait considérer dans ce cas que les prestations fournies et attendues de l'Administration publique se doivent d'être les plus diligentes et de meilleures qualités possibles.

L'Administration doit donc être appréciée sous cet angle de prestataire performante et fournisseur de service de qualité impeccable.

d-Accessibilité comme principe de gestion de l'Administration publique

Comme le terme client, le vocable « accessibilité » est aussi emprunté du monde des affaires. Comment traduire alors ce terme dans l'Administration publique ?

Un principe marketing largement utilisé par le spécialiste de la distribution affirme que « le produit doit être accessible au client » ce qui veut dire de manière très simple que « là où le client se rend à l'endroit où il trouve le produit, il doit pouvoir se le procurer à son entière satisfaction »

En appliquant ce principe à l'Administration, cela veut dire qu'en se rendant auprès d'un service de celle-ci, le citoyen ou usager doit trouver le personnel disponible et soucieux qui lui fournit le service demandé. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas au sein de l'Administration Malagasy. En effet, dans bien de cas, l'usager cherchant un service auprès de l'Administration est souvent confronté à une situation désagréable et catastrophique dans laquelle il est sujet à un va et vient de service en service (situation de Pingpong) et parfois même, le responsable concerné n'est pas sur le lieu, ou a abandonné son poste alors que son veste reste accroché sur son bureau. Il est quelquefois obligé d'attendre pendant presque une demi-journée ou voire même revenir à un autre jour. Dès fois, le déplacement vers d'autres localités sises à des kilomètres lui est imposé ou indiqué. Ce qui est tout à fait contraire à ce principe d'accessibilité.

Pour pallier à cette non-accessibilité des services publics, il est clair que la décentralisation et l'amélioration des prestations s'avèrent indispensables.

e- Professionnalisation de l'Administration Publique

L'idée directrice qui favorise l'application de cette méthode est résumée par la simple phrase : « Sans professionnalisation adéquate, il n'y a pas d'Administration Publique performante et moderne ».

Dans cette optique, la professionnalisation de l'Administration est donc indispensable. De même, une distinction entre les fonctions politiques et les fonctions purement techniques afin de rendre ces dernières plus stables permet d'accroître cette professionnalisation. C'est ainsi que les participants des Assises Nationales ont envisagé « constituer un socle Administratif stable et solide dans le domaine d'action constantes et prioritaires de l'Etat ».

Cette idée a également été mise en relief par la Conférence des Ministres de la fonction publique qui s'est tenue à Rabat Maroc en décembre 1998. La dite conférence a considéré que l'Administration ne saurait être un outil de développement sans la professionnalisation.

Par ailleurs, cette conférence a requis la neutralité, l'objectivité et la compétence des cadres techniques : qualités qui leur permettront d'assurer efficacement leurs missions.

2.3 – Choix de méthode de gestion publique et cas pour Madagascar

Comme il existe plusieurs principes et méthodes de gestion qu'on pourra adopter, il est nécessaire de discuter du choix à retenir. Ce choix est généralement dicté par les conditions de son application. C'est ainsi que la personnalité et l'expérience du décideur et les réalités des services concernés pourraient influencer sur le choix final de la méthodologie à appliquer.

2.3.1- Choix de la méthodologie

Le tableau ci-après tente de définir des choix méthodologiques en relation avec un certain nombre d'objectifs essentiels :

Tableau N° 08 - Choix méthodologiques de la Gestion Administrative

Objectifs visés par la Gestion Administrative	Choix méthodologique	Observations
Amélioration de la productivité et de la performance	-Contrôle de gestion -Gestion participative -Gestion par objectif -Cercles de qualité -Système d'Information Appliqué à la Gestion	En dehors de toute question de méthode, le problème de l'intéressement se posera ici de façon évidente
Réduction des coûts de fonctionnement	-Contrôle de Gestion -Cercles de qualité -Système d'Information appliqué à la Gestion	Il y a toujours une partie des coûts qui n'est pas compressible. Si cette partie tout au moins n'est pas assurée, aucune méthode ne pourra assurer un bon fonctionnement des services
Amélioration de l'image de l'Administration publique	-Professionnalisation -Approche Client -Cercles de qualité	La réalisation de cet objectif passe aussi en partie par la qualité des infrastructures administratives (locaux, bureaux, équipements) dont les services sont dotés
Amélioration ou renforcement des résultats	-Professionnalisation -Gestion par objectif -Système d'Information appliqué à la gestion	Les méthodes ci-contre doivent s'accompagner d'une action de sensibilisation minutieusement mise au point. Elles ne sont pas limitatives
Amélioration de la culture administrative	-Contrôle de gestion -Cercles de qualité -Gestion Participative	Ici deux possibilités sont offertes : ou on introduit la fonction »Recherche et Développement » dans la gestion de l'Administration ; ou on renforce la fonction contrôle de gestion en l'insérant dans une approche prospective.
Restructuration de l'Administration publique	-Contrôle de gestion (audit) -Gestion Participative -Gestion par Objectif	Pour aboutir, ces méthodes supposant l'existence de la volonté politique, l'Administration publique étant soumise à l'Etat et donc aux décideurs publics

Source : Cours de RandriamanantenaAlson Christophe Florent à l'ENAM – DFPE/INDD

Ce tableau résume les principaux objectifs que peuvent viser la gestion publique et les méthodes correspondantes susceptibles d'être adoptées. La 3eme colonne donne quelques observations qui méritent d'être considérées pour l'application des méthodes citées.

2.3.2- Synthèse des études pour le cas de Madagascar

Les différentes méthodes citées sont autant d'instruments susceptibles d'être appliqués dans la nouvelle gestion publique Malagasy. Toutefois, malgré le fait qu'aucune d'elles ne constituent une panacée qu'il suffirait de procurer à l'Administration Malagasy pour la faire sortir de sa léthargie, elles pourront apporter des éléments de réponses à certaines questions qui se posent aux gestionnaires de l'Administration.

Suite aux vagues de pensées rénovatrices et phénomènes mondiaux (mondialisation financière et déréglementation des marchés de capitaux) qui ont pris naissance aux années 70 et qui se sont propagés dans presque tous les pays du monde, la plupart des dirigeants Etatiques ont éprouvé de forte volonté de changement dans la gestion de leur Administration.

Le postulat de base de ces changements est la transformation de l'Etat providence d'antan, dominé par la bureaucratie et la lourdeur administrative de paperasserie, en Etat moderne soucieux de la rentabilité et efficacité des services publics. En outre, la séparation du pouvoir politique qui prend la décision stratégique et fixe les objectifs à atteindre, de l'Administration publique qui assure l'exécution et la prise des décisions opérationnelles est prônée.

Enfin, l'Administration publique devra être gérée de la même manière que la gestion privée. A cet effet, les méthodologies de travail adoptées dans la gestion privée doivent être aussi appliquées à la gestion des administrations publiques. Ainsi, de nouveaux principes et méthodes de travail sont étudiés et appliqués dans la fonction publique.

Comme la plupart des pays du monde, Madagascar doit aussi entrer dans le concert des nations et des propositions de réformes ou de méthodologies lui sont ou seront appliquées. Ces travaux de changement ont été donnés dans les tableaux récapitulatifs de synthèse et comme pour tous les autres Nations, il nous semble que ces tentatives de rénovations vont apporter les améliorations espérées et contribuerons de manière efficace au développement du pays. Serait-il vraiment le cas ?

Enfin pour terminer ce chapitre, retenons que dans tous les cas, les deux objectifs principaux de la mise en œuvre de ces différentes méthodes sont de :

- Parvenir à un certain regain de performance afin d'offrir aux usagers des prestations rapides, de bonne qualité et au meilleur prix ;
- devenir une Administration publique de développement.

Quant à l'Administration publique Malagasy, elle n'échappe pas à ce changement de concept. Des applications ont été déjà effectuées même si celles-ci ne sont pas encore parfaitement conformes à ces nouvelles méthodologies développées dans la plupart des pays du monde.

Beaucoup de chemins restent encore à parcourir et pour que les réformes puissent aboutir à ses fins, il faut qu'elles soient accompagnées de la bonne volonté politique des dirigeants décideurs et le changement de mentalité de tout un chacun à tous les niveaux.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Comme nous avons annoncé dès le début de ce travail, le thème de notre mémoire est « Procédure de Passation des marchés publics à Madagascar et ses dysfonctionnements » alors, cette première partie est consacrée à l'étude des Cadres conceptuels des Marchés publics » qui développe les Fondements théoriques des marchés publics dans le premier chapitre, les procédures et mécanismes de fonctionnement des marchés publics dans le second et le concept sur la nouvelle gestion publique dans le troisième.

Les marchés publics sont des contrats à titre onéreux passés entre l'Administration publique ou ses démembrements et des personnes physiques ou morales privés ou publiques dans lesquels ces derniers s'engagent à fournir des prestations diverses objet de la demande des premiers dans le respect des conditions mentionnées dans les dossiers y afférents. Ces marchés publics font parties des opérations publiques cadrées dans l'utilisation des budgets de l'Etat et sont donc très importants à l'égard des intérêts de la Nation.

Comme ces marchés ont des impacts non négligeables dans la gestion publique, leurs suivis et exécutions doivent être intégrés dans le cadre la bonne gouvernance donc rattachés à la politique gouvernementale. Puisque ces marchés n'intéressent pas uniquement les nationaux mais aussi des opérateurs économiques internationaux, alors des règles de jeux claires et transparentes doivent être observées à leur endroit. Sur ce point, des règles et usances internationales doivent être observées.

Par ailleurs, comme Madagascar n'est pas un pays excentrique et à l'heure actuelle, aucun pays au monde ne peut pas vivre en autarcie, alors la Grande Ile entretient plusieurs relations de coopération bilatérales et multinationales, ses dirigeants successifs travaillent avec des bailleurs de fonds internationaux comme la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International, par exemple, alors ces bailleurs effectuent des suivis rigoureux de l'utilisation des fonds qu'ils allouent aux financements des différents projets.

Dans le cadre de ces coopérations, ces bailleurs de fonds imposent souvent des conditionnalités rigoureuses comme la transparence des marchés publics, la bonne gouvernance, et ou en bref toutes mesures susceptibles d'améliorer la gestion publique, et que les dirigeants doivent respecter.

Pour assurer la transparence de ces marchés et éviter ou minimiser les discordes ou qui pro quo qui pourraient survenir entre les différents acteurs dans ceux-ci, il nous semble alors nécessaire de parler des différentes notions, vocables et traits caractéristiques relatives à ces marchés publics. C'est pourquoi, nous avons exposés dans les deux premiers chapitres de ce travail des fondements théoriques de ces marchés et des procédures et mécanismes de leur fonctionnement. Ceux-ci ont fait l'objet de plusieurs textes officiels, décrets ou arrêtés ministériels dont l'une des dernières parutions est la Loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des Marchés Publics.

Enfin, dans le troisième chapitre de cette partie, suite aux différentes aspirations des dirigeants politiques et des phénomènes de mondialisation financière et déréglementation des marchés de capitaux internationaux, des vagues de changement se profilaient dans la plupart des pays du monde en matière de conduite de la gestion publique. Ces transformations vont vers le sens de la rentabilisation et amélioration des services publics ainsi que la marchandisation de ces services c'est-à-dire introduction des notions de clients-fournisseurs, accessibilité des services, et l'utilisation des nouvelles technologies d'Information et Communication comme dans le secteur privé et voire même jusqu'à la mise en place du contrôle de gestion. De plus, la séparation entre le pouvoir politique et l'Administration publique proprement dite est en vogue. Et, comme tous ses pairs, Madagascar n'échappe pas à ses innovations bien que celles-ci ne soient pas encore très développées et avancées.

Eu égard à toutes ces différents réglementations, procédures formelles et mécanismes de fonctionnement rigoureux, ainsi que la rénovation de la gestion publique, serait-il encore possible que des dysfonctionnements des marchés publics soit constatés ? Nous trouverons des éléments de réponses à cette question dans la seconde partie de ce mémoire.

Partie II
DYSFONCTIONNEMENTS DES PROCEDURES DE PASSATION DES
MARCHES PUBLICS

Cette partie sera consacrée à l'analyse de la gestion des procédures de passation des marchés publics, à la détection des dysfonctionnements de celles-ci et de la proposition de solutions et recommandations y relatives.

Chapitre IV: ANALYSE DE LA GESTION DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Après le passage de la mission de la banque mondiale en 2002, suivi de la réforme et mise en place des différentes suggestions et recommandations formulées par celle-ci, des améliorations et impacts positifs palpables devraient être observés en matière de la nouvelle gestion des marchés publics. En effet, ces remarques et suggestions de la banque mondiale découlent de l'analyse de l'ancien système et de la constatation des défaillances et handicaps de celui-ci. Ce qui suppose qu'elles auraient dû apporter des solutions satisfaisantes et plus efficace dans la pratique des marchés publics à Madagascar. Pour détecter ces effets attendus, qu'en sont-ils des plans d'action et des efforts de mise en place de la vulgarisation des procédures des marchés publics ? Quels sont les résultats obtenus sur la mise en œuvre de ces actions ? Et, quels sont leurs impacts sur les marchés publics ? Les trois sections successives ci-après développées vont fournir des éléments de réponses à ces questions.

Section 1 : Les plans d'actions et les efforts entrepris par Madagascar pour la vulgarisation de la réforme

Ces efforts ont été entrepris par le gouvernement Malagasy, le Ministère des Finances et du Budget (MFB) et notamment par l'ARMP du fait des missions et programmes que le CMP et les textes d'application lui confèrent, et, enfin par tous les intervenants à la commande publique. En fait, pour pouvoir mesurer ces efforts, l'analyse du plan d'action de mise en œuvre du code des marchés publics que l'ARMP a mis en place pour la période de 2008 à 2012 est indispensable, de même que les réalisations durant la même période.

1.1- Le plan d'action de mise en œuvre du code des marchés publics à Madagascar de 2008 à 2012

Ce Plan d'action, mis en place par l'ARMP, au cours de la période 2008 se porte sur quatre grandes activités : i) Opérationnalisation du contrôle a posteriori des marchés publics, ii) Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés, iii) Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés, et, iv) Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel.

1.1.1-Opérationnalisation du contrôle a posteriori des marchés publics

Cette opérationnalisation comporte sept actions différentes mais dépendantes, réparties comme suit :

2. Elaboration d'un manuel d'audit des marchés publics ;
3. Formation des auditeurs en passation des marchés publics (agents fonctionnaires et privés) au niveau central et régional ;
4. Finalisation de l'élaboration des guides pratiques des marchés publics en vue d'uniformiser les modalités pratiques des commandes publiques ;
5. Formation des PRMP, UGPM, ORDSEC, sur les guides, en vue de la préparation du contrôle a posteriori des marchés ;
6. Renforcement des moyens de l'UGPM et du bureau ORDSEC par la dotation de moyens financier, humains et matériels ;
7. Réalisation de la formation des PRMP, UGPM, ORDSEC sur les documents annexes (documents types, conventions, etc.) ;
8. Evaluation des auditeurs formés par le contrôle a posteriori des marchés conclus à partir de 2007.

1.1.2-Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés

La concrétisation passe par les trois actions ci-après :

- Organisation d'une table ronde avec les secteurs privés au moins 2 fois par an pour discuter les problèmes rencontrés sur la mise en application du CMP.
2. Elaboration d'un plan de formation pour les secteurs privés ;
 2. Formation des secteurs privés sur la base du plan de formation élaboré par un cabinet consultant.

1.1.3-Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés :

Il se manifeste par les quatre actions suivantes :

3. Déploiement du logiciel GMP, formation des utilisateurs (CIRM, CIRFIN, PRMP, UGPM) sur ce logiciel ;
4. Création de la revue des marchés publics tout en prévoyant une revue provisoire simplifiée en attendant celle définitive ;
5. Poursuite de l'amélioration du site web qui doit contenir des informations incitant les opérateurs à s'abonner à la revue des marchés publics de l'ARMP et qui doit intégrer directement les informations obtenues dans le SIGMP ;

6. Finalisation et déploiement du SIGMP.

1.1.4-Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel

D'après le plan, six actions sont à entreprendre :

- Recrutement du chef de la section Norme et Réglementation, d'un Web master et de deux agents de la CNM ;
- Commencement de la procédure de construction d'un bâtiment pour le siège définitif de l'ARMP ;
- Elaboration d'un plan d'action pour la mise en place des antennes de l'ARMP au niveau des régions ;
- Révision des textes sur les passations des marchés pour se conformer aux normes internationaux ;
- Elaboration d'un texte pour le renforcement de l'assise du contrôle a posteriori de tous les marchés publics en deçus et en dessous du seuil conclus par les PRMP ou les ORDSEC ;
- Organisation d'une rencontre ARMP - DGB – DGCF pour la détermination de la référence des seuils de passation au lieu de référence budgétaire ;

Tels sont les grands axes du plan d'action de 2008 à 2012 que l'ARMP a mis en place. Qu'en est-il maintenant des réalisations de ce plan qui traduit, en effet, la réalisation de la mise en œuvre des marchés publics à Madagascar ?

1.2. Les réalisations dans le cadre de la mise en œuvre des marchés publics à Madagascar de 2008 à 2012

Ces réalisations se traduisent par la concrétisation des actions prévues dans le plan d'action que l'ARMP a mis en place. Pour les quatre grands axes que nous avons cités dans la sous-section précédente, Elles se présentent comme suit :

1.2.1 : Pour l'activité d'opérationnalisation du contrôle a posteriori des marchés publics

Les résultats obtenus ont été les suivants, en ce qui concerne chaque point :

❖ **Elaboration d'un manuel d'audit des marchés publics**

Ont été fait :

- le recrutement d'un consultant dénommé Daniel THIRION durant le premier semestre de l'année 2008, pour l'élaboration du manuel d'audit ;
- la validation par l'ARMP de ce manuel, après ses observations;

- l'initiation des réunions pour la création de corps d'auditeurs en marchés publics. Plusieurs réunions ont été déjà réalisées, de même une séance de formation avec la participation aussi bien des agents de l'administration publique que des auditeurs privés s'est tenu le mois de juillet 2008. Néanmoins, la création de corps n'est pas toujours réalisée jusqu'à aujourd'hui.

b-Formation des auditeurs en passation des marchés publics (agents fonctionnaires et privés) au niveau central et régional

Ont été réalisées :

- ✓ la détermination du profil des personnes à former pour la création à terme d'un corps d'auditeur en marchés publics. Le document officiel correspondant n'est pas encore validé jusqu'à maintenant;
- ✓ l'élaboration d'un texte portant engagement des élèves auditeurs sur le respect des conditions de recrutement dont leurs premiers audits sur les marchés publics seront gratuits. La réalisation de cette tâche est encore suspendue du fait que la création de nouveau corps a été suspendu par le Gouvernement ;
- ✓ élaboration d'un projet de texte de ce corps. Des projets de textes sont déjà préparés mais non encore validé ni mis en vigueur au niveau du gouvernement à cause de la suspension ;
- ✓ l'établissement du calendrier de formation des personnes et une fiche technique de préparation de la dite formation ;
- ✓ faire une communication au Gouvernement pour le calendrier de formation et la création du corps.

Les deux dernières actions ne sont pas encore entamées car leurs réalisations sont tributaires de l'accomplissement des autres qui les précèdent.

1.2.2: Finalisation de l'élaboration des guides pratiques des marchés publics en vue d'uniformiser les modalités pratiques des commandes publiques

Ont été accomplis :

- ✓ la validation des projets de guides élaborés par les entités indépendantes et les directions de l'ARMP. Ainsi, les guides sont déjà disponibles ;
- ✓ la prospection des bailleurs pour la multiplication des guides ;
- ✓ la préparation des procédures pour la vente des guides dont les produits de la vente constitueront des ressources pour l'ARMP ;
- ✓ la préparation d'un projet de texte portant ressources financières de l'ARMP.

Ces deux dernières tâches sont encore en cours de réalisation.

1.2.3-Formation des PRMP, UGPM, ORDSEC, sur les guides, en vue de la préparation du contrôle a posteriori des marchés.

Les réalisations ont été

- ✓ l'élaboration d'un plan de formation des guides pratiques ;
- ✓ la fixation de calendrier de formation ;
- ✓ la recherche des bailleurs ;
- ✓ la communication au Gouvernement de la formation.

Toutes ces tâches étaient réalisées à temps et la proportion des bénéficiaires de ces formations est assez élevée et peut atteindre jusqu'à 85% par de l'effectif total.

1.2.4-Renforcement des moyens de l'UGPM et du bureau ORDSEC par la dotation de moyens financiers, humains et matériels

Les réalisations concernent :

- ✓ l'élaboration d'un projet de calendrier pour la dotation des moyens aux responsables de marchés publics dans des ministères ;
- ✓ l'envoi d'une note au Gouvernement pour rappeler le teneur de la note sur la dotation des moyens suffisants aux responsables des marchés publics au sein des ministères.

Elles ne sont pas encore achevées.

1.2.5- Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés

Sa concrétisation s'articule autour de trois volets, à savoir :

- Organisation d'une table ronde avec les secteurs privés au moins 2 fois par an pour discuter les problèmes rencontrés sur la mise en application du CMP.

A cet effet, un plan de discussions focalisées sur les avantages des réformes relatives à la passation des marchés publics était effectué ;

- Elaboration d'un plan de formation pour les secteurs privés ;

Les calendriers de réunion et plan d'organisation de la table ronde pour les années 2008, 2009 et 2010 ont été terminés ;

- Formations des secteurs privés sur la base du plan de formation élaboré par un cabinet consultant.

Elles ont été réalisées aussi bien au niveau central (Administration) qu'au niveau des districts dans tout Madagascar, avec la participation des agents de l'administration Malagasy responsable des marchés publics et des opérateurs économiques pour les secteurs privés.

1.2.6- Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés

Il est concrétisé par quatre actions :

- Déploiement du logiciel GMP avec formations des utilisateurs (CIRM, CIRFIN, PRMP, UGPM) et parallèlement prévision d'un texte obligeant la centralisation des informations sur les commandes publiques, en renforcement d'une disposition de la circulaire d'exécution budgétaire 2008.

Ces tâches ont été abandonnées et remplacées par la finalisation, l'opérationnalisation et le déploiement du SIGMP.

- Création de la revue des marchés publics (une revue provisoire simplifiée a été prévue en attente de celle définitive).

Les réalisations ont été :

- ✓ la création d'une cellule de réflexion pour la création de la revue et la détermination des frais inhérents pour son financement ;
- ✓ la prévision d'une revue provisoire simplifiée en vue de la publication des informations sur les marchés au titre de l'année 2008 ;
- ✓ la programmation des étapes pour la finalisation de la revue ;
- ✓ la recherche de bailleurs.

Ces actions ont abouti à la parution du journal des marchés publics (JMP) actuellement à son 28^{ème} édition.

- Poursuite de l'amélioration du site web.

Ont été faits :

- ✓ l'enrichissement du site par l'insertion des informations incitant les opérateurs à s'abonner à la revue des marchés publics de l'ARMP ;
- ✓ la conversion du site web en site web dynamique intégrant directement les informations obtenues dans le SIGMP.

Ces sites sont actuellement opérationnels.

- Finalisation et déploiement du SIGMP,

Sont terminés :

- ✓ la présentation des rapports relatifs au développement du logiciel SIGMP pour la validation des instances concernés ;
- ✓ l'exigence du respect du calendrier par le consultant pour permettre à l'ARMP de respecter le sien ;

Ces tâches ont été réalisées à temps et le SIGMP est actuellement fonctionnel et déployé dans les 22 régions auprès des Commission Régionale des Marchés (CRM).

1.2.7-Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel

Ce renforcement est basé sur les six actions ci-après:

- Prévision de recrutement du chef de la section Norme et Réglementation, d'un Web master et de deux agents de la CNM.

La définition des profils et le recrutement de ces agents sont terminés à temps. Ils sont déjà opérationnels ;

- Commencement de la procédure de construction d'un bâtiment pour le siège définitif de l'ARMP ;

Celles-ci sont encore suspendues faute de terrain.

- Elaboration d'un plan d'action pour la mise en place des antennes régionales de l'ARMP.

D'après le plan d'action, sa réalisation est tributaire de l'accomplissement des études préalables à la mise en place des services régionaux de l'ARMP.

Les études n'ont pas encore été entamées, mais à la place des services régionaux, l'ARMP est représenté par les Services Régionaux de l'Exécution Budgétaire(SREB) au niveau de chaque région de l'Ile. En effet, le chef SREB assure la fonction de président de la CRM au niveau des régions qui sont toutes dotées de cette structure actuellement.

- Révision des textes sur les passations des marchés pour être aux normes internationales.

Plusieurs textes sont maintenant révisés ou en cours de révision. Il y a ceux qui sont déjà sortis comme le nouveau texte fixant le seuil de passation des marchés. Par contre, la plus part des textes révisés sont encore en gestation en attendant le dénouement de la crise qui prévaut actuellement à Madagascar.

- Elaboration d'un texte pour le renforcement de l'assise du contrôle a posteriori de tous les marchés publics en deçus et en dessous du seuil conclus par les PRMP ou les ORDSEC.

Sur ces points, l'ARMP a déjà effectué à deux reprises des revues à posteriori au niveau de plusieurs entités, à savoir en 2008 et en 2010.

- Organisation d'une rencontre ARMP - DGB – DGCF pour la détermination de la référence des seuils de passation au lieu de référence budgétaire.

A ce sujet, l'élaboration d'un projet de texte contenant le problème rencontré sur le fractionnement des crédits a été effectué par certains services en 2008. L'arrêté fixant le seuil de passation des marchés est actuellement fonctionnel.

En bref, on peut dire qu'à part quelques tâches prévues dans le plan d'action pour la mise en œuvre du CMP qui ne sont pas réalisées, la majorité des actions sont terminées à bon port. Ce qui signifie que le plan mis en place par l'ARMP a enregistré des succès.

Théoriquement, on se permet de dire qu'il y a eu succès dans la mise en place des réformes, mais sur le plan pratique, peut-on observer ces mêmes appréciations ? Qu'en est-il donc de l'état des lieux des marchés publics à Madagascar depuis la réforme ? Ou, en d'autres termes, comment se comportent-ils les marchés publics à Madagascar depuis la réforme ?

Section 2 : Situation des marchés publics à Madagascar depuis la réforme.

Pour mieux apprécier les impacts de la réforme des marchés publics au niveau des organes de la commande publique, et de l'application de ces réformes, il s'avère important de procéder à des analyses sur les pratiques des systèmes et des procédures réformés ainsi que sur l'appropriation et de l'internalisation de la réforme par les organes publics. Parmi les axes principaux des réformes apportées, la computation des seuils revêt un aspect important dans la procédure d'attribution des marchés. Ainsi, dans un premier, les enjeux de la computation des seuils seront étudiés et ensuite, d'autres aspects des procédures seront revus analytiquement.

2.1- Enjeux de la computation des seuils dans les procédures d'attribution des marchés publics

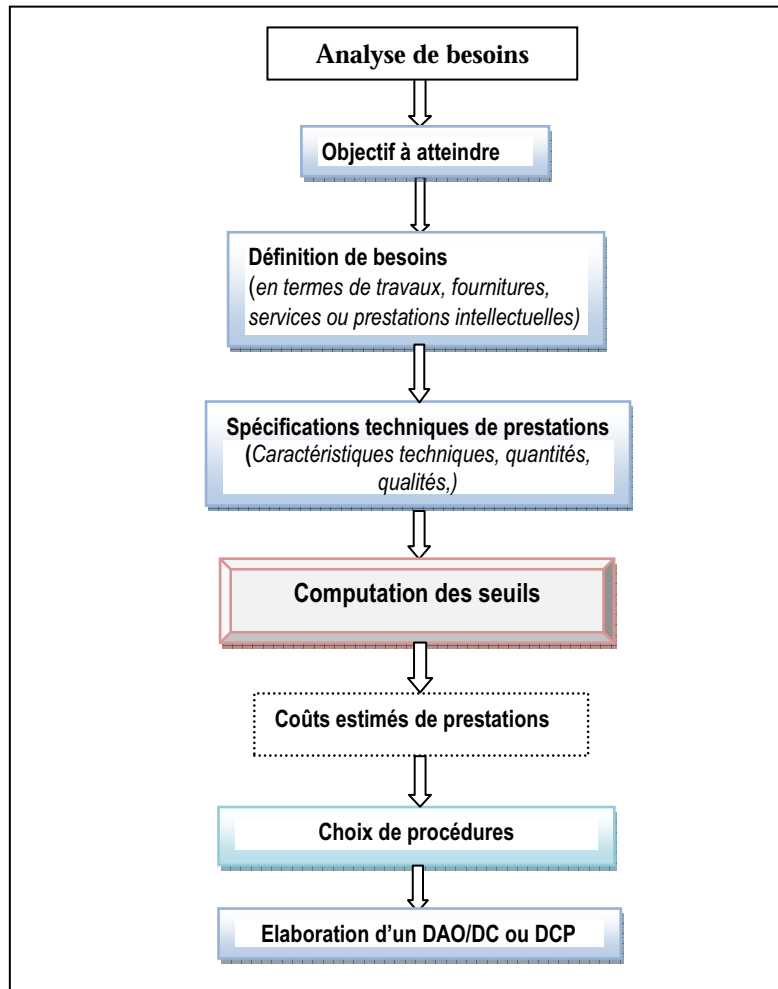
Certaines définitions et notions déjà abordées dans les chapitres I et II de la première partie de ce travail seront reprises et approfondies dans les analyses qui suivent.

2.1.1- Définition préalable des besoins de l'Autorité contractante

Préalablement à la passation d'une commande, l'acheteur public doit déterminer ses besoins. En harmonie avec les missions, programmes et les résultats attendus qui lui sont assignés, l'entité calculera ses besoins de manière précise et cohérente pour que le programme d'achat soit réalisé dans les meilleures conditions. Ainsi, la détermination des besoins répond non seulement à une exigence juridique, mais également à une exigence économique permettant de réaliser un achat dans les meilleures conditions financières possibles. A ce stade d'analyse, il sera possible de définir quel sera le type de procédure qui devra être engagée.

Par ailleurs, afin de choisir la procédure qui sera affectée à ces achats, la computation de ceux-ci s'impose, autrement dit « Quel sera le niveau de dépenses pour cette opération d'achat ? ». La détermination des seuils est une étape très importante dans l'acte d'achat car le type de procédures dépendra du montant de l'opération.

Figure 02 : Place de la computation des seuils dans les procédures de passation des marchés⁸



SOURCE : guide de procédure de passation des marchés à l'ARMP

En fait, une computation mal évaluée peut avoir de multiples conséquences :

- Saucissonnage des achats publics entraînant un gaspillage de ressources (inefficience) ;
- Dossier d'appel d'offres mal rédigé ;

⁸KAHN Philippe, « La définition préalable des besoins dans l'achat d'instrumentation analytique (dans le cadre de la réglementation des marchés publics) », Spectra analyse n°248-janvier, février, mars 2006, p134.

- Conditions de mise en concurrence inefficace ;
- Choix de procédures inefficaces et non optimales.

2.1.2- Choix de procédures par l'acheteur public

Le choix de procédures sans que la computation de seuils n'ait été effectuée préalablement par l'acheteur public ne peut pas se faire. La violation de cette règle fondamentale par n'importe quel acheteur public constitue une violation des principes de la commande publique.

Ainsi, après la computation de seuils, l'acheteur public est obligatoirement tenu de faire une comparaison du montant estimé de prestations données avec les seuils de procédures en vue de choisir les procédures appropriées à la sélection de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Quel que soit le type et le montant de prestations objet de la commande publique, le Code des marchés publics stipule la primauté de procédure d'appel d'offres dans tout le processus d'attribution de contrats. Cette procédure constitue une règle destinée à garantir la transparence et la mise en concurrence suffisamment large de l'achat public.

En principe, si le montant estimé de prestations objet de la computation se situe au-dessus du montant fixé par le texte réglementaire, l'acheteur public doit passer la commande par voie de procédures d'appel d'offres. Cependant, lorsque celui-ci se trouve en dessous du même montant fixé par le texte, deux possibilités de procédures simplifiées sont envisageables pour l'acheteur public :

- Procédure de consultation ouverte (par voie d'affichage) lorsque le montant estimé est au-dessus du seuil de consultation restreinte ;
- Procédure de consultation de prix restreinte pour les achats à faible montant.

Le tableau ci-après fixe le choix des procédures à adopter.

Tableau N°09 : Choix de procédures

Seuils	Procédures	Forme du contrat
Seuils de consultation restreinte	Consultation de prix restreinte	Facture pro-forma ou devis + bon de commande
Seuils de consultation ouverte	Consultation par voie d’affichage	Convention
Seuils de passation des marchés	Appel d’offres	Marché

SOURCE : guide d'utilisateur et guide de l'UGPM de l'ARMP

2.1.3- Publication de l'avis général de passation des marchés et de l'avis d'appel d'offres

Après la détermination des besoins et la computation de l'achat, l'acheteur public doit publier chaque année un Avis général de Passation des Marchés (AGPM).

a) Avis général de passation des marchés

Cet avis général de passation des marchés recense la liste de l'ensemble des prestations que l'acheteur prévoit de passer par appel d'offres durant l'exercice budgétaire. La publication de cet avis général a pour objectif d'avertir préalablement les candidats potentiels et de les préparer à la participation aux appels d'offres relatifs à la liste de prestations publiées, par le fait que les conditions de mise en concurrence doivent être respectées aux fins de s'assurer de pouvoir sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse.

La computation de seuils de procédures constitue une étape incontournable dans le choix de procédures ainsi que la détermination des prestations à passer selon les procédures par voie d'appel d'offres ou procédures allégées ou simplifiées.

Le tableau suivant donne un exemple d'AGPM.

Tableau N°10: Exemple d'un Avis Général de Passation des Marchés de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)

AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES POUR L'ANNEE 2011

Désignation de l'Autorité Contractante : AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

Date d'élaboration du document initial : 26/10/10

Désignation de la Personne Responsable des Marchés Publics : RAOELIJAONA Bien-Aimé

Numéro et date de la dernière mise à jour :

Adresse de la PRMP : Immeuble Plan Anosy, 4^{ème} Etage, Porte 414

Numéro de la présente mise à jour : 001/PRMP-11

Type de marchés (fournitures, travaux, services, prestations intellectuelles)	Objet de l'appel d'offres ou de présélection	Montant estimatif du marché (en Ar)	Financement	Mode de passation (appel d'offres ouvert, appel d'offres restreint)	Date probable de disponibilité des DAO ou DC
Travaux	Construction de bâtiments administratifs à usage de bureau	7 125 000 000,00	RPI	Appel d'offres ouvert	30/11/11
Fournitures	Acquisition de matériels roulants	240 000 000,00	RPI	Appel d'offres ouvert	30/06/11
Services	Impression du Journal des Marchés Publics	43 200 000,00	RPI	Appel d'offres ouvert	26/04/11
Prestations intellectuelles	Renforcement de capacités de cadres en management et leadership	60 000 000,00	RPI	Appel d'offres restreint	31/04/11
Fournitures	Acquisition de matériels informatiques	75 000 000,00	RPI	Consultation par voie d'affichage	15/05/11

SOURCE : Le Journal des marchés Publics N°014, Bimensuel de l'ARMP du 16 au 30 avril 2010

A Antananarivo, le 20 janvier 2011

La personne responsable des marchés publics

Bien-AiméRAOELIJAONA

Dès lors que la détermination de l'objet de la commande est terminée, la PRMP procède aux travaux de computation de seuils qui conduisent au choix de la procédure, à l'établissement et à la publication de l'avis général de passation des marchés. La computation de seuils a permis à l'acheteur public de regrouper une ou plusieurs prestations considérées comme une prestation unique suivant les critères à prendre en considération prévus par le Code, et le montant de cette dernière doit être estimé pour pouvoir choisir la procédure à engager, et ce à partir de la comparaison de montants estimés et le tableau de seuils et de contrôle fixés par voie réglementaire.

A titre d'exemple, prenons deux projets d'achats en fourniture, notamment acquisition de matériels roulants et acquisition de matériels informatiques. A l'issue des opérations de computation, la PRMP a estimé les montants respectifs de ces deux prestations de fournitures pour pouvoir choisir les procédures à suivre pour passer la commande.

Ainsi, pour l'acquisition de matériels roulants, le montant estimatif de la commande est de Ar 240 000 000, montant supérieur ou égal au seuil d'appel d'offres de marchés des fournitures qui est de Ar 80 000 000. La procédure choisie par l'acheteur public est alors celle d'appel d'offres ouvert. Quant à l'acquisition de matériels informatiques, le montant estimatif de Ar 75 000 000 est strictement inférieur au seuil de passation de marchés des fournitures (Ar 80 000 000), alors les procédures choisies pour la passation de la commande sont celles de consultation par voie d'affichage, c'est-à-dire, procédures simplifiées.

b) Avis spécifique d'appel public à la concurrence

C'est un avis d'appel d'offres avec informations suffisamment spécifiées pour assurer les conditions de mise en concurrence large et de participation des candidats soumissionnaires intéressés. Son émission précède la passation de la commande à la date prévue à cet effet.

D'après le tableau ci-dessus, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) envisage de passer par appel d'offres les travaux de construction de bâtiments administratifs publiés dans l'avis général de passation des marchés, ceci doit faire l'objet d'un avis spécifique d'appel public à la concurrence probablement aux dates prévues à cet effet.

Dans le cas d'un avis spécifique d'appel public à la concurrence, la computation peut donner lieu à une possibilité d'allotissement des achats par l'acheteur public dans l'avis d'appel d'offres.

De cet avis spécifique, la computation de seuils peut donner lieu à une possibilité d'allotissement suivant l'avantage technique ou économique qu'il présente, par contre, l'inverse est formellement interdite par le Code des marchés publics, puisque cette pratique est qualifiée de saucissonnage.

En final, la computation de seuils d'une prestation donnée donne lieu à un avis d'appel d'offres unique quel que soit le nombre de lots envisagés.

A titre d'illustration, un avis spécifique d'appel public à la concurrence est présenté dans les documents annexes.

2.1.4 - Réception des offres et/ou des candidatures

Les offres des soumissionnaires sont reçues au fur et à mesure dès la publication de l'Appel d'Offres. A l'expiration du délai légal minimum de l'avis d'appel d'offres, l'acheteur public doit procéder à l'ouverture des plis.

A ce titre, le délai de publication de procédures d'appel d'offres est de trente (30) jours au minimum ; tandis que les procédures de consultation ne sont que de dix (10) jours au minimum.

Il est à noter que les opérations de computation de seuils ont beaucoup d'influence sur le délai de publication et le mécanisme d'ouverture des plis des candidats ayant participé.

C'est la Commission d'Appel d'Offres présidée par la PRMP qui peut procéder à l'ouverture des plis aux dates et heures prévues. Comme il s'agit de séance publique, les candidats ou leurs représentants peuvent être présents lors de l'ouverture des plis.

2.1.5- Evaluations des offres de candidats

La computation des seuils de procédures a des répercussions indirectes sur le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse au moment de l'examen et l'évaluation des offres par la Commission d'Appel d'Offres.

Pour les procédures formalisées, c'est-à-dire les procédures d'appel d'offres, la commission d'appel d'offres doit sélectionner le candidat qualifié dont l'offre est reconnue substantiellement conforme et qui a soumis l'offre évaluée la moins disante. Tandis que

l'offre la moins disante est systématiquement sélectionnée pour le cas de procédures de consultation par voie d'affichage.

Rappelons que , « l'offre évaluée la moins disante est déterminée sur la base du prix et, le cas échéant, d'autres critères additionnels, tels que les coûts d'utilisation, délai d'exécution, calendrier de paiement et standardisation, qui doivent être énumérés dans le Dossier d'Appel d'Offres (DAO) ou d'invitation et être exprimés en termes monétaires ou sous forme de critères éliminatoires⁹ », critères qui, au final, pourraient permettre à l'administration d'obtenir des gains considérables, surtout en termes d'efficience de la dépense publique.

D'une manière générale, l'offre la moins disante est celle qui propose le prix le moins cher, passant outre au rapport qualité/prix et sans prendre en compte d'autres critères additionnels.

Des calculs de l'offre évaluée la moins disante et de l'offre la moins disante sont présentés dans le tableau ci- bas :

⁽⁹⁾ Loi 2004-009 portant Code des marchés publics, Titre III, art.12

Figure 03 : Illustration de l'offre évaluée la moins disante et l'offre la moins disante¹⁰

❖ Méthodes et critères d'évaluation inscrits dans le DAO : La CAO utilisera à des fins d'évaluation et de comparaison de prix les critères additionnels suivants :

a) Calendrier de livraison : Les fournitures faisant l'objet du présent appel d'offre doivent être livrées entre 1^{er} juillet 2011 et le 1^{er} septembre 2011. Aucun bonus ne sera alloué pour une livraison anticipée. Les offres proposant une livraison au-delà du 1^{er} septembre 2010 seront considérées comme non conformes et rejetées. Un ajustement de 2,5% par semaine de retard sur la date du 1^{er} juillet 2011 sera calculé et ajouté au prix des offres proposant une date de livraison à l'intérieur de la période permise. Cet ajustement sera effectué seulement à des fins d'évaluation et de comparaison.

b/ Le coût de remplacement des composants clés, des pièces détachés, et du service : Le soumissionnaire doit préparer une liste des prix des composantes et pièces de rechange ci-après données. Le coût correspondant sera déterminé à partir des prix unitaires indiqués par le soumissionnaire, et sera ajouté au prix de l'offre aux fins d'évaluation.

❖ Après analyse de conformité, les offres des trois candidats se présentent comme suit :

Offre n°1 : HERY

Montant total : 159 000 ^{Ar}

Date de livraison proposée : 1^{er} juillet 2011

Coût de pièces de rechange : 5 500 ^{Ar}

Offre n°2 : SOLOFO

Montant total : 139 000 ^{Ar}

Date de livraison : 27 août 2011

Coûts de pièces de rechange : 4 900 ^{Ar}

Offre n°3 : LOVA

Montant total : 165 000 ^{Ar}

Date de livraison : 1^{er} août 2011

Coûts de pièces de rechange : 3 900 ^{Ar}

❖ Evaluation proprement dite des offres :

1/ Ajustement de prix suivant le critère de calendrier de livraison :

Date de livraison : 1^{er} juillet

HERY (offre n°1)

M₁ : 159 000 ^{Ar}

Nbre de semaines de retard : 0

Retard valorisé : 159 000 X 0.025 X 0 = 0

Montant évalué = 159 000 + 0 = 159 000

Date de livraison : 27 août

SOLOFO (offre n°2)

M₂ : 139 000 ^{Ar}

Nbre de semaines de retard : 8,1, soit 57 jours

Retard valorisé : 139 000 X 0.025 X 8.1 = 28 147,5

Montant évalué = 139 000 + 28 147,5 = 167 147,5

Date de livraison : 1^{er} août

LOVA (offre n°3)

M₃ : 165 000 ^{Ar}

Nbre de semaines de retard : 4,4, soit 32 jours

Retard valorisé : 165 000 X 0.025 X 4.4 = 18 150

Montant évalué = 165 000 + 18 150 = 183 150

2/ Ajustement de prix suivant le critère de coûts des pièces de rechange :

Candidats	Montant de l'offre	Montant évalué % calendrier de livraison	Coûts de pièces de rechange	Montant évalué de l'offre du candidat	Observations
HERY	159 000	159 000	5 500	<u>164 500</u>	Offre évaluée la moins disante
SOLOFO	<u>139 000</u>	167 147,5	4 900	172 047,5	Offre la moins disante
LOVA	165 000	183 150	3 900	187 050	

❖ Classement des offres

Le candidat n°01 (HERY) ayant soumis l'offre évaluée la moins disante fera par la suite l'objet d'examen de qualifications suivant les critères préalablement fixés dans les DAO, notamment sur ses capacités juridiques, ses capacités techniques et ses capacités financières.

Candidat	Rang
HERY	1 ^{er}
SOLOFO	2 ^{ème}
LOVA	3 ^{ème}

SOURCE : Le Journal des Marchés Publics n°001

⁽¹⁰⁾ Le Journal des Marchés Publics n°001, Bimensuel de l'ARMP - 1^{er} au 15 janvier 2009, p 5-6.

Dans ce tableau, le candidat N°1 Hery, classé le 1^{er} est celui qui a présenté l'offre évaluée la moins disante. Il ferapar la suite l'objet d'examen de qualification suivant les critères préalablement fixés par les DAO.

2.1.6 - Attribution des marchés

A partir du rapport d'évaluation de la Commission d'appel d'offres, la personne Responsable des marchés publics décide d'attribuer le marché au candidat qualifié dont l'offre a été reconnue substantiellement conforme au DAO et qui a soumis l'offre évaluée la moins disante, sur la base des méthodes et critères d'évaluation prédéfinis. En effet, la computation de seuils peut techniquement permettre à l'acheteur public d'allotir ses achats, ce qui peut conduire à une multiplicité de contrats à conclure, même si les prestations objet de computation constituent une unique unité fonctionnelle ou technique ou économique en amont.

2.2- Modalités de computation des seuils des marchés publics

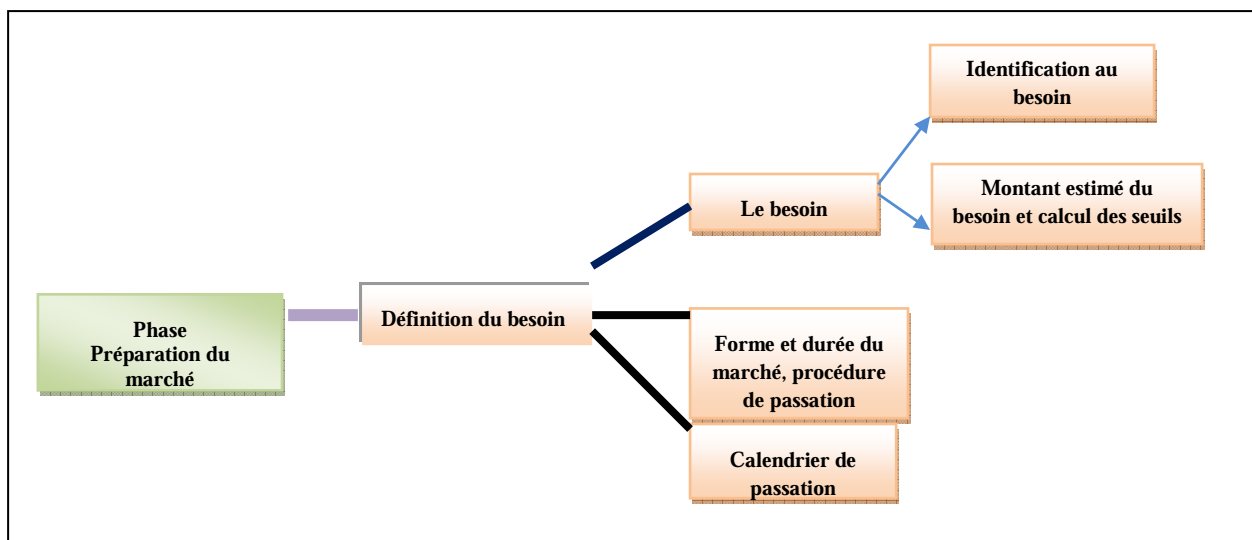
Le mode de computation de seuils de l'achat public varie suivant le type de marchés dans la commande publique. Ces différents types de marché ont été définis et développés dans le chapitre I de la première partie de ce mémoire. Le Code prévoit quatre types de marchés, à savoir : les marchés des travaux, marchés de fournitures, marchés des services et marchés de prestations intellectuelles. Dans le respect des obligations de publicité et de simplification de procédures, les besoins de l'acheteur public doivent être catégorisés suivant la nature des prestations objet de la commande, et ce, entre autres, pour faciliter les procédures de computations de seuils par l'acheteur public.

2.2.1- Principes généraux de computation des seuils

Rappelons qu'avant tout lancement d'un avis spécifique d'appel public à la concurrence, l'autorité contractante, représentée par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) doit obligatoirement déterminer aussi exactement que possible la nature et l'étendue de ses besoins. Ainsi, estimer le besoin : c'est la computation des seuils.

Le processus de computation des seuils est représenté par le tableau qui suit :

Figure 04: Processus de computation des seuils



Source : Journal des marchés Publics Bimensuel de l'ARMP n°012

Conformément aux dispositions du Code des marchés publics, tout acheteur public est tenu de déterminer ses besoins et d'évaluer leur montant. La détermination des seuils est indépendante du nombre de candidats ou du nombre de marchés à passer ; elle n'est donc fonction que de l'évaluation des besoins.

Préalablement au choix des procédures de passation à mettre en œuvre, l'autorité contractante doit comparer avec les seuils « le montant estimé du contrat » mais non plus le « montant du crédit » inscrit sur son budget. Cette estimation doit être sincère et raisonnable en tenant compte de la réalité et du contexte économique du moment et aux besoins réels des services, tant en qualité qu'en quantité.

2.2.2. Mode de computation des seuils suivant le type de marchés¹¹

En respect des principes régissant la commande publique ainsi que de conditions de publicité et mise en concurrence pour l'efficacité et l'efficacité de l'achat public, le Code des marchés publics prévoit les méthodes et critères de computer les seuils une fois les besoins identifiés, et ce, en fonction du type de marchés.

⁽¹¹⁾ Art. 14 du Code des marchés publics, Section I et Titre IV

- *Idem*. Arrêté n°13 838/2008/MFB portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des Commissions des Marchés du 18 juin 2008;

- *Idem*. Circulaire n°002 -MFB/ARMP/DG/CRR/08 du 21 août 2008 portant précision sur le mode de computation des seuils prévu à l'article 14 du CMP.

a) Computation des seuils des marchés de travaux

Le montant estimé du contrat pour les travaux doit se rapporter à une même opération portant sur un ou plusieurs ouvrages. En marchés de travaux, le Code précise que « *il y a une opération lorsque l'autorité contractante dénommée maître de l'ouvrage, prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre délimité, un ensemble de travaux caractérisés par son unité fonctionnelle, technique ou économique* ».

Dans ce type de marchés, la computation des seuils consiste tout d'abord à déterminer le(s) ouvrage(s) qui doit(ent) constituer une même opération suivant les critères d'unité fonctionnelle, technique ou économique. Ensuite, l'acheteur public doit apprécier si l'ensemble de ces ouvrages sont économiquement ou fonctionnellement ou techniquement indissociables pour déterminer exactement la notion de même opération. Enfin, la PRMP se doit d'évaluer le montant estimé de ces prestations constituant la même opération afin de pouvoir choisir la procédure de passation de contrat.

La PRMP, après avoir déterminée la fameuse notion « d'opération », a la possibilité d'allotir les prestations objet de la commande au moment de l'appel d'offres, si elle les juge opportunes.

De plus, le principe de l'annualité budgétaire est déconnecté des notions d'opérations ou d'ouvrages qui, bien évidemment, peuvent être pluriannuels ; dans ce cas, c'est le montant total des travaux relatifs à un ouvrage ou une opération qu'il faut prendre en compte y compris sur plusieurs exercices budgétaires.

Evidemment, la computation des seuils faite par la PRMP permet de déterminer la valeur estimée de tous les travaux se rapportant à une même opération ou à un même ouvrage, quel que soit le nombre d'entrepreneur ou de lieux d'exécution de ces prestations ou le nombre de contrat à passer. Et pour les marchés comportant des lots, c'est la valeur estimée de la totalité des lots qui est prise en compte.

Dès lors que la valeur estimée est déterminée, celle-ci doit être comparée avec les seuils de procédures définis par l'arrêté n°13 838/2008/MFB du 18 juin 2008 afin de choisir les procédures.

b) Computation des seuils des marchés de fournitures et de services

Pour les marchés des fournitures ou services, la computation des seuils doit s'effectuer généralement en considérant comme critère la notion de « **homogénéité** » de prestations, soit en raison de leur nature, de leurs caractéristiques propres communes, soit parce qu'elles constituent une unité fonctionnelle.

- Sont considérés comme homogènes les fournitures ou services ayant des caractéristiques propres communes.

L'homogénéité des besoins est une notion subjective pouvant varier d'une autorité contractante à l'autre, c'est pourquoi son appréciation est en fonction des caractéristiques des activités qui lui sont propres et de la cohérence de son action. Par souci d'uniformisation et pour faciliter la méthodologie d'appréciation du caractère homogène de fournitures ou services, la PRMP peut utiliser, à titre purement indicatif, comme base d'appréciation la classification de niveau compte à quatre chiffres du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP 2005).

Comme exemples de prestations présentant des caractéristiques communes, on peut citer :

- l'achat de mobiliers de bureau par une même PRMP mais destinés à des utilisateurs différents ;
- l'achat de matériels automobiles par une même PRMP.

Pour les marchés dont la durée d'exécution est inférieure ou égale à un an, la valeur totale à prendre en considération est celle qui correspond aux besoins d'une année.

En cas d'allotissement d'une prestation homogène, il faudra tenir compte de la valeur globale estimée de la totalité des lots séparés.

c) Computation des seuils des marchés de prestations intellectuelles

La valeur à prendre en compte est le montant du contrat objet de l'estimation sincère et raisonnable de la Personne Responsable des Marchés Publics.

En conclusion, il ressort du développement de la computation de seuils que les critères d'appréciation des seuils ne sont pas aisés à mettre en œuvre. L'autorité contractante, par son libre arbitre, est au cœur de toutes les décisions y afférentes. Cependant, ce libre arbitre qui ne se fait pas de manière discrétionnaire mais doit être opéré de façon très objective en fonction

de ses besoins réels, lui attribue l'entière responsabilité sur le choix de procédure ; ce qui implique un autocontrôle rigoureux de sa part.

2.2.3. Savoir computer les seuils c'est mener des procédures d'achat optimales

Dans cette sous-étape du mémoire, nous cherchons à simuler le déroulement de procédures jusqu'à l'attribution de contrat en cas de respect de mode de computation de seuils par l'acheteur public. Ainsi, le respect de méthodes et critères de computation des seuils contribue pour une large part, à atteindre l'objectif de la commande publique par le biais de l'élargissement du degré de mise en concurrence et partant, l'enregistrement d'économies budgétaires.

a) Détermination des besoins

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a envisagé d'acquérir des matériels roulants pour les fonctions et services des entités indépendantes et des directions d'appui. La Personne Responsable des Marchés Publics a procédé à une computation de seuils de ces besoins qui ont été estimés à Ar 750 000 000 pour dix (10) véhicules. Cette estimation des besoins résulte de la prise en compte de critères d'homogénéité pour des marchés de fournitures.

b) Choix de procédures

Compte tenu des seuils de procédures, la PRMP a comparé le montant estimatif des besoins en matériels roulants (Ar 750 000 000) avec le seuil de passation relatif aux marchés des fournitures qui étant de Ar 80 000 000 (Voir tableau de seuils en annexe 1). De ce fait, comme le montant estimé des besoins est supérieur au seuil susmentionné, la PRMP est obligée de passer par appel d'offres l'acquisition de ces matériels roulants. C'est-à-dire que la procédure d'acquisition de ces prestations doit faire appel à une mise en concurrence ouverte de candidats.

Du point de vue contrôle, la PRMP doit apprécier le type de contrôle qui s'impose au processus et procédures d'appel d'offres. Comme le montant estimé des besoins a dépassé le seuil de contrôle a priori de Ar 200 000 000, les procédures d'appel d'offres doivent être soumises au contrôle a priori de la Commission Nationale des Marchés (CNM).

c) Appel d'offres

Dans l'avis d'appel d'offres, la PRMP a procédé à un allotissement des besoins comme suit : Lot n° 1 : Sept (07) véhicules 4 x 4 doubles cabines de type pick-up ;

Lot n° 2 : Trois (03) véhicules 4 x 4 de type station wagon long châssis.

Même si la valeur estimée de chaque lot aurait été inférieure au seuil de passation ou seuil de contrôle a priori, les procédures d'acquisition sont toujours celles prévues suivant la valeur estimée de la totalité des deux lots.

d) Ouverture des plis

Après la date et heures fixées pour la remise des offres, supposons qu'une vingtaine de candidats fournisseurs aient participé à l'appel d'offres grâce à la mise en concurrence ouverte. A supposer que l'estimation de la PRMP soit sincère, raisonnable et réaliste, c'est grâce à la computation des seuils que l'on pourrait estimer les possibilités d'enregistrement d'économie budgétaire suite à la mise en concurrence.

e) Attribution de contrats

A l'issue des séances d'évaluation réalisées par la Commission d'Appel d'Offres, le lot n° 01 est attribué à un Fournisseur A, considéré comme qualifié qui a réussi à proposer une offre évaluée la moins disante. Et le lot n°02 est aussi attribué à un fournisseur B, encore qualifié.

- Le montant contractuel du lot n°01 est de Ar 460 030 914 (Quatre cents soixante millions trente mille neuf cent quatorze ariary) ;
- Le montant contractuel du lot n°02 est de Ar 197 156 106 (Cent quatre-vingt-dix-sept millions cent cinquante-six mille cent six d'ariary).

A ce titre, le montant contractuel total de l'acquisition de ces matériels roulants s'élève à Ar 657 187 020 (Six cents cinquante-sept millions cent quatre-vingt-sept mille vingt ariary).

❖ Conclusion des résultats obtenus :

Grâce à la computation des seuils de manière sincère, raisonnable et réaliste effectuée par la PRMP de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, les procédures d'appel d'offres pour une mise en concurrence ouverte ont été respectées par l'autorité contractante. La PRMP a pu allouer l'appel d'offres au lieu de faire appel à des pratiques de saucissonnage qui sont de loin des manœuvres anticoncurrentielles ; c'est-à-dire que des pratiques qui méconnaissent les méthodes et règles de computation de seuils conformes à l'esprit du Code des marchés publics.

Par ailleurs, la computation de seuils se conjuguant avec la mise en concurrence ouverte a permis d'avoir une baisse de prix unitaire de biens et services objet de la commande.

Dans notre exemple ci-dessus, comme la computation des seuils d'acquisition de matériels roulants a donné une valeur estimée de Ar 750 000 000, et que le montant contractuel de la commande s'élève à Ar 657 187 020, l'Autorité de régulation des Marchés Publics a enregistré des gains budgétaires de ~~Ar 92 822 980~~.

Par ailleurs, ce supplément budgétaire a permis à l'ARMP d'acquérir d'autres biens et services qui lui sont nécessaires, mais jusque-là non satisfaits à défaut de ligne budgétaire suffisante.

En bref, l'analyse de ces différents procédés de computation nous permet de constater que l'erreur dans la computation pourra engendrer des gains ou de pertes pour l'Administration.

2.3- Analyse des systèmes, procédures et pratiques

Comme l'année 2010 est spécialement marquée par deux événements majeurs : la reprise de l'économie Malagasy après le début de la crise de 2009 et la deuxième mission de contrôle à posteriori effectuée et qui a touchés 24 entités, après la première mission du janvier 2008, les analyses qu'on va mener dans cette sous-section sont relatives aux activités des marchés publics de cette année.

2.3.1. Principales obligations des organes de la commande publique

Compte tenu de ces fonctions et attributions de l'ARMP, qui sont assurées en majeure partie par les entités indépendantes de l'ARMP, les résultats des contrôles que l'autorité a effectués durant l'année 2010 peuvent nous aider à mieux comprendre et apprécier la situation de la pratique des procédures de passation des marchés par les organes de la commande publics.

2.3.2- Les résultats des contrôles effectués

Ces résultats se présentent ainsi :

a- Pour les dossiers soumis au contrôle à priori de la CNM

L'avis émis par la CNM peut être un avis favorable, un renvoi de l'examen de dossier à une séance ultérieure pour des raisons et observations fixés par la commission ou une déclaration d'incompétence.

Concernant sa décision, elle peut être un accord ou tout simplement un refus (non accord),

Enfin, le service qui soumet le dossier peut aussi demander le retrait du dossier avant même d'être examiné.

Voilà en général ce que pourrait être la conclusion de l'examen des dossiers soumis au contrôle à priori de la CNM.

L'analyse des dossiers soumis au contrôle à priori de la CNM durant l'année 2010 a donné le résultat suivant :

C'est le nombre en valeur absolue de tous les dossiers examinés sans tenir compte du passage multiple donc à répétition de certains dossiers. De plus, toutes les observations positives de la CNM (Avis favorable et accord) sont rassemblées pour pouvoir faire la distinction entre les dossiers corrects c'est-à-dire conforme aux procédures que les textes en vigueur disposent et ceux qui ne le sont pas.

Le tableau ci-après montre la statistique du résultat des examens de dossiers contrôlés à priori par la CNM en 2010 :

Tableau 11 : Statistique du résultat du contrôle à priori de la CNM en 2010

Observations positives	Renvoie	Retiré	Non accord	Déclaration d'incompétence	TOTAL
384	157	54	24	09	628

Source : CNM/ARMP

Le tableau ci-dessus montre que, sur les quelques 628 dossiers examinés par la CNM durant l'année 2010, les 384 dossiers soit, 61.15% ont obtenu une conclusion positive. Cela veut dire que, cette proportion de dossier a été conforme à la procédure de passation des marchés. Avec 61.15% de résultat positif, on peut dire que les pratiques de la réforme de la procédure de passation des marchés est au niveau passable ou acceptable.

Ce niveau peut très bien être relevé dans le cas où les défaillances des organes de la commande publique soient identifiées et remédiées.

L'identification de ces défaillances peut se faire par l'appréciation des motifs qui ont conduit la CNM à donner des conclusions négatives durant l'examen des dossiers.

Ces motifs toujours d'après cette analyse se présentent comme suit :

En ce qui concerne les motifs de renvoi, ils sont causés par :

- L'incohérence des dossiers par rapport à l'Avis Général de Passation des Marchés AGPM ;
- AGPM qui n'est pas à jour ;
- Dossier non conforme au document type et qui demande encore de redressement ;
- Des Spécifications techniques très faibles ;
- L'abondance de correction à faire sur le dossier ;
- Incohérence de dossier ;.....

En ce qui concerne les motifs de non accord de la CNM, ils s'agissent de :

- Non-conformité de la garantie de soumission du candidat attributaire (montant insuffisant, durée de validité insuffisante...);
- Offres partielle du candidat retenu qui devrait être déclarée irrecevable ;
- Entreprise attributaire non qualifié ;
- Délai de remise des offres non respecté (30 jours à compter de la date de première publication dans les journaux quotidiens de l'avis spécifique.

Ainsi donc, après 5 années de réforme, malgré un résultat acceptable « assez bien » (61.15% de dossiers examinés conforme à la procédure de passation des Marchés) dans la pratique, beaucoup de travail reste encore à faire pour atteindre un niveau de pratique avec la mention « très bien » (75 à 80% de dossiers doivent avoir des observations positives de la CNM). Ce travail doit se manifester par le renforcement des formations et informations des organes de la commande publique en tenant compte des défaillances énumérées ci-dessus.

b- Pour les dossiers soumis au contrôle à posteriori de la CNM

Suite au contrôle à posteriori effectué par l'ARMP en 2010, il a été constaté que l'organisation et fonctionnement des organes de commande publique se présente comme suit :

Au niveau des PRMP, la nomination de nouvelles personnes suite aux changements et remaniement des membres du Gouvernement entraîne dans la plupart des cas une nouvelle réorganisation des membres de l'organe de commande publique, engendrant des difficultés sur leur fonctionnement et surtout sur leur performance quant à l'exécution de la commande publique.

D'un autre côté, certaines PRMP cumulent d'autres fonctions administratives telles qu'ORDSEC ou DAF, une situation qui entre en contradiction avec le principe de professionnalisation des organes de l'achat public, tel qu'il est défini dans la Circulaire n°001-ARMP/DG/06 du 03 novembre 2006.

Au niveau des membres de la CAO et l'UGPM, dans la majorité des cas, l'effectif des membres de la CAO et de l'UGPM est insuffisant par rapport à celui prévu par le texte en vigueur qui est de 10 à 15 membres pour la CAO, et de 3 à 9 membres pour l'UGPM. Et dans d'autres cas, aucune nomination n'a été faite dans ce sens jusqu'au moment du contrôle. Ce fait constitue une infraction vis-à-vis du Code, notamment en ses articles 5 et 6, et a une répercussion négative sur le fonctionnement de l'organe de commande publique. De plus aucun des membres des organes de la commande contrôlés n'est en règle vis-à-vis de l'article 6 du code prescrivant l'engagement par écrit de respecter les obligations du Code d'éthique.

En ce qui concerne la documentation, les entités contrôlées disposent d'une documentation assez complète en matière de marchés publics (physique, électronique).

Sur la connaissance en marchés publics, la majorité des PRMP ont suivi des formations assez avancées en passation de marchés, ce qui n'est pas le cas pour les membres de la CAO, de l'UGPM, et les ORDSEC qui n'ont pu bénéficier que d'une formation sommaire dispensée sur le tas. Ce qui traduit leur différence de niveau en matière de connaissance en marchés publics.

Sur l'archivage, la plus part des acheteurs publics ne disposent pas d'un local à part pour entreposer leurs archives relatives aux marchés publics. Et pour pallier à cette situation, elles optent pour la répartition des dossiers à archiver au niveau des directions qui effectuent la commande. Par contre, chaque entité utilise un système de classement et de suivi informatique des dossiers.

2.4- Analyse et appréciation de l'appropriation et internalisation de la réforme

L'analyse sera axée Sur l'organisation et le fonctionnement des organes de la commande publique et la conduite des passations des marchés.

2.4.1 : Organisation et le fonctionnement des organes de la commande publique

Les défaillances constatées à ce niveau résultent des différents facteurs suivants:

-  Certaines autorités contractantes ignorent encore le caractère exclusif de la fonction de la PRMP, les conduisant à la faire cumuler avec d'autres fonctions administratives,

- ✚ Pour certaines entités, le changement fréquent de PRMP ainsi que l'éclatement d'un ministère en plusieurs autres ministères perturbe la chaîne de commande publique et retardent la mise en place de la CAO et de l'UGPM,
- ✚ les PRMP ne manifestent pas beaucoup d'initiative pour renforcer la capacité des membres de l'UGPM, de la CAO et des ORDSEC en matière de passation de marchés publics,

Ces constats montrent que certaines entités ne se sont pas encore professionnalisées en la matière, ce qui les a conduits à faire ces irrégularités qui témoigne aussi leur niveau d'appropriation de la réforme se trouve encore en dessous du niveau escompté.

2.4.2-Conduite des passations des marchés

L'analyse de l'appropriation de la réforme peut se traduire comme suit :

a- Dans le cadre de la planification :

Au niveau de la PRMP, elle peut être qualifiée d'acceptable, malgré quelques points à améliorer. Cet état des choses est dû au fait que :

La plupart des PRMP et UGPM, dans le cadre de leur professionnalisation, ont déjà pu bénéficier de formations diverses, aussi, l'obligation de dresser et de publier les AGPM et CAPM imposée par les textes depuis quelques années, et renforcée par la mise en place du SIGMP, commence par être intériorisée par les responsables,

Par contre, au niveau des ORDSEC, la planification n'est pas toujours systématique, voire inexistante. La cause de ce manquement peut se traduire par: Le non jouissance de formations spécifiques et soutenues en passation des marchés. La plupart d'entre eux, aussi, les textes concernant la planification des procédures pour les contrats situés au-dessous des seuils de passation n'ont été insérés dans la Circulaire budgétaire que très récemment et beaucoup d'ORDSEC ne sont pas encore au courant de ces dispositions.

b- Dans le cadre des documents de mise en concurrence :

Au niveau de la PRMP, l'analyse montre que la plupart des intervenants maîtrisent assez bien l'utilisation des documents de mise en concurrence. Toutefois, la présence de quelques anomalies démontre une certaine lacune dans la maîtrise des divers documents, les garanties, la validité des offres,...

Au niveau des ORDSEC, l'analyse peut se traduire par L'existence de nombreuses anomalies qui résulte des faits suivants :l'insuffisance de connaissance sur les documents-type (lettre d'invitation,...) et leur utilisation, les ORDSEC, qui cumulent d'autres fonctions en plus de celle de passation des marchés, l'insuffisance de la supervision par la PRMP des

opérations initiées par les ORDSEC qui n'a fait qu'aggraver la carence de formation des ORDSEC il y a aussi la mésestimation fréquente constatée entre la PRMP et l'ORDSEC. En bref, l'insuffisance de formation à leur niveau est la cause des irrégularités des ORDSEC.

c-En ce qui concerne l'étape de publication et mise en concurrence

Son effectivité est fondamentale puisqu'elle est à la base d'une concurrence transparente, saine et optimale, et lève les risques de favoritisme. La publication dans le délai réglementaire et dans des emplacements appropriés garantit la participation des candidats potentiels, la préparation d'une offre compétitive, ainsi que la bonne appréhension par les candidats des conditions de participation.

Pour les marchés au niveau de la PRMP, cette condition est assez bien respectée. Pour les comparaisons de prix, au niveau des ORDSEC, la mise en concurrence répétée des mêmes candidats et le choix très fréquent du même attributaire pourraient être interprétée de clientélisme ou de favoritisme. En plus, un prestataire se sentant privilégié et exclusif pourrait en profiter pour imposer ses conditions, cette situation affecte ainsi la moralité des prix et la qualité des prestations.

d-Dans le cadre de l'étape d'évaluation et attribution

La date et l'heure d'ouverture des plis doivent obligatoirement coïncider avec la date et l'heure limite fixées pour la remise des offres. Tout écart au respect de cette règle constitue une irrégularité.

Lors du processus d'évaluation des offres, le mélange des critères de conformité et des critères de qualification pourrait fausser l'évaluation, ne permettant pas ainsi de sélectionner la meilleure offre. Par ailleurs, lors de l'évaluation des offres, les autorités contractantes ont l'intention de se focaliser uniquement sur les montants, en négligeant la vérification des spécifications techniques, ce qui peut complètement fausser l'évaluation. C'est dans cette étape qu'on rencontre plus d'irrégularité en matière de conduite de procédure au niveau des PRMP.

Pour les achats par bon de commande, l'absence ou la non-conformité du dossier de comparaison de prix pourrait affecter la transparence du processus, étant donné qu'il n'y a pas non plus de processus formel d'ouverture des plis.

d- En ce qui concerne les contrats

La lenteur du circuit de signature porte préjudice à l'intégrité du processus d'attribution, et fait souffrir l'exécution de la dépense et donc met en cause la crédibilité de l'autorité contractante. Elle a également des impacts négatifs sur la planification à cause du

retard sur le début des prestations, surtout pour les travaux. Enfin, elle pourrait aussi affecter les prix par l'expiration de la date de validité de l'offre du candidat attributaire.

Pour les achats par comparaison de prix L'absence des bons de commande et l'opération de régularisation sont en grande partie les irrégularités constatées au niveau des ORDSEC dans la conduite de la passation des marchés. Ces irrégularités sont dues aux faiblesses constatées au niveau de la planification. Plusieurs autorités contractantes l'utilisent souvent comme solution de facilité pour faire face à des besoins classiques mais non planifiés. Il faut cependant souligner que ce sont des irrégularités flagrantes, et mènent à toute sorte de risques : corruption, entente frauduleuse, gaspillage... .

A travers ce chapitre, les axes principaux des plans d'action pour le redressement et amélioration des marchés publics de Madagascar ont été abordés. Ils concernent les divers points ci-après : i) Opérationnalisation du contrôle a posteriori des marchés publics, ii) Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés, iii) Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés, et, iv) Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel.

Ensuite, les actions entreprises pour la réalisation de différents points de ces plans d'actions sont mis en exergues ; par suite la situation actuelle après les différentes réformes a été surveillée.

Toutefois, beaucoup de points restent encore à voir car des dysfonctionnements ou anomalies ont été encore observées.

Par ailleurs, l'analyse de certaines pratiques, surtout au niveau de la computation des achats publics, a été menée. En effet, la computation des achats joue un rôle très important dans le choix des procédures à suivre pour l'attribution définitive des marchés. Et c'est aussi au travers de cette computation que des subterfuges ont été appliqués par certains PRMP véreux ou insouciantes de l'intérêt suprême de la nation pour essayer de contourner les procédures régulières à leurs profits individuels ou au détriment des souscripteurs de marchés. Des mauvaises pratiques ont été détectées à travers les illustrations mentionnées, ceux qui constituent des anomalies ou dysfonctionnement au niveau des marchés publics.

L'Analyse approfondies de ceux-ci et des autres vices dans les pratiques des procédures feront l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE V- DYSFONCTIONNEMENTS DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

L'analyse de la situation actuelle et de l'application pratique des procédures et texte en vigueur en matière de marchés publics révèlent que les réformes préconisées en la matière ont apportées de nettes améliorations bien qu'elles ne soient pas encore au top niveau. En effet, certains points de faiblesses et des anomalies remédiables restent encore palpables. Ainsi, dans ce chapitre, nous allons essayer de voir davantage ces disfonctionnements aussi bien niveau des procédures qu'au niveau des organes ou utilisateurs de ces procédures. Sur ce, les incidences procédurales de pratiques de seuils sur les résultats d'attribution de marchés sera d'abord traité dans un premier temps et la synthèse des autres principales anomalies dans un deuxième temps.

Section 1-Incidences procédurales de pratiques de computation de seuils sur les résultats d'attribution de marchés

Cette section va nous démontrer les incidences du non-respect des méthodes et règles de computation de seuils sur les procédures de passation de marchés. D'où la conséquence logique de pratique de computation de seuils non conforme aux dispositions du Code des marchés publics.

1.1 Fractionnement de besoins « uniformes » et multiplicité de contrats non optimums

Plusieurs raisons ou facteurs peuvent amener les PRMP à commettre des erreurs ou des pratiques délibérées non conformes aux code des marchés publics. Tels sont par exemple les cas suivants : par manque de compétence ou une méconnaissance des méthodes et règles en vigueur, des acheteurs publics ont tendance à computer les seuils de procédures de manière non conforme à l'esprit du Code des marchés publics débouchant le plus souvent sur conduite de procédures et de contrôle non optimales. A ce titre, au moment de l'attribution du contrat, il s'avère très difficile d'apprécier les gains attendus de la conduite de procédures choisies.

En matière de computation des seuils par la PRMP, des mauvaises pratiques conduisant à des fractionnements abusifs de prestations objet de la commande pourraient être observées. C'est ce qui correspond à l'expression ou terme approprié dans le jargon du métier « saucissonnage des besoins ». Ainsi, la pratique de saucissonnage consiste à découper en plusieurs contrats des prestations qui sont ensemble jugés, constituent une seule prestation homogène ou une même opération.

Pour l'autorité contractante, la pratique de saucissonnage a pour objet d'éviter de passer les commandes sous les procédures d'appel d'offres ou d'être soumises au contrôle a priori des Commissions des marchés.

Souvent, cette computation saucissonnée des seuils est visiblement constatée dès la publication de l'avis général de passation des marchés et/ou le plan d'acquisition par un acheteur public donné.

a) Computation saucissonnée des besoins pour éviter le contrôle a priori

Certains acheteurs publics ont tendance à sous-estimer leurs besoins pour ne pas être soumis au contrôle a priori de la Commission des marchés. A ce titre, ils jouent le mode de computation de seuils en agissant à leur propre connaissance, sans tenir compte véritablement d'incidences procédurales de leurs pratiques.

A cet effet, pour illustrer une computation saucissonnée en défaveur du contrôle a priori de la Commission des Marchés, un exemple de l'avis général de passation des marchés d'une autorité contractante donnée est présenté ci-après :

Tableau N°12: Computation saucissonnée d'un avis général de passation des marchés du Ministère GASY 2011

MINISTERE GASY ----- PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS ***** Unité de Gestion de Passation des Marchés ***** AVIS GENERAL DE PASSATION DES MARCHES POUR L'ANNEE 2011 Désignation de l'autorité contractante : Ministère GASY Désignation de la Personne responsable des Marchés Publics : Monsieur MANAMBAO Adresse de la PRMP : Rez de chaussée –Porte 204, Immeuble Min GASY, Anosy					
Date d'élaboration du document initial : 28 oct. 2010 Numéro et date de la dernière mise à jour :					
Type de marchés	Objet de l'appel d'offres	Montant estimé du marché (Ar)	Financement	Mode de passation	Date probable de lancement de DAO
Travaux	Travaux de construction d'un bâtiment administratif à usage de bureau dans la région ANOSY	140 000 000	RPI	Appel d'Offres ouvert	Mars 2011
Travaux	Travaux de construction d'un bâtiment administratif à usage de bureau dans la région AMORON'I MANIA	140 000 000	RPI	Appel d'Offres Ouvert	Mai 2011
Travaux	Travaux de construction d'un bâtiment administratif à usage de bureau dans la région BOINA	140 000 000	RPI	Appel d'Offres Ouvert	Juillet 2011
Travaux	Travaux de construction d'un bâtiment administratif à usage de bureau dans la région VAKINANKARATRA	140 000 000	RPI	Appel d'Offres Ouvert	Septembre. 2011
Source : Le journal des Marchés Publics n°001 Bimensuel de l'ARMP, p.12					

et règles de computation des seuils démontrent qu'un acheteur public doit apprécier tout d'abord la notion de même opération en matière des marchés des travaux.

A ce titre, ces travaux de construction du Ministère étudié constituent en principe une même opération, mais seulement répartis dans différentes régions. En outre, la considération de la notion « opération » ne tient pas du tout compte de la répartition géographique d'exécution des ouvrages.

En se référant au tableau de seuils, le seuil de contrôle a priori pour les Travaux « autres que routiers » est de Ar 500 000 000. Ce qui veut dire que toute prestation dont le montant estimé est supérieur ou égal à ce montant doit être soumise au contrôle a priori de la Commission des marchés.

Ainsi, en considérant tous les travaux de construction répartis dans quatre (04) régions différentes comme un ensemble d'ouvrages constituant une même opération en raison de leur unité économique, le montant estimé de l'ensemble des ouvrages en question s'élève à Ar 560 000 000, montant qui dépasse les seuils de contrôle a priori.

En conséquence, la PRMP du Ministère GASY aurait dû lancer un seul appel d'offres qui pourrait comporter quatre (04) lots. De plus, la procédure d'appel d'offres aurait dû être soumise au contrôle a priori de la Commission Nationale des Marchés (CNM). De cette pratique, cependant, toutes les procédures d'appel d'offres engagées par la PRMP ont non seulement échappé au contrôle de la Commission des marchés, mais également conduit à une augmentation de coûts de transaction, car, au lieu de lancer un seul appel d'offres, la PRMP a dû lancer quatre (04) appel d'offres différents.

b) Computation saucissonnée des besoins pour éviter la procédure d'appel d'offres

Toujours dans la pratique de la computation des seuils, certains acheteurs publics non soucieux de l'intérêt de l'administration ou motivés par des considérations d'ordre personnels ou pour se soustraire à la règle de mise en concurrence ouverte, arrivent à saucissonner leurs besoins de manière à ce que des procédures simplifiées soient choisies pour conduire la passation de la commande.

Ainsi, les pratiques de la computation saucissonnée pour des procédures simplifiées deviennent d'autant plus monnaie courante que les fonctions de passation de commande sont à confier à des agents autres que la PRMP. A ce titre, l'implication de l'ordonnateur

secondaire dans la conduite des procédures simplifiées favorise pour des raisons techniques le saucissonnage systématique de la computation de seuils.

A titre d'illustration de cette pratique de fractionnement, un autre cas d'un avis général de passation de marchés est donné ci-dessous :

Tableau N°13 : Cas d'un plan d'acquisition pour 2011 du Ministère OMEGA

Désignation de l'Autorité contractante : Ministère d'OMEGA

Date d'élaboration du document initial : 19 janvier 2011

Direction des Affaires Financières et de la Logistique

Désignation de l'Ordonnateur secondaire : RAMANANTSOA PHILIPS

Adresse de l'OrdSec : Porte 312, 1er Etage, Anosy, Antananarivo-101

PLAN D'ACQUISITION 2011

Type de marché	Objet de l'acquisition	Montant estimé du marché Ar	Observation	Financement	Mode de passation	Date de lancement de l'acquisition
Fournitures	Acquisition de matériels informatiques	25 000 000			Consultation par voie d'affichage	Juin 2011
Fourniture	Acquisition de consommables informatiques	59 211 000			Consultation par voie d'affichage	15 avril 2011
Fourniture	Acquisition de consommables médicaux	5 500 000			Consultation par voie d'affichage	15 mai 2011
fourniture	Acquisition de produits pharmaceutiques	5 000 000			Consultation par voie d'affichage	15 mai 2011
		24 000 000	Réparation véhicules		Consultation par voie d'affichage	30 mars 2011
services	Entretien de véhicules	21 000 000	Acquisition batteries et pneus		Consultation par voie d'affichage	30 avril 2011
		20 000 000	Acquisition pièces détachées		Consultation par voie d'affichage	30 mars 2011
Source : Le Journal des Marchés Publics Bimensuel de l'ARMP n° 024, pp-13						

En observant les informations fournies dans le plan d'acquisition ci-dessus, la PRMP a confié à l'Ordonnateur secondaire de computer les seuils pour les prestations en dessous de seuils de passation. Or, œuvrant à son niveau sans avoir considéré le caractère homogène ou la notion même opération, de mêmes besoins avec les autres ordonnateurs secondaires, la PRMP risque de saucissonner artificiellement les prestations ; ce qui porte atteinte au respect des principes directeurs de la commande publique.

A cet effet, l'ordonnateur secondaire a identifié comme marché de service l'entretien de véhicules, lequel a été abusivement fractionné en trois sous prestations dans la colonne « observation » ; et comme le montant estimatif de chaque sous prestation est inférieure au seuil de passation de Ar 25 000 000, l'Ordonnateur n'a qu'à choisir les procédures de consultation par voie d'affichage pour passer la commande. Or, si à défaut de saucissonnage abusif, la PRMP estime computer la prestation « entretien de véhicules » comme une prestation homogène, le montant estimé de celle-ci aurait dû être de Ar 65 000 000, montant

qui dépasse le seuil de passation. Dans ce cas, la procédure d'acquisition de cette prestation est bel et bien celle de l'appel d'offres.

Dans notre exemple, ce n'est pas le cas de computer les seuils selon les règles et méthodes prévues par le Code des marchés publics. Certains acheteurs publics ont tendance à inverser le processus de computation de seuils pour pouvoir choisir les procédures formalisées au lieu de celle de l'appel d'offres.

c) Multiplicité des contrats non optimaux

Dans le cadre du fractionnement artificiel de besoins, la PRMP doit faire face à lancer plusieurs appel d'offres ou consultation de prix ; ce qui impliquerait une multiplicité de contrats non optimaux. Avec plusieurs appel d'offres ou consultation de prix, les coûts de publication augmentent bien évidemment ainsi que les autres frais, c'est-à-dire que les méconnaissances de règles de computations de seuils ne fait que accroître les coûts de transaction engagés par l'acheteur public.

Or, si les méthodes et règles de computation de seuils sont bien respectées, un seul appel d'offres ou une seule consultation des prix doit être lancé mais avec une possibilité d'allotissement, selon le cas et partant une multiplicité de contrats optimaux.

Pour le cas du Ministère GASY, un seul appel d'offres aurait dû être lancé avec une possibilité d'allotissement des prestations.

Il en est de même pour le cas de prestations « entretien de véhicules » du ministère OMEGA.

1.2-Appréciation de montants estimés de prestations et choix de l'offre évaluée la moins disante

Dans le cadre de la pratique de computation de seuils, la Personne Responsables des Marchés Publics arrive souvent non seulement à fractionner artificiellement et abusivement ses besoins, mais également à sous-estimer les prestations objet de la commande.

En principe, le Code des marchés publics exige de tout acheteur public de respecter les principes fondamentaux de la commande publique à travers le processus d'attribution de contrat. En effet, la pratique de computation des seuils influe très significativement sur les conditions de respect de ces principes généraux de la commande publique, puisque les

montants estimés de prestations computées dépendent en quelque sorte le choix de procédure et le degré de mise en concurrence des candidats.

Ainsi, la pratique de sous computation des seuils ne fait que porter atteinte au principe de la commande publique notamment le libre accès à la commande publique et la transparence des procédures. Enfin, pour pouvoir prévenir des pratiques à caractère anticoncurrentiel ou contre-procédural de l'acheteur public, il faudrait mettre en place de dispositif approprié pour que la PRMP puisse computer de nouveau les prestations en cas de constat de sous computation manifeste, et ce avant que le contrat ne soit attribué.

En outre, la sous-estimation de besoins par l'autorité contractante résulte soit de la non maîtrise de la réalité économique et de l'environnement de prestations en question, soit de l'action délibérée même de la PRMP pour qu'elle échappe aux règles formelles de mise en concurrence ouverte. A ce titre, ce genre de pratique amène souvent l'acheteur public à choisir une offre soi-disant économiquement la plus avantageuse, alors que ce n'est pas du tout le cas.

1.3. Régulation et contrôle de procédures des marchés publics

En matière de contrôle et de régulation du système des marchés publics, c'est l'Autorité de régulation des Marchés Publics (ARMP) qui est instituée pour en être en charge.

Du côté de la régulation, une entité indépendante au sein de l'ARMP, le Comité de Réglementation et de Recours (CRR) a élaboré le texte d'application et la circulaire portant application et précisions sur le mode de computation des seuils¹². Ces textes sont diffusés et mis à disposition de tous les acheteurs publics, et mis en ligne également dans le site Web de l'ARMP (www.armp.mg).

Par ailleurs, dans le cadre de la computation des seuils, le Comité de Réglementation et de Recours (CRR) a traité environ quatre (04) cas de demande d'éclaircissement de la part de différentes autorités contractantes en 2010.

Cependant, une pratique de saucissonnage par la PRMP ne doit pas faire l'objet d'un recours par un candidat quelconque auprès de la Section de recours de l'ARMP.

⁽¹²⁾ Voir arrêté n°13 838/2008/MFB du 18 juin 2008 ;

Circulaire n°002-MFB/ARMP/DG/CRR/08 portant précisions sur le mode de computation des seuils du 21 août 2008

En outre, en tant que deuxième entité indépendante composant l'ARMP, c'est la Commission Nationale des Marchés qui assure le contrôle des marchés publics. A cet effet, les missions de contrôle s'effectuent en deux temps. D'abord, en ce qui concerne le contrôle a priori, tout appel d'offres ne doit avoir lieu qu'après avoir obtenu l'avis favorable de la Commission des marchés sur tout projet de Dossier d'Appel d'Offres (DAO).

1.4. Appréciation des offres anormalement basses ou anormalement hautes

D'une manière générale, l'acheteur public a du mal à apprécier la sincérité et le réalisme de la computation des seuils effectuée face à la présence des offres anormalement hautes ou anormalement basses des candidats. A cet effet, l'Autorité contractante doit faire appel à différents dispositifs prescrits par le Code des marchés publics pour éviter de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse.

En effet, le risque entre soumissionnaires dans un marché public semble donc largement reconnu.

Dans « La richesse des Nations » Adam Smith écrivait déjà¹³ « Les gens d'une même profession se réunissent rarement, même pour s'amuser et se distraire, sans que la conversation n'aboutisse à une conspiration dont le public fait les frais ou à une machination pour accroître les prix ».

Comme le suggère la citation, la collusion qualifie d'une manière générale le comportement d'entreprises qui passent des accords, s'entendent, ou se concertent pour prendre des décisions de marché, le plus souvent concernant leur tarification, dans le dessein de limiter, d'entraver ou de fausser le libre jeu de la concurrence sur ces marchés.

Le marché conduit alors à des prix trop élevés et à une mauvaise allocation des ressources au regard de l'efficacité.

La collusion dans un marché public porte le plus souvent sur les offres de prix des soumissionnaires ou sur les propositions de spécification et les caractéristiques du service ou de la prestation.

En outre, il y a souvent des cas où des candidats proposent des offres anormalement basses dans le but de gagner à risque le marché, sans tenir compte de l'évolution de conditions d'exécution du contrat.

⁽¹³⁾ Adam Smith « *La richesse des Nations* » Citation reprise dans Linnemer – Souam (1997)

Ce mécanisme permet au candidat concerné de récompenser les pertes ex-ante par voie d'avenant au moment de l'exécution du contrat.

Ainsi, pour s'assurer que la computation des seuils est sincère et réaliste vis-à-vis des offres des candidats, l'acheteur public doit se référer au dispositif de détection et de traitement des offres anormalement basses ou anormalement hautes prévues par le Décret n°2006-347 du 30 mai 2006. A ce titre, la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) ne peut décider du rejet d'une offre au regard de son caractère anormalement bas ou anormalement haut qu'après avis motivé de la Commission d'Appel d'Offres (CAO).

En conclusion, la computation des seuils aide l'autorité contractante à prendre la décision d'identifier objectivement le caractère anormalement bas ou anormalement haut d'une offre en marchés publics.

Comme il provoque des incidences sur le processus d'attribution de contrats, le mode de computation des seuils entraîne également des impacts sur le processus d'exécution du contrat.

Si telles sont les analyses de la computation et ses incidences sur les processus d'attribution des marchés, passons maintenant aux analyses des autres défaillances ou dysfonctionnement des procédures et pratiques des marchés publics.

Section II- Synthèse des autres principales anomalies ou défaillances en matière de marchés publics

Sur la base des contrôles a posteriori effectués par la CNM, au cours du premier quadrimestre de l'année 2010, la mission a pu relever les différentes anomalies ou imperfections développées dans cette section. Pour faciliter leurs analyses, les constats observés ont été regroupés à deux niveaux : dans un premier temps au sujet de l'organisation et fonctionnement, et dans un deuxième, au niveau de la conduite des marchés.

2.1. Anomalies constatées concernant l'Organisation et fonctionnement des organes de commande publique

Les contrôles effectués auprès des entités ont permis de dégager les constatations suivantes :

2.1.1- Au niveau des PRMP :

Compte tenu des nouvelles nominations prononcées par le nouveau Gouvernement qui vient d'être remanier, une réorganisation des membres de l'organe de commande s'est aussi

opérée, et celle-ci a engendré des difficultés sur leur fonctionnement. Par ailleurs, certaines PRMP nouvellement nommées éprouvent des difficultés quant à l'exécution de leurs attributions, ceux qui les rendent moins performantes.

D'un autre côté, le cumul de fonction est observé pour certaines PRMP qui tiennent des postes administratifs comme ORDSEC ou DAF. De telle situation entre en contradiction avec le principe de professionnalisation des organes de l'achat public, tel qu'il est défini dans la Circulaire n°001-ARMP/DG/06 du 03 novembre 2006.

2.1.2. Au niveau des membres de la CAO et l'UGPM

L'insuffisance d'effectifs constatée au niveau de la CAO ou de l'UGMP engendre des répercussions négatives sur le fonctionnement de ces organes de commandes publiques. Jusqu'au moment de passage de la mission de contrôle, aucune nomination n'a été faite dans ce sens. Or, cette constatation constitue une infraction au regard de l'article 5 et 6 du code des marchés publics.

2.1.3. Sur la connaissance en marchés publics

Le niveau de connaissance en termes de marchés publics de chacun des membres de l'organe de commande publique est très disparate. En effet, la majorité des PRMP ont suivi des formations assez avancées en passation de marchés, alors les membres de la CAO, de l'UGPM, et les ORDSEC n'ont pu bénéficier que d'une formation sommaire.

2.1.4. Sur l'archivage

En général, les acheteurs publics ne possèdent pas d'un local réservé aux entreposages de leurs archives relatives aux marchés publics. Ils ont choisi comme solution à cette situation que la ou les direction(s) qui effectue (ent) la commande archive (ent) ses ou leurs propres dossiers. Par contre, pour faciliter les recherches, chaque entité utilise un système de classement et de suivi informatique des dossiers.

2.2. Anomalies au niveau de la Conduite des passations de marchés

Les anomalies relevées sont relatifs à plusieurs points notamment la planification, les documents de mises en concurrence, publication et mise en concurrence,...

▪ La planification

Comme on l'a déjà vu auparavant, la planification est la première étape dans la conduite des opérations de passation de marchés. A cette phase de la procédure, les outils principaux utilisés sont l'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM) et le Calendrier Annuel de Passation des Marchés (CAPM) pour les contrats situés au-dessus des seuils de passation des marchés et le Plan d'Acquisition (PA) pour ceux au-dessous des seuils. Lors de son passage, la mission de contrôle a posteriori a relevé les faits suivants :

a- Au niveau des PRMP, c'est-à-dire pour les cas des marchés dont les montants sont au-dessus des seuils, la planification est acceptable. Dans la plupart des cas, l'AGPM selon le modèle type existe et contient toutes les informations prévisionnelles des marchés.

Ceux qui méritent d'être soulevés sont l'existence d'écart entre les montants estimés des contrats figurant dans les AGPM et les montants réels des marchés qui en sont issus, ce qui démontre une mauvaise estimation des besoins. De même, ces écarts sont aussi constatés entre la date prévue pour la mise à disposition des DAO et celle de sa disponibilité réelle. Enfin, il y a aussi des cas où l'AGPM est disponible mais n'est pas mis à jour.

b- Au niveau des ORDSECS c'est-à-dire pour les contrats dont les montants sont au-dessous des seuils de passation, la planification est nettement moins organisée : en effet, la majorité des consultations par voie d'affichage et les consultations de prix restreintes ne sont prévues dans aucun plan d'acquisition. Et si quelques fois, le plan d'acquisition existe, il n'est ni daté ni approuvé par la PRMP. La principale conséquence de ce manque de planification est le recours abusif aux pratiques de fractionnement.

▪ **Les documents de mise en concurrence**

Les documents de mise en concurrence comprennent les avis spécifiques de mise en concurrence (Avis d'appel d'offres, avis de consultation de prix par voie d'affichage ou lettre d'invitation,...).

a-Pour les contrats au-dessus des seuils de passation des marchés, dans la majorité des cas, les documents utilisés pour la mise en concurrence sont conformes aux modèles prévus et acceptables dans leur contenu. Toutefois, les cas ci-après méritent d'être soulevés:

- le défaut de précision sur les formes de la garantie de soumission entraînant la non-conformité des offres ;
- la surévaluation de la garantie de soumission (allant jusqu'à 3% du montant estimé du marché) ;
- le délai excessivement long de la validité des offres (1 an) qui pourrait entraîner des montants élevés des offres ;
- l'omission de mentionner le délai de validité de l'offre d'où sa non-conformité.

b-Pour les contrats au-dessous des seuils de passation des marchés, les anomalies sont plus nombreuses et plus graves, surtout dans le cas des consultations de prix auprès d'au moins 03 prestataires. En effet, on a pu y répertorier plusieurs cas d'irrégularités dont les plus flagrants sont les suivants :

- les lettres d'invitation qui font défaut ;
- si ces lettres existent, elles ne sont pas conformes aux modèles types réglementaires, et surtout ne contiennent pas les informations essentielles pour une concurrence saine (pas de date limite de remise des plis, ni de délai prévu de livraison ou d'exécution des prestations,...) ;
- le nombre minimum de candidats à consulter n'est pas respecté.

▪ **Publication et mise en concurrence**

Des irrégularités ont été constatées sur certains points :

a-Pour les sélections par voie d'affichage, des cas de non transmission des avis de consultation de prix au Contrôle Financier ont été observés, mettant ainsi en doute l'effectivité de la mise en concurrence étant donné que cette transmission est la seule preuve objective de l'authenticité de l'affichage.

b-Pour les comparaisons des prix, la fidélité pour le choix des mêmes prestataires pour toutes les consultations effectuées au niveau des ORDSEC est fréquente, surtout pour les fournitures où chaque type de fourniture devient presque l'exclusivité d'un fournisseur privilégié.

▪ **Evaluation des offres et attribution**

A ce stade, les quelques entorses suivantes ont été constatées:

a-Pour l'appel d'offres ouvert et l'affichage, les irrégularités constatées se portent sur plusieurs points :

- les dates et heures d'ouvertures des plis ne sont pas respectées ;
- pas de registre des procès- verbaux ;
- présence d'irrégularités dans le processus d'évaluation ;
- manque de transparence ;

b-Pour les achats par bon de commande, pour ce type de procédure, on note l'absence de documents de comparaison des offres, le cas échéant, ils sont signés par une seule personne, qui est un cas non conforme au principe du double regard dans le processus de vérification.

▪ **Contrats**

a-Pour les marchés et les conventions,dans l'ensemble, la conduite de l'élaboration du contrat est satisfaisante.

Toutefois, la lenteur du circuit de signature au niveau de certaines autorités contractantes mérite d'être signalée. En effet, il y a des cas où l'on observe un délai qui peut courir jusqu'à quatre (04) mois entre la date de signature du contrat par le titulaire et la date d'approbation de la PRMP.

b-Pour les achats par comparaison de prix, sur cet aspect, on peut noter notamment l'absence de bon de commande. En effet, l'achat est effectué directement auprès du titulaire sans aucune formalité, malgré le fait qu'un paiement lié à cette pratique a déjà été rejeté par le Trésor « pour absence de contrat ».

Parallèlement, certains ORDSEC affirment avoir uniquement pour mission de procéder à des opérations de régularisation des dépenses. En effet, les GAC effectuent d'abord les achats directement auprès d'un prestataire, et l'ORDSEC procède ensuite à la régularisation de la dépense en constituant les 03 factures pro formas nécessaires et le bon de commande y afférent.

En bref, ce chapitre nous a permis d'avoir des idées plus ou moins claires en ce qui concerne la computation des achats publics et les enjeux de cette computation dans le choix des procédures de passations des marchés publics.

Les pratiques observées à l'endroit des différentes computations qu'on a développées dans ce chapitre à titre d'illustration des procédures nous ont permis de constater que malgré les textes et réglementations formelles en vigueur, les acheteurs publics trouvent encore des astuces ou des cheminements paradoxaux pour contourner les dispositions légales prévues par le code des marchés publics.

Par ailleurs, après le passage de la mission de contrôle a posteriori effectué par la CNM en 2010, beaucoup de points d'irrégularités ont été relevés aussi bien au niveau de l'organisation et fonctionnement des organes de commande publics qu'au niveau de la conduite de ces marchés publics.

Des propositions de solutions et de recommandations seront avancées dans le chapitre qui suit.

CHAPITRE VI – SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Suite aux différents développements et analyses effectués dans les chapitres précédents, nous voilà maintenant en connaissance des différentes actions qu'on a entreprises suite aux différentes solutions et recommandations de la mission de la Banque Mondiale en 2002 et de la situation actuelle des marchés publics de Madagascar. Certes, de nouvelles dispositions ont été mises en place et des actions de redressement ont été effectivement réalisées et par conséquent la situation s'est nettement améliorée par rapport à celle d'avant le passage de cette mission. Toutefois, après le passage du dernier contrôle a posteriori effectué par la CNM en 2010 auprès de 21 entités publiques réparties dans les différents districts de Madagascar, des points non satisfaisants méritent encore d'être solutionnés.

Comme dans l'analyse précédente, les solutions sont scindées en deux sections : les premiers groupes relatifs à l'organisation et fonctionnement des organes de la commande publique et les deuxièmes concernent la conduite des marchés.

Aussi, ce chapitre récapitulera –t-il l'analyse synthétique des points essentiels objets d'irrégularités ou d'anomalies et exposera les solutions ou recommandations avancées.

Section 1- Concernant l'organisation et le fonctionnement des organes de la commande publique

Sur ces points, les causes essentielles des anomalies sont d'abord signalées et les solutions correspondantes sont avancées. Par ailleurs, les mesures d'accompagnement pour la bonne réussite de ces solutions sont aussi conseillées.

1.1-Causes des défaillances constatées

Les défaillances essentielles constatées au niveau de l'organisation et du fonctionnement de la commande publique sont dues aux divers facteurs ci-dessous :

- Méconnaissances par certains responsables de la commande publique du caractère exclusif de la fonction de la PRMP, ce qui les amènent à la cumuler avec d'autres fonctions administratives comme ORDSEC ou DAF, alors que c'est contraire au principe de professionnalisation des organes de l'achat public, tel qu'il est défini dans la Circulaire n°001-ARMP/DG/06 du 03 novembre 2006 ;

- Pour certaines entités, le changement fréquent de PRMP ainsi que l'éclatement d'un ministère en plusieurs autres ministères perturbe la chaîne de commande publique et retardent la mise en place de la CAO et de l'UGPM ;

- Du fait que la plupart des prestations soient fait par bon de commande, alors certaines autorités contractantes ne voient pas la nécessité d'instaurer la CAO et l'UGPM ;

- Les PRMP ne manifestent pas beaucoup d'initiative pour renforcer la capacité des membres de l'UGPM, de la CAO et des ORDSEC en matière de passation de marchés publics ;

- La majorité des entités ne dispose pas suffisamment de bureaux pour pouvoir aménager un local spécifique destiné aux archives.

Recommandations

Ainsi, pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de la commande publique, les recommandations suivantes sont émises pour l'ensemble des entités contrôlées:

- professionnaliser la fonction de PRMP en la dotant des moyens nécessaires pour l'accomplissement de sa mission et respecter le caractère exclusif de la fonction ;
- mettre en place la CAO et l'UGPM et respecter l'effectif recommandé par le texte en vigueur qui est de 10 à 15 membres pour la CAO, et de 3 à 9 membres pour l'UGPM ;
- Sensibiliser chaque membre de l'organe de commande publique sur l'obligation de s'engager par écrit sur le respect du Code d'éthique ;
- Etoffer la documentation en se référant au site web de l'ARMP pour les éventuelles mises à jour ou modification des différents textes régissant les Marchés Publics ;
- Organiser des séances de formation interne ou avec l'appui des formateurs externes pour le renforcement de capacité de chacun des membres de l'organe de la commande publique ;
- Disposer d'un local spécifique et adapté pour les archives.

L'ARMP, de par son rôle de régulation, devra accompagner ces entités dans l'application des diverses recommandations émises ci-dessus en apportant sa contribution et son savoir-faire.

Section 2- Sur la conduite des passations des marchés

Les conclusions des analyses sont d'abord résumées avant l'annonce des solutions avancées, au niveau de chaque point.

2.1- Résultat des analyses

Concernant la conduite des procédures de passation de marchés, l'analyse des constatations a permis d'avancer les conclusions suivantes :

a- La planification

Au niveau de la PRMP, la planification est acceptable, malgré quelques points à améliorer. Cet état des choses est sans doute dû au fait que :

- La plupart des PRMP et UGPM, dans le cadre de leur professionnalisation, ont déjà pu bénéficier de formations diverses,
- L'obligation de dresser et de publier les AGPM et CAPM imposée par les textes depuis quelques années, et renforcée par la mise en place du SIGMP, commence par être intériorisée par les responsables,
- Les aléas issus de la conjoncture sociopolitique actuelle qui ont entraîné des bouleversements au niveau des responsables (nouveaux PRMP), de la détermination des besoins et des priorités, ainsi que les contraintes au niveau de l'exécution budgétaire (régulation des engagements), n'ont pas permis à certaines entités de bien gérer la planification des procédures de passation des marchés.

Par contre, au niveau des ORDSEC, la planification n'est pas toujours systématique, voire inexistante. Plusieurs facteurs peuvent en être la cause :

- La plupart d'entre eux n'ont pas encore pu bénéficier de formations spécifiques et soutenues en passation des marchés,
- Les textes concernant la planification des procédures pour les contrats situés au-dessous des seuils de passation n'ont été insérés dans la Circulaire budgétaire que très récemment et beaucoup d'ORDSEC ne sont pas encore au courant de ces dispositions.

Recommandations

- Poursuivre et instaurer systématiquement un programme de renforcement de capacité des membres de l'organe d'achat ;
- A l'instar des AGPM et CAPM, rendre obligatoire l'utilisation du Plan d'Acquisition notamment par son intégration dans le SIGMP ;
- Quelle que soit la situation sociopolitique, respecter les obligations liées à la gestion de la commande publique.

b- Les documents de mise en concurrence

Au niveau de la PRMP, les résultats de la revue ont montré que la plupart des intervenants maîtrisent assez bien l'utilisation des documents de mise en concurrence. Toutefois, la présence de quelques anomalies démontre une certaine lacune dans la maîtrise des divers documents, les garanties, la validité des offres..... ;

Au niveau des ORDSEC, l'analyse des constats peut se résumer comme suit :

- L'existence de nombreuses anomalies résulte d'une insuffisance de connaissance sur les documents-type (lettre d'invitation,...) et leur utilisation ;
- La fonction de passation des marchés semble être considérée comme subsidiaire pour les ORDSEC, qui cumulent par ailleurs d'autres fonctions ;
- L'insuffisance de la supervision par la PRMP des opérations initiées par les ORDSEC aggravant la carence de formation ;
- La mésentente fréquente constatée entre la PRMP et l'ORDSEC.

Recommandations

- Un renforcement des capacités devra encore être initié et continué au niveau de certains PRMP et UGPM, et surtout au niveau de tous les ORDSEC, en vue de la bonne utilisation des divers documents de mise en concurrence ;
- Renforcement de la sensibilisation des responsables de la passation des marchés, surtout au niveau des ORDSEC, sur les risques encourus en cas de méconnaissance des règles (Code d'éthique) ;

- En cas de situation conflictuelle entre la PRMP et l'ORDSEC, leurs chefs hiérarchiques doivent prendre des mesures idoines.

c- Publication et mise en concurrence

L'effectivité de la publication de l'avis de consultation de prix par voie d'affichage est fondamentale puisqu'elle est à la base d'une concurrence transparente, saine et optimale, et lève les risques de favoritisme. Sa publication dans le délai réglementaire (minimum 10 jours) dans des emplacements appropriés garantit la participation des candidats potentiels, la préparation d'une offre compétitive, ainsi que la bonne appréhension par les candidats des conditions de participation.

Pour les comparaisons de prix, la mise en concurrence répétée des mêmes candidats et le choix très fréquent du même attributaire pourraient être interprétée de clientélisme ou de favoritisme. En plus, un prestataire se sentant privilégié et exclusif pourrait en profiter pour imposer ses conditions, cette situation affecte ainsi la moralité des prix et la qualité des prestations.

Recommandations

- Procéder à l'affichage de l'avis de consultation de prix dans un nombre maximum d'emplacements : contrôle financier, service concerné, panneau d'affichage du ministère, ARMP.... ;
- Publier une fois l'avis de consultation de prix dans un journal quotidien si les conditions financières le permettent ;
- Diversifier les fournisseurs pour avantager la compétitivité des prix et la concurrence saine ;
- Procéder à un appel à pré-qualification dans les journaux pour établir une base de données de prestataires potentiels ;
- L'ARMP devrait sensibiliser le Contrôle financier pour refuser d'apposer son visa sur une convention dont l'avis de consultation de prix ne lui a pas été transmis officiellement pour affichage.

d- Evaluation et attribution

La date et l'heure d'ouverture des plis doivent obligatoirement coïncider avec la date et l'heure limite fixées pour la remise des offres. Tout écart au respect de cette règle constitue une irrégularité. Les raisons avancées pour justifier ces décalages sont principalement le retard des membres de la CAO. Pourtant, il convient de rappeler que les membres de la CAO sont tenus par le code d'éthique de faire preuve de disponibilité et de ponctualité.

Lors du processus d'évaluation des offres, le mélange des critères de conformité et des critères de qualification pourrait fausser l'évaluation, ne permettant pas ainsi de sélectionner la meilleure offre. Par ailleurs, lors de l'évaluation des offres, les autorités contractantes ont l'intention de se focaliser uniquement sur les montants, en négligeant la vérification des spécifications techniques, ce qui peut complètement fausser l'évaluation.

La poursuite de la pratique de la convention de prix (sélection sur la base des prix unitaires) est une irrégularité flagrante, car elle manque de transparence et fait perdre

l'économie d'échelle. Cette recommandation a déjà été catégorique lors du contrôle a posteriori réalisé en janvier 2008.

Pour les achats par bon de commande, l'absence ou la non-conformité du dossier de comparaison de prix pourrait affecter la transparence du processus, étant donné qu'il n'y a pas non plus de processus formel d'ouverture des plis. La difficulté réside sur le fait que les exigences sur la régularité du processus d'ouverture des plis et la comparaison des offres ne sont pas très explicites dans les textes réglementaires pour ce type de mise en concurrence.

Il s'agit donc de trouver une amélioration qui a pour but de renforcer la transparence et l'intégrité, sans trop alourdir les étapes du processus.

Recommandations

- Respecter de façon rigoureuse la date et l'heure d'ouverture des plis ;
- Publier préalablement tout éventuel report de la date et l'heure d'ouverture des plis afin que les candidats s'y préparent ;
- Suivre l'ordre spécifié dans le DAO lors du processus d'évaluation : contrôle de la conformité des offres, correction des erreurs, évaluation et comparaison des offres, vérification de la post-qualification des candidats (voir « Guide de la CAO » dans le site web de l'ARMP) ;
- Emettre une recommandation ferme au Contrôle financier de procéder à un rejet systématique de tout dossier de convention de prix qui lui est soumis pour visa ;
- Pour les achats par bon de commande, établir une fiche unique qui servira à la fois de procès-verbal d'ouverture des offres et de comparaison des offres reçues. Cette fiche (une page maximum) sera à signer par au moins deux personnes.

e- Contrats

La lenteur du circuit de signature porte préjudice à l'intégrité du processus d'attribution, et fait souffrir l'exécution de la dépense et donc met en cause la crédibilité de l'autorité contractante. Elle a également des impacts négatifs sur la planification à cause du retard sur le début des prestations, surtout pour les travaux. Enfin, elle pourrait aussi affecter les prix par l'expiration de la date de validité de l'offre du candidat attributaire.

Recommandations

- Respecter les délais réglementaires de traitement de dossier au niveau d'une structure signataire, et suivre le circuit de signature avec rigueur ;
- Respecter les étapes du processus d'achat : planification, mise en concurrence, établissement de contrat ;
- Instaurer une collaboration étroite entre l'ARMP, les autres organes de contrôle et les comptables publics pour éradiquer ces cultures malveillantes qui semblent être fortement ancrées.

Section 3- Mesures d'accompagnement

Quel que soient les solutions et recommandations avancées, leur mise en application nécessite en priorité de la bonne volonté des dirigeants à tous les niveaux hiérarchiques de l'Administration. Cette bonne volonté doit d'abord émaner des responsables politiques, ensuite se refléter à travers les responsables techniques et se généraliser à tout le personnel de l'Administration publique. Des grands pas devraient être franchis. En effet, il faudra passer aux actions concrètes mais ne plus rester au stade de la démagogie.

Sur ces points, chaque responsable ministériel, de régions ou de districts, etc...doit prévoir dans leur budget respectif les moyens indispensables pour la réalisation de ces actions de redressement.

Ensuite, il faudra être stricte dans l'application de la Gestion par Objectif, c'est-à-dire qu'au début de chaque année budgétaire, on assigne à chaque responsable d'unité des objectifs spécifiques et bien déterminés, bien dosés et en adéquation avec les moyens (humains, matériels, financier et temporel) à la leur disposition. Et le suivi et réalisation de ces objectifs doivent être assurés de manière stricte de telle sorte que tout manquement ou non réalisation de ceux-ci sera passible de sanction sévère (pouvant aller jusqu'au licenciement si répétitifs).

Pour éviter les mauvaises prestations ou incompétences, le recrutement des agents de l'Etat devra se faire suivant des processus formels et adéquats comportant des étapes précises comme :

- la définition de profil adéquat du poste ;
- avis de présélection officielle et à large diffusion dans les journaux officiels et quotidiens, radio et télévision et affichage dans tous les bureaux publics ;
- organisation de concours officiels à tous les niveaux sans exceptions dont le suivi et réalisation sont assurés conjointement par le BIANCO, le Ministère de Tutelle concerné et des organismes de formations spécialisés si nécessaires ;
- entrevue à des échelons différents (organismes recruteurs, services concernés et direction ministérielles concernées) avant l'embauche définitif ;
- pendant la phase d'intégration, des stages de formation doivent toujours être donnés et des évaluations sont effectuées avant la titularisation ;
- certes, la transparence doit toujours être de mise à chaque phase (sur ce point, prévoir la possibilité pour les intéressés de consulter leurs notes d'évaluation et copies) ;

Enfin, pour que ces mesures soient efficaces, le changement de mentalité pour tout un chacun, depuis les plus bas de la hiérarchie jusqu'au plus haut gradé, doit être effectif. Ainsi, le népotisme, le copain- copain, la corruption de toute sorte, le favoritisme ainsi que la politisation de l'Administration publique doivent être bannis. Il faudra oser appliquer la loi à tout un chacun sans discrimination.

Les résultats du contrôle a posteriori effectué auprès de 21 ministères et 03 institutions ont permis à l'ARMP, et en particulier à la CNM, d'avoir une appréciation générale sur la pratique de la passation des marchés actuellement, à la suite de la réforme engagée depuis 2000. En effet, plusieurs actions ont été menées depuis la création de l'ARMP, allant de la

mise en cohérence des textes régissant les marchés publics avec la pratique internationale actuellement reconnue, au renforcement de la capacité de tous les intervenants dans le domaine. Les actions entreprises ont porté leur fruit, malgré des défaillances qui nécessitent des remèdes efficaces, pérennes et adaptés.

Des améliorations notables sont perçues quant au respect des grands principes énoncés par le Code des Marchés publics, à savoir la transparence de la procédure, l'égalité de traitement des candidats et la liberté d'accès à la commande publique. Ces améliorations sont visibles par la généralisation de la publication de l'AGPM et des documents d'appel à concurrence, la mise en place progressive des organes de commande publique et l'utilisation systématique du logiciel SIGMP pour la gestion de la commande publique.

Néanmoins, de plus importants efforts doivent encore être engagés d'une part, pour améliorer le processus de planification afin d'éviter le recours abusif au fractionnement de la commande publique, et d'autre part, pour éradiquer les pratiques malveillantes qui persistent toujours à cause du manque de rigueur dans le contrôle et suivi dans toutes les étapes du processus.

Ces efforts seront axés principalement, d'abord sur la professionnalisation de la structure de la commande publique en la dotant des ressources nécessaires (humaines, matérielles, infrastructures), ensuite sur le renforcement de capacité des intervenants par l'élaboration d'un programme de formation spécifique pour chaque organe cible et enfin, sur le renforcement du contrôle à tous les niveaux avec la participation de tous les organes concernés (Inspection Générale d'Etat, Contrôle Financier, Autorité de Régulation des Marchés Publics,...).

La réussite de la mise en application de ces recommandations nécessite des réflexions et débats élargis quant à l'opportunité de procéder à la revue de certains textes et outils, et surtout à la mise en place d'un système de veille de la commande publique pour le suivi permanent des pratiques au niveau des Autorités Contractantes.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Cette deuxième partie intitulée « Dysfonctionnements de la passation des marchés publics » se consacre à l'analyse de la gestion des procédures de passation des marchés publics, à la détection des dysfonctionnements de celles-ci et de la proposition de solutions et recommandations y relatives.

Dans un premier temps, les différents points principaux du plan d'action de redressement des marchés publics Malagasy après le passage de la mission de la Banque mondiale en 2002 sont d'abord décortiqués. Ces points portent sur quatre axes essentiels :

i) Opérationnalisation du contrôle a posteriori des marchés publics, ii) Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés, iii) Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés, et, iv) Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel.

La mise œuvre des différentes actions afférentes à ces axes principaux ont permis de constater une nette amélioration. Toutefois, l'évaluation des réalisations fait sortir une situation acceptable au-dessus de la moyenne (note voisin de 62%) car il reste encore beaucoup de points nécessitant des efforts et des actions à entreprendre.

Ensuite, l'analyse des procédures de gestion des marchés publics a été entamée. Sur ce point, les enjeux de la computation des achats publics c'est-à-dire le calcul ou l'estimation du montant de l'achat a été abordé. Mais préalablement à cette détermination, l'acheteur public doit d'abord préciser avec exactitude ses besoins. Une fois ces besoins précisés, la computation a été effectuée. Pour chaque type de marché, des seuils de computation ont été utilisés pour choisir les procédures adéquates, notamment l'Appel d'Offres Ouvert qui constitue la procédure normale, ou les procédures simplifiées pour les cas où le montant estimé de l'achat est inférieur à un certain seuil fixé suivant les textes en vigueur. Cette computation est très importante quant au choix des procédures et son enjeu est de taille car toute mauvaise estimation ou erreur commise à ce niveau pourrait entraîner des gains ou des pertes budgétaires. Malheureusement, malgré la rigueur des textes y afférents, des erreurs ou des irrégularités ont été commises soit du fait de la non maîtrise de ces textes, soit délibérément afin d'échapper ou de contourner les procédures normales.

Par ailleurs, la computation n'est pas la seule phase ou étape des procédures où des anomalies ont été détectées. En effet, d'autres points d'irrégularités ou défaillances ont été relevées aussi bien au niveau du fonctionnement et organisation des organes de la commande publiques qu'à ce de la conduite des marchés.

Ces défaillances sont dues en général soit par facteurs humains (nouvelles nominations de PRMP ne maîtrisant pas très bien les procédures), soit par des négligences ou mauvaises volontés de respecter les procédures (par exemple pratique de saucissonnage de la computation), soit par insuffisance ou inadéquations des matériels et équipements (absence de local de stockage ou d'archivage)...

Pour solutionner à ces différents problèmes recensés, des suggestions de solutions diverses ont été avancées.

CONCLUSION GENERALE

Le travail de recherche que nous avons effectué sur les procédures de Passation des marchés publics à Madagascar et ses dysfonctionnements s'achève. Beaucoup de chemin ont été parcourus depuis le début jusqu'au stade final et plusieurs embuches et écueils ont été franchis et surpassés suite à l'aide et la collaboration de plusieurs personnes aussi bien physiques que morales. Nous leur réitérons nos sincères remerciements.

Dans la conduite du travail, rappelons que nous avons effectué notre stage au sein de l'ARMP. En voyant les réalités dans cette entité publique et vivant l'atmosphère professionnelle, nous avons découvert qu'il est intéressant d'approfondir notre connaissance des marchés publics Malagasy. Et après maintes réflexions et discussions fructueuses avec nos encadreurs professionnel et pédagogique, le thème «Procédure de Passation des marchés publics à Madagascar et ses dysfonctionnements » a été choisi et validé. A partir de cette validation, nos travaux de recherche ont commencé. A cet effet, des approches méthodologiques ont été adoptées afin de mener jusqu'au bout notre mémoire ci présent.

Les travaux ont débuté par la conception générale du plan sommaire et l'analyse des données nécessaires. Une fois que celles-ci ont été fixées, la collecte des informations indispensable a commencé. A cet effet, plusieurs techniques ont été adoptées, entre autres :

- collecte de données primaires en effectuant des enquêtes directes et par questionnaires auprès des différentes personnes ressources de l'ARMP ;
- consultation des divers documents de travail tels que notes de service, circulaires, notes d'organisation, etc. au sein des différents services et départements de l'ARMP ;
- des visites de sites informatiques et de collecte d'ouvrages divers susceptibles de fournir des renseignements en relation avec le thème ;
- revue des cours à l'université d'Antananarivo et d'autres cours dispensés au niveau de l'ENAM.

Ensuite la compilation et traitement des données recueillies ont été effectuées et suivi finalement par la rédaction progressive du mémoire.

Comme problématique à résoudre, elle se résume par la question principale « Dans quelles mesures la passation des marchés publics Malagasy présente-t-elle des dysfonctionnements et des retombées positives ?

Cette question centrale ne peut être répondue directement qu'à travers les différents parties et chapitres développés dans ce travail. Ainsi, nous avons d'abord traité dans la première partie de l'ouvrage les concepts fondamentaux des marchés publics Malagasy. Au cours de son développement, plusieurs points ont été abordés, notamment les différents notions et vocabulaires indispensables à la compréhension des marchés publics, viennent ensuite les procédures et mécanismes de fonctionnement de ces marchés, et à la fin de cette partie, les nouvelles réformes sur le concept de la gestion publique ont été survolées.

Au cours de ces études, des exemples de pratiques courantes généralement rencontrées au sein des différents acheteurs publics sont exposés et analysés. Parmi ceux-ci, la computation des achats et son enjeu dans le choix des procédures à adopter accaparent une grande partie de l'ouvrage.

Par ailleurs, comme les marchés publics n'intéressent pas uniquement les nationaux mais aussi des opérateurs internationaux, alors des organismes internationaux bailleurs et partenaires financiers de l'Etat, y participent de manière active et importante. En effet, ces bailleurs de fonds comme la banque mondiale suivent de près l'évolution et la transparence de ces marchés. Des procédures et pratiques internationales peuvent être observées à l'endroit de ces marchés et, puisque ces bailleurs financent une ou des parties des projets de l'Etat, ils ont des droits de regard et même de suivi sur l'utilisation des fonds empruntés ou donnés à ce dernier. Sur ce point, une mission de la Banque mondiale a été effectuée à Madagascar.

A l'issue de cette mission, beaucoup de recommandations ont été émises ; celles-ci ont abouti à la mise en place des réformes sur les marchés publics Malagasy. Ces réformes touchent quatre axes principaux, à savoir : i) Opérationnalisation du contrôle a posteriori des marchés publics, ii) Renforcement de la relation entre l'administration et les secteurs privés, iii) Renforcement de la transparence des procédures de passation des marchés, iv) Renforcement de l'ARMP sur le plan institutionnel.

Du fait de ces réformes, plusieurs actions concernant chacun de ces axes principaux ont été réalisées et des évaluations a posteriori ont été effectuées. Après ces évaluations, une sensible amélioration de la situation est observée, avec une satisfaction acceptable de l'ordre de 62%. Toutefois, il reste encore d'autres imperfections qui méritent des améliorations. Celles-ci sont analysées dans la deuxième partie de l'ouvrage.

Ainsi, la deuxième partie de l'ouvrage intitulé « Dysfonctionnements de la passation des marchés publics de Madagascar » comporte des études sur l'analyse de la gestion des marchés publics, suivi par la mise en exergue des dysfonctionnements des procédures de passation des marchés publics et terminé par la proposition de solutions et recommandations qui s'imposent.

L'analyse de la gestion des marchés publics porte surtout sur les différents aspects pratiques de la computation de l'achat public qui concerne les différents types de marchés. Chaque type de marchés possède des seuils de computation, montant limite déterminant le choix de la procédure à adopter. D'une manière générale, la procédure normale imposée par le code en vigueur est l'Appel d'Offres Ouvert pour qu'il y ait large diffusion et transparence des marchés. Mais pour contourner et échapper à cette procédure normale, des acheteurs publics, pour des raisons d'ordre personnels ou autres favorisant leurs intérêts, procèdent à de mauvaises pratiques faussant l'estimation des achats et les autorisant par la suite à l'application des procédures simplifiées. Or, l'application de ces procédures simplifiées

pourrait être préjudiciable à l'Administration publique et entraîner des pertes de budget ou des déséquilibres financiers. C'est surtout au niveau de cette computation que pourrait venir des actes malsains et de malversation comme l'élimination injuste de candidat au profit des proches ou connaissances des acheteurs, corruption, etc... L'enjeu de cette computation est grand en termes de perte ou de gain d'argent pour l'Etat. C'est donc l'un des dysfonctionnements principaux de la procédure.

Au sujet d'autres dysfonctionnements, l'analyse menée à travers la section II du chapitre II relatif à la synthèse de la situation actuelle des marchés fait ressortir plusieurs aspects de défaillance particulièrement au niveau de l'organisation et fonctionnement des organes publics des marchés que de la conduite de ceux-ci.

Ces anomalies ou irrégularités sont relevées dans le chapitre III, avant la suggestion des solutions ou recommandations correspondantes.

Ces différentes imperfections, irrégularités ou défaillances constatées à l'intérieur de chacun des parties et chapitres de cet ouvrage révèlent l'existence des dysfonctionnements dans les procédures de passation des marchés publics de Madagascar.

Par contre, les retombées positives, bien que non traitées en claires et bien détaillées dans notre travail, sont reflétées au travers des avantages ou points positifs de la procédure elle-même. En effet, l'existence de différents textes et réglementations, de notes de services ou de circulaires à l'intérieur des services publics, des décrets ou arrêté Ministériels relatifs au marchés publics procure des retombées positives pour les marchés publics. Evidemment, ces différents documents écrits et formalisés constituent déjà en eux même des forces de ces marchés. Ils limitent, aussi minimes que soient-ils, les volontés délibérées de certains agents de l'Etat de se soustraire aux pratiques légales et normales des attributions de marchés publics. Par ailleurs, l'existence de ces textes et procédures formalisées constituent déjà un critère de tri préalable permettant d'éliminer à première vue les mauvais prestataires ou les prestataires non sérieux. Ces textes et procédures serviront aussi de base de référence pour les contrôles a priori et a posteriori. Donc, ils renforcent la confiance des usagers à l'égard de l'Administration et stimulent leur motivation à travailler avec celle-ci. Aussi bien pour l'une que pour l'autre, ces procédures et textes formalisés apportent de retombées positives non négligeables.

Par contre, quel que soit la rigueur et la précision des règles et procédures mises en place, leur stricte application dépend de la bonne volonté, de la conscience professionnelle et de la prise de responsabilité ainsi que l'intégrité de tout un chacun. Sur ce point, l'intérêt des réformes préconisées dans la nouvelle gestion de l'administration publique n'est pas à démontrer.

Enfin, l'amélioration des systèmes de gestion publique en général, et des marchés publics dépend surtout dans un premier temps de la bonne volonté des dirigeants politiques de ne plus s'immiscer dans les rôles assignés aux techniciens spécialistes, dans un deuxième, d'appliquer la bonne gouvernance et dans un troisième, du changement de mentalité de tout le monde qu'il soit usager ou citoyen client qu'agent de l'Etat.

Concernant les objectifs de la recherche, elle vise à mettre en exergue les défaillances du système de gestion des marchés publics, d'analyser leurs impacts et d'en proposer des solutions.

Quant à l'intérêt de l'étude, elle nous a apportés beaucoup de connaissances sur les marchés publics et a enrichi nos cultures d'entreprise. Sur le plan relationnel et humain, les contacts avec différentes personnes ont améliorés notre façon de se communiquer et ont influencé notre comportement en tant qu'individu. En outre, la conduite des travaux nous rend des progrès indéniable en matière d'organisation. Enfin, la rédaction progressive du mémoire renforce notre capacité en terme de production de documents et la finition jusqu'au bout de ce travail ouvre notre porte d'avenir car c'est une des clés indispensables pour l'obtention de notre diplôme. Et en dernière lieu, l'achèvement de cette recherche est une fierté pour nous, notre famille, nos professeurs et notre établissement.

Et pour clore définitivement le travail, signalons que des limites et des imperfections peuvent être observées à l'endroit de notre recherche, aussi, sommes- nous disposés à recevoir de tout cœur toutes remarques, suggestions ou critiques qui permettent de l'améliorer.

Et pour ouvrir le débat, la question que nous posions après ces recherches est de savoir si la mise en place des différentes solutions et recommandations préconisées dans ce mémoire serait-il suffisant et efficace pour éradiquer les dysfonctionnements de ces marchés publics ?

LISTE DES ABREVIATIONS ET DES SIGLES

AGPM : Avis General de Passation des Marchés

AR : Ariary

AOO : Appel d’Offre Ouvert

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés publiques

AOR : Appel d’Offre Restreinte

ARMP : Autorité de Régulation des marchés Publics

Art : Article

CAO : Commission d’Appel d’Offres

CAPM : Calendrier Annuel de Passation des Marchés

CMP : Code de Marché Publics

CNM : Commission Nationale des Marchés

CPS : Cahier de Prescriptions Spéciales

CPAR : *Country Procurement Assessment Review* ou Revue Analytique sur la Passation des Marchés Publics

CRR : Comité de la Réglementation et de Recours

CRM : Commission Régionale des Marchés

CCAP : Cahier des Clauses Administratives Particulières

CPC : Cahier des Prescriptions Communes

CCAG : Cahier des Clauses Administratives Général

DAO : Dossier d’Appel d’Offres

DC : Document de Consultation

DCP : Dossier de Consultation des Prix

DG : Directeur Général

DPAO : Données Particulières de l’Appel d’Offres

DPIC : Données Particulières des Instructions aux Candidats

DAF : Directeur Administratif et financier

Ent/se : Entreprise

GAC : Gestionnaire des Activités

GMP : Gestionnaire des Marchés Publics

HT : Hors taxes

IC : Instructions aux Candidats

IM : Intérêt Moratoire

LOLF : Loi Organique sur les Finances Publiques

MFB : Ministère des Finances et du Budget

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

Nbre : Nombre

OrdSec : Ordonnateur Secondaire

PA : Plan d'Acquisition

PCOP : Plan Comptable des Opérations Publiques

PRMP : Personne responsable des Marchés Publics

RPI : Ressources Propres Internes

SNR : Section Normes et Réglementation

ST : Spécification Technique

SIGMP : Système Intégré en Gestion des Marchés publics

SIGFP : Système Intégré en Gestion des Finances Publics

SOA : Services Opérationnels d'Activités

SREB : Services Régionaux de l'exécution Budgétaire

TTC : Toutes Taxes Comprises

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

TDR : Terme de Reference

UGPM : Unité de Gestion de Passation des Marchés

LISTE DES ILLUSTRATIONS

LISTE DES TABLEAUX

N°	TITRES	Pages
01	Avis général de passation des marchés pour l'année.....	26
02	Composition des DAO/DC	27
03	Critères d'appréciation des seuils de recours aux procédures simplifiées	41
04	Seuils d'application des procédures simplifiées	42
05	Seuils minimums au-dessus desquels la consultation par voie d'affichage sera appliquée	42
06	Seuils d'application de la consultation de prix restreinte	44
07	Seuils d'applicables pour le choix des procédures simplifiées	45
08	Choix méthodologiques de la gestion administrative	59
09	Choix de procédures	74
10	Exemple d'un avis général de passation des marchés de l'ARMP	75
11	Statistique du résultat du contrôle a priori à la CNM en 2010	87
12	Computation saucissonnée d'un avis général de passation des marchés du ministère Gasy en 2011	94
13	Cas d'un plan d'acquisition pour 2011 du Ministère OMEGA	96

LISTE DES FIGURES

N°	TITRES	Pages
01	Schéma simplifié du contrôle de gestion	54
02	Place de la computation des seuils dans les procédures de passation des marchés	72
03	Illustration de l'offre évaluée la moins disante et l'offre la moins disante	79
04	Processus de computation des seuils	81

ANNEXE N°I : LISTE DE DECRETS ET TEXTES PUBLIES EN APPLICATION DU CODE DES MARCHES PUBLICS

1- Décret 2005-215 du 03 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP). En effet, pour assurer la viabilité du système, qui est une œuvre de longue haleine nécessitant un effort soutenu et une volonté d'amélioration en continu, le CMP a prévu la mise en place d'un système de contrôle par l'introduction du principe d'une Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dont la tâche essentielle sera de suivre, d'assister la passation des marchés et de procéder à l'évaluation et suivi de la performance de l'achat dans le secteur public. L'ARMP est doté de Statut d'un Établissement Public à caractère Administratif (E.P.A), doté de la personnalité morale jouissant de l'autonomie administrative, technique et financière, sous tutelle budgétaire et financière du Ministère chargé des Finances et du Budget.

Les Principales missions de l'ARMP consistent à Veiller à l'application juste et équitable des principes de libre accès à la commande publique, de l'égalité de traitement des Candidats et de la transparence des procédures

L'ARMP entend jouer pleinement son rôle de régulateur et de contrôle sur le système des marchés publics à Madagascar, avec comme principes directeurs : la bonne gouvernance, la transparence et la fluidité des procédures, la libre concurrence, l'égalité d'accès à la commande publique, l'efficacité de la dépense publique, etc.

2-Décret 2006-343 du 30 mai 2006 portant instauration du Code d'Ethique des Marchés Publics prescrit les obligations et règles de déontologie et d'éthique des organes de la commande publique et de leur personnel, ainsi que des candidats et titulaire de marchés publics. On peut citer parmi ces éthiques à respecter, entre autres, le professionnalisme, l'intégrité, l'impartialité, l'usage correct et responsable des deniers publics, la primauté de l'intérêt public sur l'intérêt individuel, interdiction de détenir des intérêts directs ou indirects dans une société soumissionnaire.

Aussi, il énumère les infractions et sanctions en cas de manquement aux obligations relatives au CMP.

3-Décret 2006-344 du 30 mai 2006 portant composition, attribution et fonctionnement de la Commission d'Appel d'Offres (CAO). Ce décret précise que la CAO est une commission « ad hoc » placée auprès de chaque organisme public. Elle est présidée par la PRMP et composée de cinq (05) membres désignés par la PRMP, sur une liste d'au moins

quinze (15) personnes établie par l'UGPM. Elle fut également des membres désignés par la PRMP et ayant une voix consultative.

Ses fonctions sont prévu aux articles 9 à 17 de ce décret, elle est chargée d'évaluer les offres depuis l'ouverture des plis jusqu'à l'avis motivé formulé à l'adresse de la PRMP.

La Sous-commission Technique d'Evaluation(SCTE) effectue l'évaluation technique et établit un rapport d'évaluation. Elle est composée de 3 à 5 membres, dont 1 rapporteur émanant de la CAO.

4-Décret 2006-345 portant constitution, composition, organisation et fonctionnement des Comités de Règlement Amiable des Litiges (CRAL) relatifs à l'exécution des Marchés publics. Ce décret explique que ce Comité a pour mission de solutionner à l'amiable et équitable les différends issus de l'exécution d'un marché publics. Il peut être saisi à tout moment à compter du commencement d'exécution du marché jusqu'à trente jours suivant la date d'achèvement de la prestation.

5-Décret 2006-346 portant liste des documents et renseignements à fournir par les candidats à un appel d'offres. Ces documents et renseignements sont nécessaires pour évaluer les capacités techniques, professionnelles et financières des candidats à un marché public.

Il y existe des dispositions communes à tous les marchés pour des candidats qui agissent individuellement ou par groupement. Il y a aussi des dispositions spécifiques applicables à chaque type de marché (travaux, fournitures, service) et en fin il y a des dispositions particulières pour les communautés locales et Organisation Non Gouvernemental (ONG).

6-Décret 2006 – 347 portant conditions de rejet des offres anormalement basses ou anormalement hautes. Selon ce texte, le rejet de l'offre est issu de l'appréciation souveraine de la CAO ou à défaut de la PRMP, suit à un doute sur une offre et après demande d'éclaircissement ou d'information écrite aux candidats à un délai de dix jours par la CAO ou la PRMP. Dans les 15 jours après réception de la réponse concernant accord ou rejet, et après avis de la CAO, la PRMP prend une décision motivée.

7-Décret 2006 – 348 portant délai global de paiement des marchés publics et intérêts moratoires. Ce décret fixe le délai de paiement du titulaire qui est de 75 jours à compter de la date de réception de la demande de paiement par l'administration et les intérêts moratoires qui sont applicables de plein droit et sans formalité au lendemain de l'expiration du délai de 75 jours en cas de retard de paiement.

8-Décret 2006 -349 portant organisation et fonctionnement des groupements d'achats publics et cellules d'achats publics (GAP/CAP). Le GAP regroupe au moins 2 départements ministériels ou 2 Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) ou 2 Etablissements Publics Nationaux (EPN), le CAP regroupe des services au sein d'un même Ministère.

9-Décret 2007 – 182 du 27 février 2007 fixant le délai de remises des offres pour les cas d'urgence avéré. Ce texte stipule que le délai ne doit pas être inférieur à dix (10) jours.

Hormis ces différents Décrets, les autres textes d'application tels que les Arrêtés, les Circulaires et les Décisions sont pris pour faciliter l'application du CMP. Ces textes sont les suivants :

10-Arrêté n°11181/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis d'attribution des marchés publics de fournitures, de travaux et de prestations intellectuelles

11-Arrêté n°11182/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type d'avis à manifestation d'intérêts pour les marchés de prestations intellectuelles

12-Arrêté n°11183/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle de garantie bancaire de soumission et au modèle de garantie bancaire de bonne exécution et de restitution d'avance des marchés publics

13-Arrêté n°11184/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle d'avis spécifique d'appel d'offres pour les marchés de travaux et fournitures

14-Arrêté n°11185/2006/MEFB du 29 juin 2006 relatif au modèle type pour la publication des avis généraux de passation des marchés

15-Arrêté n°14501/06/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de travaux

16-Arrêté n°14502/06/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour consultation et marchés publics de prestations intellectuelles

17-Arrêté n°14503/06/MEFB du 23 août 2006 fixant les documents types pour appel d'offres et marchés publics de fournitures

18-Arrêté n° 8021/2008/MFB fixant modèle type de convention pour les prestations de montant inférieur aux seuils de passation de marchés

19-Arrêté N° 13 838/2008/ MFBportant application du mode de computation des seuilset fixant les seuils de passation des marchés publicset de contrôle des Commissions des Marchés

20-Décision n°001-/2006/MEFB/ARMP du 14 août 2006 fixant la liste des publications des avis généraux de passation des marchés publics

21-Circulaire n°001 du 3 novembre 2006 relative aux nominations des PRMP, création des UGPM et mise en place des CAO

22-Circulaire n°002 du 3 novembre 2006 portant publication des avis généraux de passation des marchés et établissement du calendrier annuel de passation des marchés publics.

**ANNEXE N°II : Modèle d’avis de consultation ouverte ou par voie d’affichage :
Fournitures**

REPOBLIKAN’I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

Insérer : entête de l’Acheteur

AVIS DE CONSULTATION OUVERTE

<Insérer Numéro et Titre de la Consultation>

1-Le **<insérer le nom de l’Acheteur>** invite les candidats intéressés à soumissionner pour les offres suivants sous plis fermés pour exécuter **<insérer une brève description des fournitures>**. Les fournitures sont réparties en **<insérer le nombre de lots>**. Le candidat peut soumissionner pour un ou plusieurs lots ou les fournitures constituent un lot unique indivisible. Ainsi, toute offre partielle n’est pas recevable

2-La procédure de Consultation est faite en application de la loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés publics en vue de la Consultation **« insérer « à prix unitaire » ou « à prix forfaitaire »**

3-Le dossier de Consultation ouverte complet, rédigé en langue française, peut être consulté par tout candidat désirant prendre connaissance ou obtenir des informations à l’adresse ci-après :

<Insérer : - Adresse

- **Rue**
- **Etage/Numéro bureau**
- **Ville**
- **Code Postal**
- **N° Télécopie**
- **Adresse électronique>**

4-Pour le candidat désirant soumissionner, le Dossier de Consultation ouverte doit être retiré **<insérer adresse pour le retrait du Dossier de Consultation ouverte>** et moyennant paiement d’un montant non remboursable de **<insérer montant en lettre Ariary (Ar insérer montant en chiffres>** ou son équivalent en monnaie librement convertible. Le paiement devra être effectué par insérer le mode de paiement

5-Les plis devront parvenir à **< insérer adresse physique complète y compris N° porter et étage>** au plus<tard **insérer date et heure>** et seront ouverts immédiatement après l’heure limite de remise des offres en présence des candidats ou leur représentants qui souhaitent y assister. Les offres hors délai ne seront pas recevables

6-La soumission des offres par voie électronique **<insérer « sera » ou « ne sera »>** autorisée

7-Chaque offre doit être accompagnée d’une garantie de soumission d’un montant **<insérer montant en monnaie nationale>**, ou son équivalent en monnaie librement convertible, sous forme de **<insérer les formes acceptables>**, si elle est requise

La Personne Responsable des Marchés Publics ou l’Ordonnateur secondaire

**ANNEXE N°III : Modèle d’avis de consultation ouverte ou par voie d’affichage :
Fournitures**

REPOBLIKAN’I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

Insérer : entête de l’Acheteur

AVIS DE CONSULTATION OUVERTE

<Insérer Numéro et Titre de la Consultation>

1-Le **<insérer le nom de l’Acheteur>** invite les candidats intéressés à soumissionner pour les offres suivants sous plis fermés pour exécuter **<insérer une brève description des fournitures>**. Les fournitures sont réparties en **<insérer le nombre de lots>**. Le candidat peut soumissionner pour un ou plusieurs lots ou les fournitures constituent un lot unique indivisible. Ainsi, toute offre partielle n’est pas recevable

2-La procédure de Consultation est faite en application de la loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés publics en vue de la Consultation **« insérer « à prix unitaire » ou « à prix forfaitaire »**

3-Le dossier de Consultation ouverte complet, rédigé en langue française, peut être consulté par tout candidat désirant prendre connaissance ou obtenir des informations à l’adresse ci-après :

< Insérer : - Adresse

- **Rue**
- **Etage/Numéro bureau**
- **Ville**
- **Code Postal**
- **N° Télécopie**
- **Adresse électronique>**

4-Pour le candidat désirant soumissionner, le Dossier de Consultation ouverte doit être retiré **<insérer adresse pour le retrait du Dossier de Consultation ouverte>** et moyennant paiement d’un montant non remboursable de **<insérer montant en lettre Ariary (Ar insérer montant en chiffres>** ou son équivalent en monnaie librement convertible. Le paiement devra être effectué par **<insérer le mode de paiement>**

5-Les plis devront parvenir à **< insérer adresse physique complète y compris N° porter et étage>** au plus **<tard insérer date et heure>** et seront ouverts immédiatement après l’heure limite de remise des offres en présence des candidats ou leur représentants qui souhaitent y assister. Les offres hors délai ne seront pas recevables

6-La soumission des offres par voie électronique **<insérer « sera » ou « ne sera »>** autorisée

7-Chaque offre doit être accompagnée d’une garantie de soumission d’un montant **<insérer montant en monnaie nationale>**, ou son équivalent en monnaie librement convertible, sous forme de **<insérer les formes acceptables>**, si elle est requise

**ANNEXE N°IV : Modèle d’avis de consultation ouverte ou par voie d’affichage :
Travaux**

REPOBLIKAN’I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

<Insérer : entête du Maître d’ouvrage>

AVIS DE CONSULTATION OUVERTE

<Insérer Numéro et Titre de la Consultation>

1-Le **<insérer le nom du Maître de l’ouvrage>** invite les candidats intéressés à soumissionner pour les offres suivants sous plis fermés pour exécuter **<insérer une brève description des travaux>**. Les travaux sont réparties en **<insérer le nombre de lots>**. Le candidat peut soumissionner pour un ou plusieurs lots ou **<les travaux constituent un lot unique indivisible. Ainsi, toute offre partielle n’est pas recevable>**

2-La procédure de Consultation est faite en application de la loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés publics en vue de la Consultation **« insérer « à prix unitaire » ou « à prix forfaitaire »**

3-Le dossier de Consultation ouverte complet, rédigé en langue française, peut être consulté par tout candidat désirant prendre connaissance ou obtenir des informations à l’adresse ci-après :

< Insérer : - Adresse

- **Rue**
- **Etage/Numéro bureau**
- **Ville**
- **Code Postal**
- **N° Télécopie**
- **Adresse électronique>**

4-Pour le candidat désirant soumissionner, le Dossier de Consultation ouverte doit être retiré **<insérer adresse pour le retrait du Dossier de Consultation ouverte>** et moyennant paiement d’un montant non remboursable de **<insérer montant en lettre Ariary(Ar insérer montant en chiffres>** ou son équivalent en monnaie librement convertible. Le paiement devra être effectué par **<insérer le mode de paiement>**

5-Les plis devront parvenir à **< insérer adresse physique complète y compris N° porter et étage>** au plus **<tard insérer date et heure>** et seront ouverts immédiatement après l’heure limite de remise des offres en présence des candidats ou leur représentants qui souhaitent y assister. Les offres hors délai ne seront pas recevables

6-La soumission des offres par voie électronique **<insérer « sera » ou « ne sera »>** autorisée

7-Chaque offre doit être accompagnée d’une garantie de soumission d’un montant **<insérer montant en monnaie nationale>**, ou son équivalent en monnaie librement convertible, sous forme de **<insérer les formes acceptables>**, si elle est requise

8-Une visite de lieux **<insérer obligatoire ou non obligatoire>** sera organisée le **<insérer la date et l’heure>** à **<insérer l’adresse physique du rendez-vous>**. Les candidats (désirant y assister **< à supprimer si obligatoire>**) devront prendre en charge leur déplacement ainsi que les frais y afférents

La Personne Responsable des Marchés Publics ou l’Ordonnateur secondaire

**ANNEXE N°V :Modèle d’avis de consultation ouverte ou par voie d’affichage:
Prestations intellectuelles**

REPOBLIKAN’I MADAGASIKARA

Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

<Insérer : entête du Maître d’ouvrage>

AVIS DE CONSULTATION OUVERTE

<Insérer Numéro et Titre de la Consultation>

1-Le **<insérer le nom du client>** invite les candidats intéressés à soumissionner pour les offres suivants sous plis fermés pour exécuter **<insérer une brève description des prestations>**. Les prestations sont réparties en **<insérer le nombre de lots>**. Le candidat peut soumissionner pour un ou plusieurs lots ou **<les prestations constituent un lot unique indivisible. Ainsi, toute offre partielle n’est pas recevable>**

2-La procédure de Consultation est faite en application de la loi N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés publics en vue de la Consultation ouverte

3-Le dossier de Consultation ouverte complet, rédigé en langue française, peut être consulté par tout candidat désirant prendre connaissance ou obtenir des informations à l’adresse ci-après :

< Insérer : - Adresse

- **Rue**
- **Etage/Numéro bureau**
- **Ville**
- **Code Postal**
- **N° Télécopie**
- **Adresse électronique>**

4-Pour le candidat désirant faire des propositions, le Dossier de Consultation ouverte doit être retiré **<insérer adresse pour le retrait du Dossier de Consultation de prix>** et moyennant paiement d’un montant non remboursable de **<insérer montant en lettre Ariary(Ar insérer montant en chiffres>** ou son équivalent en monnaie librement convertible. Le paiement devra être effectué par **<insérer le mode de paiement>**

5-Les plis devront parvenir à **< insérer adresse physique complète y compris N° porter et étage>** au plus **<tard insérer date et heure>** et seront ouverts immédiatement après l’heure limite de remise des offres en présence des candidats ou leur représentants qui souhaitent y assister. Les offres hors délai ne seront pas recevables

6-La soumission des offres par voie électronique **<insérer « sera » ou « ne sera »>** autorisée

7-Chaque offre doit être accompagnée d’une garantie de soumission d’un montant **<insérer montant en monnaie nationale>**, ou son équivalent en monnaie librement convertible, sous forme de **<insérer les formes acceptables>**, si elle est requise

8-Une réunion préparatoire **<insérer obligatoire ou non obligatoire>** sera organisée le **<insérer la date et l’heure>** à **<insérer l’adresse physique du rendez-vous>**. Les candidats (désirant y assister **< à supprimer si obligatoire>**) devront prendre en charge leur déplacement ainsi que les frais y afférents

La Personne Responsable des Marchés Publics ou l’Ordonnateur secondaire

ANNEXE N°VI : Exemple pratique d'un avis spécifique d'appel public à la concurrence

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS

UNITE DE GESTION DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

AVIS D'APPEL D'OFFRES OUVERT N°03/10/PRMP/UGMP du 29 sept. 11

1. Cet avis spécifique d'Appel d'Offres Ouvert fait suite à l'avis général de passation des marchés publics publié dans le journal « La vérité, Express de Madagascar, Midi Madagascar, Les Nouvelles » en date du 12 février.

2. L'Autorité de Régulation des Marchés Publics sollicite de la part des candidats intéressés des offres sous plis fermés pour les « Travaux de construction de bâtiments administratifs à usage de bureau repartis en trois (03) lots dans les régions ci-après : SUD-OUEST, SAVA, et Sofia. :

Lot1 : Travaux de construction de bâtiment administratif dans la région SUD-OUEST

Lot2 : Travaux de construction de bâtiment administratif à usage de bureau dans la région SAVA

Lot3 : Travaux de construction de bâtiment administratif à usage de bureau dans la région Sofia

3. Chaque lot est indivisible et toute offre partielle est irrecevable. Le candidat peut soumissionner pour un ou plusieurs lots.

4. La procédure de passation de marchés applicable est l'appel d'offres ouvert tel qu'il est défini dans la Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des marchés publics notamment en ses articles 18 et 37 en vue de la passation des marchés à prix global et forfaitaire.

5. Le Dossier d'Appel d'offres complet, rédigé en langue française, peut être consulté par tout candidat désirant prendre connaissance ou obtenir des informations à l'adresse ci-après :

Nom du responsable : RAMANANA Edward

Fonction : Personne Responsable des Marchés Publics

Adresse : Ex-Immeuble Plan Anosy, Porte 414.

6. Pour les candidats désirant soumissionner, le Dossier d'Appel d'Offres doit être acheté sur demande écrite adressée à Monsieur La Personne Responsable des Marchés Publics et moyennant le paiement d'un montant non remboursable de DEUX CENTS CINQUANTE MILLE ARIARY (Ar 250 000). Le paiement doit être effectué soit par mandat poste soit par chèque de banque libellé au nom de Monsieur l'Agent Comptable de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, Immeuble Plan Anosy, Porte 414, 101-Antananarivo.

7. Les plis devront parvenir à Monsieur la Personne responsable des Marchés Publics de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, Ex Immeuble Plan Anosy, Porte 414, à Antananarivo 101 au plus tard le 22 oct. 2010 à dix (10) heures et trente minutes (30 mn), et seront immédiatement ouverts le même jour que la date limite fixée pour la remise des offres à dix heures (10 h) et trente minutes (30 mn), en présence des candidats ou leurs représentants qui souhaitent y assister. Les offres hors délai ne seront pas recevables.

8. La soumission des offres par voie électronique ne sera pas autorisée.

9. L'offre doit être accompagnée d'une garantie de soumission d'un montant de :

Lot₁ : Un million d'Ariary (Ar 1 000 000)

Lot₂ : Un million d'Ariary (Ar 1 000 000)

Lot₃ : Un Million d'Ariary (Ar 1 000 000).

Elle peut être fournie sous l'une des formes suivantes :

Soit une garantie bancaire

Soit une caution personnelle et solidaire

Soit un chèque de banque libellé au nom de Monsieur Le Receveur Général d'Antananarivo.

10. Une visite des lieux obligatoire sera organisée à une date à communiquer ultérieurement. Les candidats devront prendre en charge leur déplacement ainsi que les frais y afférents. Un certificat de visite de lieu sera délivré gratuitement sur place par le maître de l'ouvrage.

Antananarivo, le 21 septembre 2011

La personne Responsable des Marchés Publics

RAMANANA Edward

SOURCE : Le Journal des marchés Publics N°014, Bimensuel de l'ARMP du 16 au 30 avril 2011

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

I- Ouvrage :

- ARMP, « *Guide de consultation de prix sur l'égide de l'achat public en dessous des seuils de passation des marchés* », 19 juin 2008, 23 p;
- ARMP, « *Les journaux des marchés publics bimensuels* », 16 octobre au 15 novembre 2011, 43 p ;
- ARMP, « *Manuel des procédures de recours en attribution des marchés publics* », 24 juin 2008, 15 p ;
- ARMP, « *Rapport annuel des marchés publics 2010* », Mars 2011, 56 p;
- ACCARDO Christophe, *la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics*, Mémoire de DEA en Droit de Affaires, Université de Paris X- Novembre 2011;113p.
- LINDITCH Florian, *le droit des marchés publics*, 4^{ème} édition, DALLOZ, Paris 2006, 136p;
- JEAN Jacques Lecat, *Guide de l'utilisateur sur la passation des marchés publics à Madagascar*, volume I, - CMS Bureau Francis Le febre - août 2006, 158 p ;
- MERRIEN François-Xavier, *La Nouvelle Gestion Publique : Un Concept mythique*, Université de Lausanne-Suisse, 103 p ;
- Operational Quality and Knowledge Services, « *Rapport analytique sur la passation des marchés à Madagascar* », CPAR Vol1_madagas_vol1, I. Rapport Général, Document de la banque mondiale, dernier version, 30 décembre 2002 – Révisions Mai 2003 et Juin 2003, 42p ;
- Operational Quality and Knowledge Services,« *Rapport analytique sur la passation des marchés à Madagascar* », CPAR Vol2_madagas_vol2, II. Rapport Général, Document de la banque mondiale, draft, 30 décembre 2002 – Révisions Mai 2003 et Juin 2003, 81 pages;
- SOKOLOFF Pascal, *Marchés Publics, délégation de service public et autres contrats de partenariat-public –privé des collectivités locales*, 2^{ème} éditions TEC&DOC Lavoisier, 2004, 551p;
- KAHN Philipe, *La définition préalable des besoins dans l'achat d'instrumentation analytique* (dans le cadre de la réglementation des marchés publics), Spectra analyse n°248- janvier, février, mars 2006, 143 p.

II- Textes Officiels :

- AUCOI, P, 1990. « *Administrative reform in Public Management : Paradigms, Paradoxes and pendulum* », Gouvernance, 3, 137 p ;

- Arrêté n°13 838/2008/MFB portant application du mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des commissions des marchés du 18 juin 2008 ;
- Circulaire n°02-MFB/ARMP/DG/CRR/08 portant précision sur le mode de computation des seuils et fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des commissions des marchés du 21 Août 2008 ;
- Décret n°2006-343 portant instauration du Code d’Ethique des Marchés Publics à Madagascar du 30 Mai 2006 ;
- Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics (CMP) applicable à Madagascar ;

III- Rapport et Revue :

- ARMP, *Rapport de mission de Contrôle à posteriori des contrats passés durant les années 2011 et 2012 dans 06 Institutions, 35 Ministères, 21 Etablissements Publics et 21 Régions*, mars 2014, 127 p ;
- Banque Mondiale, *Rapport Analytique sur la passation des Marchés Publics : Volume I*, 2003, 40p,
- LACASSE, F, *La Gestion Publique en mutation. Les reformes dans les Pays de l’OCDE*, Paris, 1995;
- MERRIEN, François-Xavier, *De la gouvernance des Etats-Providence Contemporains. Revue internationale des Sciences Sociales*, mars, Paris, UNESCO,1998,120 p ;
- OMC, *Atelier régional de l’OMC sur les marchés publics à l’intention des pays d’Afrique francophones*, en VI volumes, septembre 2010 ;
- OCDE, *Revue de l’OCDE, sur la gestion budgétaire*, volume 3, n°1, 2003,147p ;
- OCDE, *Méthodologie d’évaluation des régimes nationaux de passation des marchés*, version n°4 »,2006 75 p ;

IV- Webographie :

- [http://www.erudit.org/documentation/erudit/politique utilisation](http://www.erudit.org/documentation/erudit/politique_utilisation)
- www.armp.mg
- www.sg.cnrs.fr/intranetachats
- www.wikipedia.org

Nom : Mohamed

Prénoms: CHOUDJAY

Titre : « Procédures de Passation des Marchés Publics à Madagascar et ses Dysfonctionnements »

RESUME ANALYTIQUE

L'objet principal de la recherche est l'étude des Procédures de passation des marchés publics à Madagascar afin de trouver des solutions, d'amélioration pour pallier ou minimiser les effets néfastes des dysfonctionnements ou défaillance constatés au niveau de ces marchés.

Les marchés publics sont des contrats passés par l'Administration publique avec des opérateurs nationaux ou internationaux, publics ou privés dans lequel ces derniers s'engagent à fournir des prestations diverses (fournitures de biens, de services, de travaux ou prestations intellectuelles) à la première dans des conditions bien définies et stipulées dans le contrat même.

Ces marchés existaient depuis longtemps et faisaient l'objet de plusieurs textes et réglementations formalisées. Toutefois, malgré l'existence de ces textes, des défaillances ou dysfonctionnements ont toujours été constatés au niveau procédurale, des intervenants censés appliquer ces procédures qu'au niveau des autres participants des marchés. Ainsi, au fil du temps, les différents responsables du pays ont essayé de mettre en place des réformes tendant à améliorer ces procédures et leurs applications.

De leur côté, en tant que partenaires et bailleurs de fonds de l'Etat en termes de finance publique, la banque mondiale participe de manière active à l'amélioration de la gestion de ces marchés. La mission de contrôle effectuée par les agents de cette dernière en 2002 et les recommandations et suggestions de celle-ci ont abouti à la mise en place de la N° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics à Madagascar. Cependant, des dysfonctionnements persistent encore surtout au niveau des computations des achats, de l'application de certaines procédures et de l'exécution même de ces marchés.

Par contre, des impacts positifs ont été quand même constatés tels la formalisation de certaines entreprises, l'existence de procédures formalisées servant de références de base pour les contrôles, la diminution ou la limitation des népotismes et/ou copains-copains dans les affaires de l'Administration et la prise de responsabilité au niveau de l'Administration.

Mots clés : Gouvernement malgache, procédures, marchés publics, Lois et Codes des Marchés Publics, bonne gouvernance, partenariat privé public, dysfonctionnements.

Nombre de page : 115 pages

Encadreur : Monsieur ANDRIAMALALA MamisoaFredy

Adresse de l'Auteur : Lot VS 54 JAC Ambolokandrina, ANTANANARIVO 101.

Contact/Mail : +261(0)34 01 218 98/ mohamedchoudjay@yahoo.fr