



Audit & Conseil Réunis

Audit - Expertise comptable - Commissariat aux comptes
Conseil en gestion - Formation - Ressources humaines - Qualité

**RAPPORT SUR LA REVUE INDEPENDANTE DE LA
CONFORMITE DES PROCEDURES DE PASSATION
DES MARCHES PUBLICS PASSES PAR LE FONDS
NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE (FNFI)**

GESTION 2016

Membre
ONECCA
TOGO

REPUBLIQUE TOGOLAISE

AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS

**RAPPORT DE LA REVUE INDEPENDANTE DE LA
CONFORMITE DES PROCEDURES DE PASSATION
DES MARCHES PUBLICS PASSES PAR LE FONDS
NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE (FNFI)**

GESTION 2016

Rédigé par

Le cabinet Audit et Conseil Réunis (A&C Réunis)

Version définitive _ juin 2018

SOMMAIRE

	Pages
I- OPINION DE L'AUDITEUR	1-5
II- CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA MISSION	6-9
II.1 Contexte de la mission	7
II.2 Objectif de la mission	8-9
III- METHODOLOGIE DE LA REVUE	10-20
1.1. Préparation du plan d'audit.....	11
3.2. Prise de connaissances des Autorités Contractantes et planification de la mission	11-14
3.3. Revue de la qualité des conclusions	14
3.4. Phase d'Audit réglementaire	15
3.5. Phase d'audit du cadre institutionnel	15-18
3.6. Phase de revue des procédures de passation des marchés	19-20
3.7. Audit de l'exécution physique des marchés	20
3.8. Phase de restitution des rapports	20
IV- EVALUATION QUALITATIVE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES	21-30
4.1. Présentation de l'Autorité Contractante	22
4.2. Evaluation Institutionnelle	22-30
V- EVALUATION DE LA PERFORMANCE	31-43
5.1. Statistiques issues de l'échantillon utilisé.....	32-33
5.2. Commentaires sur les statistiques	33
5.3. Analyse détaillée des procédures de marchés	34-41
VI- SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	42-43
VII- ANNEXES	
- Liste des marchés audités	
- Commentaire de l'audité	
- Réponse de l'auditeur	

A

**Monsieur le Directeur Général
de l'Autorité de Régulation des Marchés
Publics (ARMP)
BP 12 484, Tel : 22 22 50 93/ 22 22 03 03
République Togolaise**

**RAPPORT SUR LA REVUE INDEPENDANTE DE LA CONFORMITE DES PROCEDURES DE
PASSATION DES MARCHES PASSES PAR LE FONDS NATIONAL DE LA FINANCE
INCLUSIVE (FNFI) AU TITRE DE L'ANNEE 2016**

En exécution de la mission qui nous a été confiée par marché N°00002./2018/AMI/ARMP/PI/FP, nous avons procédé à l'audit de conformité des procédures de passation, de contrôle et d'exécution des marchés publics exécutés par le FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE au titre de l'exercice 2016.

Nous avons effectué notre mission conformément aux normes et procédures convenues dans les termes de référence et dans notre proposition technique d'audit. Ces normes et procédures imposent de programmer et d'effectuer l'audit de manière à avoir l'assurance raisonnable que les marchés ont été passés et exécutés de façon transparente et régulière par référence aux textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés publics en République Togolaise.

Un accent particulier a été mis sur la mise en œuvre des diligences permettant de nous assurer de :

- la conformité des procédures aux principes généraux édictés par le CMPDSP ;
- la qualité des contrats, incluant les aspects techniques et économiques ;
- l'existence des cas de non-conformité aux procédures avec les règles et principes du CMPDSP.

Ainsi, nos travaux ont été réalisés selon l'approche détaillée dans la méthodologie expliquée au point 2 du présent rapport.

SYNTHESE DE NOS TRAVAUX

Le montant total des marchés passés en 2016 par le FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE (FNFI) et qui nous ont été communiqués, s'élève à la somme deux cent trente-quatre millions huit cent dix-sept mille trois cent quarante-neuf (234 817 349) FCFA, pour un total de 12 marchés.

L'échantillon est constitué de 8 marchés d'un montant total de **deux cent neuf millions deux cent quarante-huit mille huit cent quatre-vingt-quatorze (209 248 894) F CFA** représentant 67% en nombre et 89% en valeur des marchés passés. Les statistiques des marchés de FNFI se présentent comme suit :

Tableau : Synthèse de l'échantillon

Mode de passation de marché	Marchés passés		Marchés audités	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Appel d'offres	2	163 941 600	2	163 941 600
Prestation intellectuelle	2	34 000 000	1	29 000 000
Entente directe ou Gré à Gré	0	0	0	0
Cotation	8	36 875 749	5	16 307 294
Total	12	234 817 349	8	209 248 894
Pourcentage de l'échantillon			67%	89%

Au terme de nos travaux, les principaux constats peuvent être résumés comme suit

1- CONSTATS D'ORDRE GENERAL

Les travaux que nous avons ainsi effectués ont permis de déceler des insuffisances dont voici les plus saillantes :

- **FNFI ne dispose pas un plan de formation en interne** adapté aux normes de passation des marchés au plan international permettant au personnel une formation régulière sur les stratégie de passation des marchés ;
- **Le président de la CCMP n'est pas élu par ses pairs** mais désigné en violation de l'article 11 du décret N°2009-297/PR qui dispose «les membres de la commission de contrôle des marchés publics désignent chaque année en leur sein un président » ;
- **La PRMP ne soumet pas le PPM à la validation de la CCMP avant son envoi à la DNCMP** en violation de l'article 9 du décret N°2009-297/PR qui dispose «la CCMP procède à la validation du plan de passation de marchés de l'autorité contractante et des dossiers d'appel d'offres avant et lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante » ;
- **Le défaut d'établissement de rapport annuel d'activités par la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)** à l'attention de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), en violation de l'article 9 alinéa 7 du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009 qui dispose : « la commission de contrôle des marchés publics établit à l'attention du représentant de l'Autorité contractante un rapport annuel d'activités » ;
- **L'absence d'établissement par la PRMP d'un rapport d'exécution pour chaque marché** relevant de sa compétence, en violation de l'article 6, alinéa 8 du Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 qui dispose : « La personne responsable des marchés est tenue d'établir un rapport d'exécution de chaque marché relevant de sa compétence selon un modèle défini par arrêté du Ministre des Finances et d'en fournir une copie à la Direction nationale de Contrôle des Marchés Publics, à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et à la Cour des Comptes. » et de l'article 1er dernier alinéa du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009 ;
- **Aucun marché de cotation n'est approuvé ;**
- La terminologie « **Dossier de consultation restreinte** » utilisée par le FNFI n'est pas approprié. Conformément à l'article 12 du décret définissant les seuils de passation des marchés publics, ces dossiers de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services sont des « **demandes de cotation** » ;
- **Absence de publication de l'avis général de passation des marchés (AGPM)**, en violation de l'article 15, alinéa 1 du Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public qui dispose : « Les autorités contractantes font connaître, au moyen d'un avis général d'appel d'offres, les caractéristiques essentielles des marchés de travaux, fournitures et services, qu'elles entendent passer dans l'année et dont les montants égalent ou dépassent les seuils de passation des marchés publics. » ;

- **Les marchés dont les budgets estimatifs sont inférieurs à F CFA 3 000 000 sont conclus suivant un mode de passation dénommé « Demande de Renseignements et de Prix (DRP) »** qui n'est prévu par aucun des textes de la réglementation actuelle des marchés publics ;
- **Les résultats des attributions relatifs aux demandes de cotation n'ont pas été publiés**, en violation de l'article 15 du Décret N°2011-059 du 04 mai 2011 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics qui dispose : « La personne responsable des marchés publics (PRMP) publie le résultat par voie de presse ou par tout autre moyen » ;
- **Les décisions d'attribution des marchés passés par demande de cotation n'ont pas été transmises à l'ARMP et à la DNCMP**, en violation de l'article 15 du Décret N°2011-059 du 04 mai 2011 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics qui dispose : « Une copie de la décision d'attribution est transmise par l'autorité contractante à la DNCMP et à l'ARMP dans un délai de 48 heures à compter de la signature du contrat afférent... ».

2- CONSTATS SPECIFIQUES AUX PROCEDURES DE PASSATION, DE CONTROLE ET DE L'EXECUTION DES MARCHES EXAMINES

2.1-Appels d'offres

Notre revue a porté sur deux (02) marchés passés par appel d'offres ouverts.

Pour ces deux (02) marchés, en plus des constats d'ordre général, nous avons constaté :

- absence de publication de l'avis d'attribution provisoire du marché N° N°00593/2016/AOO/FNFI/F/BG relatif à « Acquisition de cent ordinateurs (100) au titre d'appui institutionnel pour la mise en œuvre des produits du Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI) » ;
- absence d'information des soumissionnaires par écrit du motif de rejet de leurs offres ;
- défaut de publication de l'avis d'attribution définitive.

2.2-Marché de Prestation Intellectuelle

Le marché de prestation intellectuelle communiqué à la mission porte sur **l'étude d'évaluation d'impact des interventions sur les bénéficiaires** passé en deux lots :

- **Marché N°003/PREST INT/FNFI -2016 lot 1 : Evaluation à mi-parcours des activités et opérations du FNFI (14 500 000FCFA TTC) ;**
- **Marché N°004/PREST INT/FNFI -2016 lot 2 : Etude de la perception des bénéficiaires et partenaires dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du FNFI (14 500 000FCFA TTC).**

Ces marchés n'ont pas été jugés conformes pour les raisons suivantes :

Constats :

- Absence de l'avis de la CCMP sur la demande de proposition et les TDR ;
- Absence de l'avis de la CCMP sur le projet de marché ;
- Le marché n'est pas enregistré ;
- Absence de l'ordre de service de commencement ;
- Absence de PV de réception au dossier.

2.3- Cotation

Le marché de cotation communiqué à la mission porte **les marchés N°123/16/MDBAJEJ/FNFI relatif aux Fournitures informatiques et accessoires et celui N°122/16/MDBAJEJ/FNFI relatif aux Fournitures de bureau.**

Ces marchés n'ont pas été jugés conformes pour les raisons suivantes :

Constats :

- La CCMP n'a pas revue le dossier de cotation et pourtant prévu au PPM ;
- L'invitation est adressée seulement 3 candidats en violation de l'article 12 du Décret n°2011-059 du 04 mai 2011 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics qui dispose :« La demande de cotation est une procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services d'au moins cinq (5) candidats » ;
- Le PV d'ouverture et le rapport d'évaluation ne sont pas au dossier ;
- Le rapport d'analyse n'est pas soumis à l'appréciation de la CCMP comme prévu au PPM ;
- Projet de marché n'est pas soumis à la validation de la CCMP ;
- Pas de contrat signé et approuvé au dossier ;
- Pas de preuve de réception au dossier.

Pour la LC N°0003/16/MDBAJEJ/FNFI/PRMP relatif à la Conception, impression et Réalisation de livrets" Actions 2015 et Nouveaux horizons 2016" Français.

Constats :

- Inexistence dans le dossier l'ANO de la CCMP sur la demande de cotation ;
- Sur la lettre d'invitation, il ne figure pas les noms des candidats ;
- La demande de cotation n'est pas adressée à au moins 5 fournisseur mais à 4
- Le rapport d'attribution et le projet de marché ne sont pas soumis à la validation de la CCMP ;
- Le contrat soumis au dossier n'est pas approuvé ;
- Le marché n'est pas enregistré par le titulaire ;
- Pas de preuve de réception.

3- SYNTHESE DE NOS CONCLUSIONS

Nos travaux ont porté sur huit (08) marchés dont deux (02) marchés par appel d'offres ouvert, un (01) par prestation intellectuelle et cinq (05) passés par cotation.

Au terme de l'examen de ces marchés, nous avons noté que le FNFI ne soumet pas les dossiers de cotation à la revue de l'organe interne habilité (CCMP) à contrôler ces marchés.

Nous avons également noté l'absence de publication des résultats d'attribution provisoire pour tous les marchés passés, l'absence de rapport d'analyse des marchés de cotation aux dossiers.

Ainsi, au vu des manquements énumérés aux constats d'ordre général et spécifiques, nous estimons que pour ce qui est de l'échantillon traité, FNFI ne s'est pas conformée pour l'essentiel, aux procédures de passation et d'exécution édictées par la réglementation générale des marchés publics en vigueur en République Togolaise.

Lomé, le 1^{er} juin 2018

Pour le cabinet Audit & Conseil Réunis



KONOU Kosi
Expert-Comptable Diplômé

II- CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

II. CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA MISSION

II.1. Contexte

Depuis quelques années, le Togo s'est engagé dans un vaste programme de réformes au niveau des finances publiques. Parmi ces réformes on note la refonte complète du système de passation des marchés publics pour le hisser au rang des meilleures pratiques internationalement admises, notamment par sa conformité aux directives qui régissent les marchés publics des Etats membres de l'UEMOA et aux indicateurs de performance de l'OCDE.

En effet, les nouveaux textes ont apporté de nombreuses innovations, notamment la création d'une structure chargée de la régulation des marchés publics, la rationalisation du contrôle à priori, la responsabilisation des structures dépensières et surtout la systématisation du contrôle à postériori.

La structure chargée de la régulation, dénommée Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) intervient sur l'ensemble du secteur des marchés publics à travers des missions d'assistance dans l'élaboration des politiques ou de la conception d'outils de passation des marchés publics, de renforcement des capacités des acteurs de la commande publique, du règlement des différends et du contrôle à postériori, qui sont au cœur même de la fonction de régulation.

En ce qui concerne le contrôle à postériori en particulier, l'ARMP est tenue de faire réaliser, **à la fin de chaque exercice budgétaire**, un audit indépendant en vue de procéder au contrôle et au respect de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et délégations de service public.

Dans ce cadre, notre cabinet Audit & Conseil Réunis a été retenu à l'issue d'un processus concurrentiel pour mener la mission de la revue indépendante de la conformité des procédures de passation des marchés publics passés par les autorités contractantes au titre de l'exercice 2016.

Le présent rapport présente les résultats de l'audit de conformité des procédures des marchés passés par le **FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE** au cours de l'exercice 2016.

La revue indépendante devra permettre à l'ARMP d'apprécier le respect de la réglementation en matière de passation, d'exécution et de contrôle des marchés et délégations de services publics.

Dans le but d'atteindre les objectifs de l'audit tels que spécifiés dans les termes de référence, l'approche méthodologique est articulée autour des leviers suivants : **Mobilisation des Ressources avec une équipe composée d'experts de qualité et de renommée :**

1. **Appui de proximité du siège :** avec la mobilisation de la logistique et d'experts d'appoint avec des profils dictés par la nature des problèmes posés ;
2. **Planning opérationnel :** Un planning détaillé par phase (incluant la préparation des programmes d'audit) réalisé et suivi avec des outils modernes de gestion ;
3. **Supervision et contrôle :** Tous les livrables sont revus par des managers séniors du siège conformément à nos procédures de revue qualité et de revue indépendante ;
4. **Réactivité et Réponses :** Réponse à toute requête du Client dans un délai au plus tard de 3 jours ouvrables ;
5. **Leadership:** Le Chef de mission assure pleinement la direction des opérations et est responsabilisé pour prendre sur place les décisions de nature à garantir une exécution efficace de la mission sur le terrain. Il est assisté par un Coordonnateur.

II.2 OBJECTIFS DE LA MISSION ET RAPPEL DES TDR

La mission a pour objectif principal de vérifier au sein des autorités contractantes ciblées par l'audit, le processus de passation, de gestion et d'exécution des marchés publics et délégations de service public approuvé pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2016, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par la réglementation en vigueur sur les marchés publics.

Un jugement devra être dégagé sur la préparation, la gestion et la qualité des prestations des marchés à auditer conformément aux directives communautaires applicables, aux dispositions de la loi, au code des marchés publics et aux autres textes relatifs aux marchés publics, et aux documents types et standards internationaux.

Les objectifs spécifiques de la mission sont les suivants:

- **Effectuer un audit** physique, financier et de conformité des marchés passés au titre de l'année 2016 ;
- **Analyser** la performance du système des marchés publics sur la base des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, et de durabilité ;
- **Sélectionner et valider** en début de mission et en rapport avec l'ARMP, un échantillon représentatif des marchés approuvés en tenant compte du type, montant et mode passation ;
- **vérifier** la procédure de passation des marchés sur cet échantillon (publicité préalable, dossier d'appel à concurrence, validité de la méthode de passation choisie, couverture budgétaire, rapports d'évaluation des offres, délais de passation, délais de publication des attributions, contenu des contrats signés avec les titulaires des marchés, délais des paiements, respect des délais d'exécution, respect des procédures de réception, taux de décaissement, etc.) ; examiner et analyser le respect de certaines dispositions particulièrement importantes du CMPDSP telles que, l'attribution aux soumissionnaires moins-disant qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les cas de résiliation, etc. ;
- **analyser** l'organisation en général et les structures (ressources humaines, procédures, système de suivi et de contrôle, système de classement et d'archivage des dossiers) intervenant dans le processus de passation et d'exécution des marchés en particulier ; diagnostic approfondi des commissions de passation et de contrôle des marchés et faire des recommandations pour leur renforcement ;
- **faire** des vérifications sur :
 - o l'enregistrement des contrats à la charge des titulaires ;
 - o la production des cautions d'avance de démarrage et de garantie de bonne exécution ;
 - o l'émission des ordres de service s'agissant des travaux ;
 - o la réception par les commissions ad-hoc des travaux et fournitures ;
 - o la mise à jour du manuel des procédures de marchés et consultations restreintes s'agissant des établissements publics, agences ;
 - o la tenue des registres de marchés côtés et paraphés, mis à jour ;
 - o l'application des pénalités de retard prévues ;

- **déterminer** le temps moyen de traitement des dossiers par les CCMP, la CPMP et la DNCMP ;
- **faire** la répartition des marchés audités par rapport à la nationalité des titulaires ;
- **donner** les statistiques sur le nombre de dossiers (DAO, Rapport d'évaluation) rejetés par la DNCMP ;
- **s'assurer** de l'exactitude des informations communiquées ;
- **examiner et évaluer** les situations d'attribution des marchés passés par entente directe : nous passerons en revue l'ensemble des marchés passés par entente directe et déduirons en fin de revue, d'une part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré par rapport à l'ensemble des marchés passés par l'autorité contractante et, d'autre part, les pourcentages en montant et en nombre des marchés de gré à gré non conformes à la réglementation en vigueur ; nous évaluerons aussi dans toute la mesure du possible la compétitivité des prix proposés dans les marchés par entente directe ;
- **se faire** une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés ;
- **évaluer** éventuellement le niveau de prise en compte des recommandations de l'audit précédent et leur application par l'autorité contractante, ainsi que l'impact éventuel de ces mesures sur les pratiques au niveau de cette autorité ;
- **proposer** des recommandations pour remédier aux dysfonctionnements constatés sur la base d'un tableau synoptique des constats avec indication sur les fréquences d'occurrence.
- **analyser** la récurrence des dysfonctionnements et le degré de mise en œuvre des recommandations des audits précédents ;
- **procéder** à l'audit de l'exécution physique d'un échantillon de marchés à effets durables en vue de s'assurer de la matérialité des prestations et de leur conformité par rapport aux spécifications techniques prescrites et autres dispositions pertinentes du CMPDSP relatives à l'exécution des marchés ;
- **assurer** une formation de trois (3) jours au moins sur les pratiques d'audit en matière de passation de marchés au bénéfice d'une quarantaine de cadres désignés par l'ARMP ;

III- METHODOLOGIE DE LA REVUE

III. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES

En conformité avec les termes de références de la mission, nous avons développé une approche inter actif et participative en prenant en compte le point de vue de tous les acteurs intervenant dans le processus de passation de l'exécution et du contrôle des marchés public. De manière pratique notre démarche a obéit aux étapes suivantes :

- Préparation de la mission avec les personnes en charge de l'audit au sein de l'ARMP ;
- Préparation de la lettre de cadrage appuyée par les documents à collecter auprès de l'ARMP et auprès de chaque autorité contractante ;
- Définition de calendrier d'intervention par l'établissement d'un programme précisant les dates d'intervention auprès de chaque autorité contractante ;
- Les lettres de cadrages et les calendriers d'intervention sont transmis à l'ARMP pour être acheminé aux autorités contractantes deux (2) semaines avant le début effectif de la mission ;
- Revue des textes actualisés régissant la passation des marchés au Togo ainsi que les rapports relatifs aux audits précédents (2014 et 2015) ;
- Evaluation de l'organigramme institutionnel de chaque entité à auditer ;
- Revue de procédure de passation et d'exécution des marchés ;
- Elaboration des rapports provisoires ;
- Réception et traitement des autorités sur les projets de rapport ;
- Elaboration des rapports individuels, de synthèse ;
- Contrôle de qualité ;
- Transmission des rapports finaux à l'ARMP.

3.1 Préparation du plan d'audit

Au terme de la planification, un plan global a été affiné pour donner un programme de travail adapté, incluant une information précise sur les procédures d'audit et les tests à appliquer durant la mission sur le terrain. Le plan global inclut les propositions de dates pour l'audit, une évaluation intermédiaire des risques d'audit, le niveau proposé de test basé sur les contrôles perçus comme étant mis en place, le degré « d'audit confiance » requis et de matérialité par seuil.

Nos plans ont été conçus afin de nous permettre de conduire les travaux de manière efficace, efficiente et économique, et avec un minimum d'inconvénients pour les audités. Par ailleurs, nous nous sommes assurés :

- que les problèmes potentiels ont été identifiés au plus tôt;
- qu'une attention particulière a été dévolue aux zones à risques de l'audit;
- que les travaux d'audit ont été finalisés rapidement et le dossier revu aisément;
- que le travail a été réparti de manière adéquate entre membres de l'équipe d'audit.

3.2- Prise de connaissance des AC et planification de l'exécution de la mission

Pour cerner les obligations et contraintes à la charge des autorités contractantes, un plan de travail a été établi et un accord entre l'autorité contractante et notre équipe sur la date effective de démarrage est convenu. Ensuite, nous avons pris contact avec les personnes responsables (PRMP et point focal) de cette entité sur la disponibilité des personnes à rencontrer. Enfin, nous avons défini les modalités de collaboration et de travail et organisé des entretiens séparés avec les acteurs clés notamment la Personne Responsable des Marchés Publics, les membres de la Commission de passation des marchés publics et les membres de la Commission de Contrôle des Marchés Publics à travers un guide d'entretien conçu à cet effet.

Ces entretiens ont permis d'apprécier la maîtrise des procédures par nos interlocuteurs et la tenue des documents relatifs à la gestion des marchés publics.

Cette approche nous a permis également de susciter le maximum de coopération de la part des audités ainsi qu'une traçabilité sans faille de nos communications.

Ces rencontres ont été mises à profit pour sensibiliser les responsables de l'AC à auditer sur les objectifs de la revue et formuler des requêtes pour la préparation et la mise à disposition des documents pertinents.

Ainsi avons-nous procédé à la collecte des documents relatifs aux marchés conclus par l'autorité contractante, en occurrence :

➤ **DOCUMENTS A FOURNIR PAR L'ARMP**

- la base des marchés publics passés par ces autorités contractantes au titre de l'année 2016 ;
- les rapports de l'audit des marchés publics (rapports de synthèse et rapports individuels) des années 2014 et 2015 ;
- le rapport de la revue des marchés publics de l'année 2016 ;
- la base actualisée des contacts (Téléphone et E-mail) des PRMP et des Points focaux des vingt (20) autorités contractantes à auditer ;
- les statistiques de l'année 2016 ;
- la version récente du recueil des textes relatifs aux marchés publics et les notes circulaires ;
- la liste et le recueil des décisions du CRD ;
- le rapport d'activités 2016 de l'ARMP ;
- le rapport de la cour des comptes ;
- les textes relatifs aux finances publiques, notamment le texte portant règlement de la comptabilité publique, la loi relative aux finances publiques et les textes sur la comptabilité matière ;
- les formations réalisées par l'ARMP au profit des autorités contractantes au titre des années 2014-2015 et 2016 (thèmes développés, dates, les autorités contractantes concernées).

➤ **DOCUMENTS A FOURNIR PAR LES AUTORITES CONTRACTANTES**

❖ **Documents relatifs à la gestion des marchés publics et pour l'échantillonnage**

- l'organigramme de l'autorité contractante et les textes régissant l'organisation et le fonctionnement de l'Entité (décret de création, statut,...) ;
- la liste exhaustive des marchés passés au cours de l'année 2016 ;
- le registre côté paraphé des marchés publics tenu à jour au 31 décembre 2016 ;
- la liste des marchés ayant fait l'objet de recours gracieux au cours de l'exercice 2016 ;
- le plan annuel de passation des marchés validé par la DNCMP au titre de l'année 2016 et preuve de sa publication ;
- les rapports annuels d'exécution des marchés relevant de la compétence de la PRMP ;

- les états financiers de l'autorité contractante au titre de l'année 2016 ;
- la balance générale des comptes au 31 décembre 2016 ;
- le grand livre des comptes d'immobilisation et des comptes de charge autre que les frais du personnel (document à donner en version électronique) ;
- le budget approuvé par le conseil d'administration au titre de l'exercice 2016 ;
- l'état ou situation de suivi budgétaire au titre de l'exercice 2016 ;
- les actes de désignation des membres de la commission de passation des marchés et la commission de contrôle des marchés publics, ainsi que l'acte de désignation de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) ;

❖ **Documents relatifs à la revue de conformité des procédures (pour chaque marché retenu pour être étudié)**

▪ **Conformité des procédures de passation des marchés**

- la liste de fournisseurs/prestataires agréées par l'autorité contractante ;
- le dossier de présélection/pré-qualification/Appel d'offre, consultation pour les marchés sélectionnés et avis de non objection de la CCMP ou de la DNCMP ;
- l'avis de présélection, d'appels d'offres, de consultation et leur preuve de publication ;
- les autorisations préalables de la DNCMP sur les des marchés initiés par procédure d'entente directe (gré-à-gré) ou les avenants ;
- les originaux des offres techniques et financières des soumissionnaires ;
- les PV d'ouverture des plis, d'analyse et d'attribution des offres dûment signés par les membres de la commission de passation et d'analyse des offres ;
- les avis de non objection de la CCMP ou de la DNCMP sur le PV d'attribution provisoire, publication et des lettres d'information aux soumissionnaires non retenus ;
- les contrats signés, approuvés et enregistrés ;
- la lettre de notification du marché et publication de l'attribution définitive ;
- l'état récapitulatif des achats effectués par Bon de commande et n'ayant pas fait l'objet de marché ou contrat ;

▪ **Exécution contractuelle, financière et physique**

- les pièces d'engagement de la dépense ;
- les pièces de paiement au titulaire du marché (mandatement) ;
- les preuves de contrôle et de certification du service fait, de livraison ou de réception des travaux ;
- les différentes cautions fournies dans le cadre de l'exécution du marché (avance de démarrage, caution de bonne exécution, retenue de garantie,.....) ;
- les avenants aux contrats ;
- la preuve de réception par la commission habilitée des travaux et fourniture (PV de réception, bordereaux de livraison) ;
- les preuves de calcul des pénalités de retard et des intérêts moratoires ;
- les documents de clôture et de règlement définitif des marchés ;
- le rapport définitif d'exécution de mission (pour les prestations intellectuelles) ;

▪ **Documents de contrôle d'exécution physique des marchés de travaux**

- les rapports d'avant-projet détaillé ;
- les rapports du bureau de contrôle des travaux de construction d'ouvrage et autres ;
- l'avant – projet détaillé (APD) ;
- le bordereau de prix unitaire (BPU) ;
- le devis quantitatif estimatif (DQE) ;
- l'ensemble du dossier d'exécution fournis par l'entreprise et qui comprend les plans d'exécutions, les résultats des essais géotechniques effectués sur les matériaux, la liste du personnel et du matériel ;
- les contrats (contrat de l'entreprise ayant exécuté les travaux, contrat du bureau de contrôle ; etc...) ;
- l'avance de démarrage/avance de commande ;
- les rapports des bureaux de contrôle ;
- les attachements successifs ;
- les décomptes ;
- les cahiers de réunion de chantier ;
- les cahiers de constats journaliers ;
- les cahiers de réception des travaux ;
- les procès-verbaux de pré visites techniques de site ;
- les procès-verbaux de réception provisoire ;
- les procès-verbaux de réception définitive ;
- les retenue et levée de garantie.

3.3- Revue qualité des conclusions

La revue qualité des conclusions est une obligation déontologique et professionnelle qui exige une revue globale de la démarche ayant abouti aux conclusions pour s'assurer de l'opposabilité et de l'irréfutabilité de notre opinion sur le degré de conformité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

Le contrôle qualité est une exigence à Audit et conseil réunis,

Le dossier de travail ainsi que tous les rapports sont revus par un expert indépendant qui n'a pas participé à la mission.

Son rôle est de s'assurer que l'équipe a réalisé la mission dans le respect des normes internationales reprises dans notre manuel d'exercice professionnel.

3.4- Phase d'audit réglementaire

La mission a été exécutée selon les normes et procédures convenues dans les termes de référence et dans notre proposition technique. L'exécution est basée sur les textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés publics en République Togolaise qui sont :

- **la loi 2009-013 du 30 juin 2009** relative aux marchés publics et délégation de service public ;
- **le Décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009** portant Code des marchés publics et délégations de service public ;
- **le Décret 2009-295/PR du 30 décembre 2009** portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- **le Décret 2009-296/PR du 30 décembre 2009** modifié par le Décret 2011-182/PR du 28 décembre 2011 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- **le Décret 2009-297/PR du 30 décembre 2009** portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics ;
- **le Décret n°2011-059/PR du 4 mai 2011** portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

3.5. Phase d'audit du cadre institutionnel

A partir des fiches de revue élaborées et tenant compte des dispositions relatives au cadre institutionnel mis en place par le CMPDSP, nous avons procédé à la revue, à l'analyse et l'évaluation de l'organisation institutionnelle du FNFI. Notre revue vise la vérification de la conformité de la constitution des commissions de passation et de contrôle des marchés publics ainsi que leur organisation générale (évaluation de la capacité institutionnelle). Elle a couvert les domaines suivants :

- L'existence de procédures écrites ou de recueil de textes officiels organisant la fonction passation des marchés ;
- Le niveau de compétence des personnes au sein de l'autorité contractante chargée de la passation de marchés correspond à leurs responsabilités en matière d'acquisition ;
- L'organisation du système d'information basée sur un archivage adéquat.

L'évaluation de la capacité institutionnelle a été faite en conformité avec les outils de référence OCDE/CAD qui permettent de noter, sur une échelle de 0-3, les indicateurs de qualité avec un score de 3 représentant la meilleure pratique ou la pratique la plus conforme au CMPDSP. Il s'agit donc d'un outil de référence internationale.

Système de notation

Etape 1 : Identification des indicateurs de qualité

Ils sont identifiés à partir de regroupement de critères. Ils ont donc un lien thématique avec les critères qui les composent. Ce sont les critères qui sont notés.

Par ailleurs, les objectifs de qualité associés aux indicateurs de qualité ont permis d'identifier des zones de risques et les axes d'amélioration pour chaque indicateur comme le montre le tableau ci-après :

Tableau No 1 : indicateurs de qualité institutionnelle

N°	Indicateurs	Zone de risque	Recommandations
I	L'existence de procédures écrites ou de recueil de textes officiels organisant la fonction passation des marchés. Ces textes sont régulièrement mis à jour et connus des personnes en charge de la passation des marchés au niveau de l'autorité contractante.	<ul style="list-style-type: none"> - respect du CMPDSP pour la prise des textes ; - inexistence ou insuffisance des procédures complémentaires d'acquisition pour les autorités délégataires de service public - non renouvellement des mandats par la prise de textes suite à l'expiration légale des mandats. 	<ul style="list-style-type: none"> - actions de sensibilisation des autorités contractantes - augmentation du degré de conformité au CMPDSP
II	Le niveau de compétence des personnes au sein de l'autorité contractante chargée de la passation de marchés correspond à leurs responsabilités en matière d'acquisition.	<ul style="list-style-type: none"> - faible capacité des personnes impliquées dans la passation des marchés (étant donné que les personnes ne sont pas des spécialistes en PM mais des agents ayant leur fonction technique) - mauvaise évaluation ou analyse des offres de soumission 	<ul style="list-style-type: none"> - nécessité de formation complémentaire pour la maîtrise des textes.
III	L'organisation du système d'information basée sur un archivage adéquat.	<ul style="list-style-type: none"> - mauvaise organisation des archives ou inexistence d'une archive : difficulté de traçabilité de l'information, difficulté d'auditer les processus de passation des marchés et donc d'appréciation de la conformité, risque d'audit. 	<ul style="list-style-type: none"> - texte, arrêté sur l'archivage, guide méthodologique des archives, audit des archives et appréciation de la qualité des archives.

L'échelle de notation va de 0 à 3 pour chaque critère :

- ❖ une **note de 3** indique la réalisation complète du critère indiqué par l'autorité contractante ou la conformité du système de passation de marché au critère : **(Conforme)** ;
- ❖ une **note comprise entre 2 et 3** est attribuée lorsque le système affiche une conformité pas tout à fait satisfaisante et mérite des améliorations dans le domaine qui est évalué : **(Proche de la Conformité)** ;
- ❖ une **note comprise entre 1 et 2** (mais inférieur à 2) est attribuée aux aspects où il faut un travail considérable pour mettre le système en conformité avec la norme : **(Loin de la Conformité)** ;
- ❖ **Une note comprise entre 0 et 1** (mais inférieur à 1) représente le résiduel indiquant la non-conformité avec le critère proposé : **(Non Conforme)**.

NB : Les notes à attribuer aux sous critères sont des notes entières sans décimale

Etape 2 : Agrégation et moyenne des notes des critères

Une moyenne est calculée à partir des notations obtenues par les sous critères de conformité.

Au cas où certains critères ne sont pas applicables ou pertinents pour l'autorité contractante, ils ne sont pas notés et la note de l'indicateur est calculée selon la moyenne des notes des critères effectivement notés.

Les notes attribuées aux indicateurs sont agrégées et une moyenne est donc attribuée à la structure contractante en comparaison de la note optimale qui est de 3.

NB : Les notes moyennes obtenues par les indicateurs sont prises avec les décimales le cas échéant.

Etape 3 : Calcul de la note de l'évaluation qualitative :

La note globale de l'évaluation qualitative est obtenue à travers la moyenne des notes des indicateurs retenus. Cette note est comparée à la note de référence qui est de 3 afin d'apprécier l'écart entre la référence et le niveau actuel de la structure auditée.

Les indicateurs et les sous critères

I	L'existence de procédures écrites ou de recueil de textes officiels régulièrement mis à jour et connus des personnes en charge de la passation des marchés
a)	Existence d'un texte conforme au CMPDSP désignant la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP).
b)	Existence d'un texte conforme au CMPDSP désignant les membres de la commission de passation des marchés publics
c)	Existence d'un texte conforme au CMPDSP désignant les membres de la commission de contrôle des marchés publics
d)	Il existe un manuel de passation de marchés, conforme au CMPDSP, qui énonce toutes les procédures pour l'administration correcte des réglementations et lois relatives à la passation de marchés
e)	Le manuel est régulièrement mis à jour

II	Niveau de compétence des personnes au sein de l'autorité contractante chargé de la passation de marchés correspond à leurs responsabilités en matière d'acquisition
a)	Il existe des profils de compétences et de connaissances définis pour les emplois spécialisés en matière d'acquisition.
b)	Le personnel pour exécuter des activités de passation de marchés lorsqu'elles ne possèdent pas les connaissances requises, à recours ou accès à un personnel professionnel pouvant fournir ces connaissances.
c)	Le personnel est régulièrement formé selon un plan de formation adapté aux normes de passation des marchés au plan international. Une stratégie et des capacités de formation durables existent pour fournir une formation, des conseils et une assistance pour le développement des capacités de l'administration

III	Organisation de la fonction chargée de la passation des marchés
a)	Mobilité du personnel chargé de la passation et du contrôle des marchés publics : le personnel est suffisamment stable pour permettre une gestion efficace dans la durée
b)	Existe-t-il un système d'archivage des documents ? quelle est la qualité de ce système ?
c)	Les dossiers de soumission reçus de la part des soumissionnaires sont regroupés et scellés/attachés et disposés dans un ordre permettant de vite les identifier dans des armoires de rangement
d)	Existe-t-il des rapports sur la passation et l'exécution de marchés (disponibilité, périodicité des rapports)
e)	Existe-t-il un dispositif de suivi de l'exécution des contrats ?
f)	Les marchés sont-ils enregistrés dans un registre spécial côté et paraphé, au niveau de l'autorité contractante ?
g)	Comment sont conservées les garanties ?
h)	Existe-t-il un répertoire des prestataires/fournisseurs/entrepreneurs pour les consultations restreintes ?
i)	Le registre est mis à jour au moins une fois par an à la suite d'un appel à manifestation sous la responsabilité de la commission de contrôle des marchés publics
j)	Le PPM a-t-il été validé par la CCMP et DNCMP?

Agrégation et moyenne des notations des critères

Indicateurs	Note
I- L'existence de procédures écrites ou de recueil de textes officiels régulièrement mis à jour et connus des personnes en charge de la passation des marchés	
II- Le niveau de compétence des personnes au sein de l'autorité contractante chargées de la passation de marchés correspond à leurs responsabilités en matière d'acquisition.	
III- L'organisation du système d'information basée sur un archivage adéquat.	
Total	
Moyenne	

NB. La moyenne est à comparer avec la note optimale qui est de 3.

3.6. Phase de revue des procédures de passation des marchés

Méthodologie de l'évaluation de la performance et de l'analyse des risques identifiés

L'évaluation des performances suit le même schéma de notation que celui relatif à la qualité institutionnelle des autorités contractantes. Toutefois, les critères et sous critères d'évaluation des étapes de passation des marchés, sont les dispositions prévues par le CMPDSP pour lesdites étapes. L'échelle de notation est de 0 à 3.

L'analyse de la performance

Pour chaque marché échantillonné, l'évaluation de la performance ou de la conformité des processus de passation de marchés a été effectuée à partir d'une fiche détaillée d'audit de conformité. Pour chaque étape du processus, et chaque sous étape, le contrôle de conformité est effectué par rapport aux dispositions du CMPDSP.

Les notes sont attribuées pour chaque disposition du CMPDSP respectée ou violée. Les notes attribuées vont de 0 à 3 et il est calculé une moyenne pour chaque étape du processus.

Enfin, un tableau synoptique de l'évaluation des performances par rapport à chaque étape du processus de passation est établi avec un graphique de la cartographie des performances (ou de conformité) qui met en exergue :

- ❖ les notes moyennes obtenues pour chaque étape ;
- ❖ l'écart entre les notes obtenues et la note de référence qui est 3. Sur la cartographie des performances, cet écart représente l'ampleur des efforts restants à faire par l'autorité contractante pour atteindre la conformité de référence pour chaque étape de processus des marchés.

Analyse des risques identifiés

Par analogie, l'atteinte d'un niveau de conformité est associée à un niveau de risque résiduel. En effet, le risque zéro (0) est associé à la note de référence 3. Une note inférieure à la référence implique un niveau de risque conséquent.

Ainsi, les risques résiduels associés à chaque étape des procédures de passation de marché constituent l'écart entre la note obtenue et la référence 3.

$\text{Risque résiduel} = \text{Note de référence} - \text{note de conformité obtenue}$

Un tableau récapitulatif des risques résiduels avec un graphique de cartographie des risques identifiés est élaboré pour mettre en exergue :

- ❖ les notes de risques résiduels obtenues pour chaque étape ;
- ❖ le degré d'exposition ou de maîtrise des risques associés aux étapes de passation des marchés.

L'appréciation des risques résiduels est effectuée suivant l'échelle ci-après :

Note de risque	Appréciation	Note de conformité
Entre 0 et 1 (inférieur à 1)	Maîtrise appréciable du risque (risque faible)	Entre 2 et 3
Entre 1 et 2 (inférieur à 2)	Exposition élevée au risque	Entre 1 et 2
Entre 2 et 3	Exposition très élevée au risque	Entre 0 et 1

Evaluation de l'impact des risques résiduels

Pour l'appréciation de l'impact des risques en vue de l'élaboration de la carte des risques, les niveaux d'impact que nous avons retenu sont :

Etapes de passation des marchés	Impact	Note de l'impact
1. Planification – préparation	Moyen	2
2. Ouverture - Evaluation des offres	Elevé	3
3. Signature approbation contrat	Moyen	2
4. Exécution - suivi des marchés	Moyen	2

Notre expérience en matière d'audit des marchés nous amène à considérer qu'il n'existe pas un risque d'impact 1. Faible.

3.7. Audit de l'exécution physique des marchés

Pour chaque marché sélectionné, il a été procédé :

- ✚ au contrôle de la matérialité des dépenses effectuées ;
- ✚ au diagnostic sur l'état des ouvrages, équipements, fournitures, ou rapports (pour les prestations intellectuelles) par référence à leur prix, à leur description dans le marché et à leur état actuel, compte tenu de leur âge et leurs conditions d'utilisation ;
- ✚ à la vérification de la conformité de la réception de la livraison ou de l'achèvement des travaux, biens ou services avec les spécifications du marché et normes techniques ;
- ✚ à la vérification de la conformité physique des travaux avec les PV de réception provisoire et définitive ;
- ✚ à la vérification de la qualité, la véracité et la sincérité des documents de contrôle par rapport aux constatations physiques pouvant être effectuées sur site ;
- ✚ à la vérification de l'état de fonctionnement des ouvrages ;
- ✚ à l'identification des dangers éventuels pouvant découler de certains ouvrages ;
- ✚ à la prise des photos ;
- ✚ Etc.....

3.8. Phase de restitution des rapports

Les résultats issus des fiches de collectes ont fait l'objet d'une synthèse écrite avec les notes de conformité obtenues par FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE à chaque étape de la passation. Cette fiche synthétique fait ressortir les insuffisances relevées au cours de la revue. Elle est transmise à l'autorité contractante avec les explications nécessaires pour appréciation et surtout pour recherche de documents complémentaires. A la réception des documents complémentaires, les notes sont corrigées. Ce n'est qu'après cette étape qu'une restitution formelle est organisée et les constats sont expliqués à l'autorité contractante. Cette étape conduit à la phase de rédaction de rapport ; un rapport provisoire puis un rapport définitif est produit pour l'autorité contractante.

IV- EVALUATION QUALITATIVE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES

IV- EVALUATION QUALITATIVE DU SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES

4.1. PRESENTATION DE L'AUTORITE CONTRACTANTE

Le FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE est un établissement public à caractère économique et social, placé sous la tutelle technique du ministère chargé du développement à la base et sous tutelle financière du ministre chargé des finances. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie. Il est créé le 03 décembre 2013 afin de mettre en place, des mécanismes financiers destinés à accompagner les efforts d'inclusion financière de l'Etat au profit des couches vulnérables. La FNFI est dotée d'un conseil de surveillance, d'un conseil d'administration et d'une direction générale. La Direction Générale dirigée par un Directeur Général nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé du développement à la base, après appel public à candidature.

4.2 EVALUATION INSTITUTIONNELLE

4.2.1 Résultats issus de l'évaluation institutionnelle

Conformément à la méthodologie décrite plus haut, il a été procédé à l'évaluation institutionnelle du FNFI afin de vérifier la conformité des organes conduisant le processus de passation des marchés publics aux dispositions réglementaires et législatives en vigueur, de même que l'organisation générale de la fonction passation des marchés. Les indicateurs de qualité ainsi que les critères sont notés par rapport à une échelle référentielle de 0 à 3

Les résultats issus de cette évaluation, conduite sous forme d'entretien avec les acteurs impliqués dans le processus de passation des marchés publics se présentent comme suit :

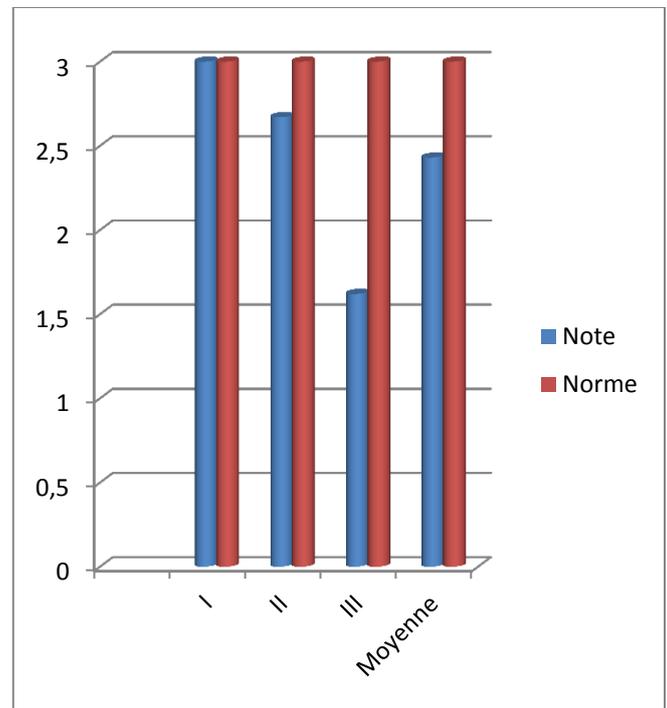
N°	Indicateurs de qualité	Constats/Commentaires	Notation	Source de Vérification
I	L'existence de procédures écrites ou de recueil de textes officiels régulièrement mis à jour et connus des personnes en charge de la passation des marchés		3	
a)	Existence de textes instituant les organes de passation des marchés (PRMP, CPMP et CCMP)	Oui arrêté N°005 et N°006/15/MDBAJEJ/CAB du 11/é/2015 créant les deux commissions (CPMP et CCMP)	3	Arrêté ministériel
b)	Existence d'un texte désignant la Personne Responsable des Marchés Publics	OUI Arrêté N°007/15/MDBAJEJ/CAB du 20 février 2015	3	Arrêté ministériel
c)	Existence d'un texte désignant les membres de la commission de passation des marchés publics	OUI Arrêté N°007/15/MDBAJEJ/CAB du 20 février 2015	3	Arrêté ministériel
d)	Existence d'un texte désignant les membres de la commission de contrôle des marchés publics	OUI Arrêté N°007/15/MDBAJEJ/CAB du 20 février 2015 Le président de la CCMP est nommé.	3	Arrêté ministériel
e)	Il existe un manuel de passation de marchés qui énonce toutes les procédures pour l'administration correcte des réglementations et lois relatives à la passation de marchés	OUI	3	Manuel de procédures
f)	Le manuel est régulièrement mis à jour	OUI	3	

N°	Indicateurs de qualité	Constats/Commentaires	Notation	Source de Vérification
II	Niveau de compétence des personnes au sein de l'autorité contractante chargées de la passation de marchés correspond à leurs responsabilités en matière d'acquisition		2,67	
a)	Il existe des profils de compétences et de connaissances définis pour les emplois spécialisés en matière d'acquisition	La qualité des membres des organes de passation des marchés est exclusivement administrative et fonctionnelle. La forme de leur désignation, n'est pas expressément fixée par un texte, elle est laissée au libre choix de l'AC. Les commissions sont composées de juriste, de gestionnaires, de comptables	3	Dossiers du personnel chargé de la passation, CCMP, Personnes en charge
b)	Le personnel pour exécuter des activités de passation de marchés lorsqu'il ne possède pas les connaissances requises, à recours ou accès à un personnel professionnel pouvant fournir ces connaissances	Le personnel de FNFI possède toutes les connaissances requises pour le moment	3	Entretiens, contrat de consultant technique
c)	Le personnel est régulièrement formé selon un plan de formation adapté aux normes de passation des marchés au plan international. Une stratégie et des capacités de formation durables existent pour fournir une formation, des conseils et une assistance pour le développement des capacités de l'administration (Formation de l'ARMP ou autres)	Les formations suivis par les personnes en charge des marchés sont celles organisées par l'ARMP. Il n'existe pas un plan de formation	2	Plan de formation du personnel de la passation des marchés, liste des formations exécutées ou suivies au cours de l'année, profil des prestataires de services de formation
III	Organisation de la fonction chargée de la passation des marchés		1,62	
a)	Mobilité du personnel chargé de la passation et de contrôle des marchés publics : le personnel est-il suffisamment stable pour permettre une gestion efficace dans la durée ?	OUI Le personnel est-il suffisamment stable pour permettre une gestion efficace dans la durée	3	Taux de rotation du personnel, dossier du personnel
b)	Existe-t-il un système d'archivage des documents ? Quelle est la qualité de ce système : - Existence d'une salle aménagée pour l'archivage des documents relatifs à la passation ? - Responsabilisation d'un agent en charge de l'archivage ?	Il n'existe pas une salle aménagée pour l'archivage des documents relatifs à la passation des marchés Il existe un point focal en charge de l'archivage	1	Décrire et apprécier le système, se rendre aux archives
c)	La PRMP établit-elle un rapport d'exécution de chaque marché relevant de sa compétence ?	Non la PRMP n'établit pas un rapport d'exécution de chaque marché relevant de sa compétence	0	Rapport de la PRMP sur la passation et l'exécution des marchés
d)	La PRMP, au cas échéant, fournit-elle copie de ce rapport à l'ARMP, à la DNCMP et à la Cour des Comptes ?	NON		Correspondance transmettant le rapport aux entités concernées.

N°	Indicateurs de qualité	Constats/Commentaires	Notation	Source de Vérification
e)	La CCMP produit-elle à l'attention de la PRMP un rapport annuel d'activités sur la passation et l'exécution de marchés ?	NON	0	Rapport d'activités de la CCMP sur la passation des marchés
f)	Existe-t-il un dispositif de suivi de l'exécution des contrats ?	NON	0	Demander le dispositif ou tableau de suivi, entretiens
g)	Existe-t-il un registre spécial coté et paraphé destiné à l'enregistrement des offres dans leur ordre d'arrivée	Non mais les marchés sont enregistrés sur un imprimé	2	Registre spécial, N° d'enregistrement
h)	Le registre spécial destiné à l'enregistrement des marchés est-il coté et paraphé ?	NA	-	
i)	Comment sont conservées les garanties ?	NA	-	Garanties et mode de conservation
j)	Existe-t-il un répertoire des prestataires/fournisseurs/entrepreneurs agréés ?	oui	3	Registre des entrepreneurs, fournisseurs et prestataires agréés Article (12 du décret 2011-059)
k)	Le registre est-il mis à jour au moins une fois par an à la suite d'un appel à manifestation sous la responsabilité de la commission de contrôle des marchés publics ?	OUI	3	L'AMI ayant permis la mise à jour/La coupure de presse justifiant sa publication
l)	L'Autorité contractante a-t-elle fait des prévisions budgétaires ?	OUI	3	Budget
m)	L'autorité contractante a-t-elle fait connaître, au moyen d'un avis général d'appel d'offres, les caractéristiques essentielles des marchés de travaux, fournitures et services, qu'elles entendent passer dans l'année ?	Avis général de passation des marchés non fourni	0	Preuve de publication de l'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM)
n)	L'autorité contractante a-t-elle élaboré un Plan de Passation des Marchés (PPM) prévoyant les marchés à passer au cours de l'exercice ?	OUI	3	PPM
o)	Le PPM a-t-il été validé par la CCMP avant son envoi à la DNCMP pour validation ?	NON	0	PV de la séance validation (Article 9 du décret 2009-297)
P)	Le PPM a-t-il été approuvé par la DNCMP ?	OUI	3	PPM (Article 12 du décret 2009-297)

Synthèse des notations des indicateurs et représentation graphique

Indicateurs de qualité	Indicateurs de qualité	Note	Norme
I. L'existence de procédures écrites ou de recueil de textes officiels régulièrement mis à jour et connus des personnes en charge de la passation des marchés	I	3	3
II. Le niveau de compétence des personnes au sein de l'autorité contractante chargé de la passation de marchés correspond à leurs responsabilités en matière d'acquisition.	II	2,67	3
III. L'organisation du système d'information basée sur un archivage adéquat	III	1,62	3
Moyenne	Moyenne	2,43	3
Total		7,29	



Commentaire

Au regard de la note moyenne de **2,43** ; FNFI affiche **une conformité institutionnelle proche de la norme de qualité. Toutefois, quelques insuffisances sont constatées du fait que FNFI ne dispose pas ou ne produit pas certains documents importants en occurrence les rapports d'activités et d'exécution sur la passation. Ces insuffisances méritent d'être améliorées**

Le dispositif institutionnel mis en place par le FNFI est animé par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) et la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) conformément au décret N°2009-297/PR portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics. Il s'agit pour ses différents acteurs de s'y impliquer activement.

4.2.2.- Constats sur la capacité et l'implication de ses organes de passation et de contrôle

4.2.2.1- La Personne Responsable des Marches Publics

La PRMP de FNFI est désignée par arrêté N°007/15/MDBAJEJ/CAB du 20 février 2015 portant nomination de la PRMP. Il est le Directeur Général de FNFI.

Le processus de passation et d'exécution des marchés est conduit sous sa responsabilité, depuis la phase de planification jusqu'à la phase de désignation du titulaire et d'approbation du marché définitif. Elle est habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante.

Elle est assistée par les services techniques qui assurent, l'exécution des phases de préparation des DAO, des dossiers de cotation, des TDR et des rapports d'évaluation des offres

La PRMP est également assistée par un Point Focal qui joue le rôle de spécialiste en passation des marchés.

4.2.2.2- Commission de passation des marchés publics

La PRMP est également assistée dans sa mission par la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) désignée par cette dernière sur la base de critères d'intégrité morale, de qualification et d'expérience dans les domaines juridique, technique et/ou économique des marchés publics.

La CPMP est composée de cinq (5) membres permanents désignés par Arrêté N°007/15/MDBAJEJ/CAB du 20 février 2015 portant nomination des membres de la CPMP du FNFI.

Il s'agit de :

N°	NOM & PRENOMS	FONCTION AU SEIN DE L'AUTORITE	FONCTION EN MATIERE DE PASSATION
1	VIHO Akossiwa N.	Directeur administratif et comptable	Présidente CPMP
2	BOCCOVI Ayélévi	Responsable en mobilisation de ressource	Membre CPMP
4	ADEMODJI Kokou	Chef d'agence Lomé	Membre CPMP
	IDDRISU Salifu		Membre CPMP
	GNABA Manawe		Rapporteur

La CPMP est chargée des opérations d'ouverture et d'évaluation des offres et des propositions. Aussi avec l'aide des services techniques, du point focal et de la cellule d'appui à la PRMP, participe-t-elle également au processus de planification, d'élaboration des dossiers d'appels d'offres et de propositions et de réception des ouvrages, fournitures et services. Elle dispose d'un délai maximal de trente (30) jours à compter de l'ouverture des offres ou des propositions pour adopter les recommandations d'attribution provisoire de marché.

4.2.2.2.1. Constats sur la capacité et l'implication de la PRMP et de la CPMP

Quelques défaillances par rapport à la bonne tenue des archives méritent des améliorations. Les insuffisances organisationnelles relevées sont les suivantes :

➤ **Défaillances du système d'archivage**

Notre revue nous a permis de relever quelques défaillances du système d'archivage de FNFI :

- les pièces relatives à la passation de certains marchés ne sont pas centralisées au niveau de la cellule d'appui à la PRMP,
- les pièces relatives aux marchés passés par FNFI ne sont pas classées de façon chronologique dans les dossiers.
- Il n'existe pas de local sécurisé pour servir à l'archivage et à la conservation des documents de passation de marché.

Recommandations

Nous recommandons à la PRMP de FNFI de veiller à l'amélioration de la qualité de son système d'archivage en :

- prenant les dispositions nécessaires pour pouvoir centraliser tous les dossiers relatifs à la passation des marchés au niveau de la cellule d'appui à la PRMP ;
- mettant tout en œuvre afin que les dossiers des marchés renferment toutes les pièces y relatives.

➤ **Absence d'un plan de formation**

Nos travaux nous ont permis de constater que la FNFI ne dispose pas d'un plan de formation formel élaboré à l'interne pour satisfaire ses besoins internes de formation en matière de passation de marché.

Recommandation

Nous recommandons à la PRMP l'élaboration d'un plan de formation interne en matière de passation des marchés publics en vue de la recherche des moyens nécessaire à leur satisfaction.

➤ **Non validation du PPM par la CCMP**

La PRMP ne saisit pas la CCMP pour la validation du PPM avant son envoi à la DNCMP ;

Recommandation

Que la PRMP saisisse la CCMP afin d'obtenir sa validation sur le PPM en élaboration avant son envoi à la DNCMP pour approbation.

➤ **Non établissement de rapport d'exécution pour chaque marché**

La PRMP n'établit pas de rapport d'exécution pour chaque marché en violation de l'article 6 alinéa 8 du Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public qui dispose : « La personne responsable des marchés est tenue d'établir un rapport d'exécution de chaque marché relevant de sa compétence selon un modèle défini par arrêté du Ministre des Finances et d'en fournir une copie à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et à la Cour des Comptes. ».

Recommandation

Nous recommandons à la PRMP d'établir un rapport d'exécution pour chaque marché exécuté tel qu'exigé par le Code des marchés publics.

➤ ***Inexistence d'un dispositif de suivi de l'exécution des contrats***

Le FNFI n'a pas mis en place un dispositif de suivi de l'exécution des contrats

Recommandation

Nous recommandons à la PRMP de mettre en place un dispositif de suivi de l'exécution des contrats de tous les marchés exécuté dans l'année.

➤ ***Défaut de publication d'un avis général de passation de marché publique***

La PRM ne publie pas un avis général de passation des marchés (AGPM), en violation de l'article 15, alinéa 1 du Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public qui dispose : « Les autorités contractantes font connaître, au moyen d'un avis général d'appel d'offres, les caractéristiques essentielles des marchés de travaux, fournitures et services, qu'elles entendent passer dans l'année et dont les montants égalent ou dépassent les seuils de passation des marchés publics. »

➤ ***Non soumission du PPM à la validation de la CCMP***

La PRMP ne soumet pas le PPM à la validation de la CCMP avant son envoi à la DNCMP en violation de l'article 9 du décret N°2009-297/PR qui dispose «la CCMP procède à la validation du plan de passation de marchés de l'autorité contractante et des dossiers d'appel d'offres avant et lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante »

Recommandation

Nous recommandons à la PRMP de faire valider le PPM par la CCMP avant l'ANO de la DNCMP

➤ ***Non approbation des marchés de cotation :***

Tous les marchés de cotation signé par la PRMP ne sont pas approuvés en violation de l'article 68 du décret 2009-277 portant CMP alinéas 5 qui stipule : « Tout marché qui n'est pas approuvé est nul et de nul effet ».

Recommandation

Nous recommandons le FNFI de faire approuver tous les marchés de cotation par la personne habilitée.

➤ ***Non enregistrement du marché par le titulaire***

Tous les marchés de cotation ne sont pas enregistrés conformément à l'article 69 du décret 2009-277 portant CMP qui stipule : « les marchés après accomplissement des formalités d'enregistrement doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution ».

Recommandation

Nous recommandons la PRMP de faire enregistrer tous les marchés par leurs titulaires.

4.2.2.3 Commission de contrôle des marchés publics

Conformément aux dispositions du décret 2009-297/PR, une commission de contrôle des marchés publics (CCMP) est créée au sein de l'Institution. Les membres de cette commission sont désignés par la personne responsable des marchés publics sur la base de critères d'intégrité morale, de qualification et d'expérience dans les domaines juridique, technique et/ou économique des marchés publics. Ils sont nommés par Arrêté N°006/15/MDBAJEJ/CAB du 20 février 2015 portant nomination des membres de la CCMP de FNFI. Il s'agit de :

N°	NOM & PRENOMS	FONCTION AU SEIN DE L'AUTORITE	FONCTION EN MATIERE DE PASSATION
1	MALLY Komla	Directeur planification et du suivi	Président CCMP
2	ADOKPO Kossi Koudjo	Directeur des engagements	Membre CCMP
3	KONLANBIGUE ANATO Adjoa Ahouéfa	Responsable informatique	Membre CCMP
4	DASSA Essoh Aniwa	Assistant en communication	Membre CCMP
5	Hounkpati Koffivi A. Pierre	chargé du partenariat et produits	Membre CCMP

La CCMP est chargée du contrôle a priori de la régularité de la procédure de passation des marchés depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché, et ce pour les marchés d'un montant supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire. Elle est composée de cinq (5) membres et ne peut délibérer que si au moins quatre (4) des cinq (5) membres sont présents.

4.2.2.3.1. Constats sur la capacité et l'implication de la CCMP

Lors de nos travaux, nous avons relevé quelques insuffisances organisationnelles qui se présentent comme suit :

➤ ***Non établissement de rapport annuel d'activités par la CCMP***

La Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) n'a pas établi le rapport annuel d'activités à l'attention de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), en violation de l'article 9 alinéa 7 du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009 qui dispose : « la commission de contrôle des marchés publics établit à l'attention du représentant de l'autorité contractante un rapport annuel d'activités ».

Recommandation

Nous recommandons à la CCMP de se conformer à la disposition susvisée.

➤ ***Non validation du PPM par la CCMP***

Nous avons constaté que le Plan de Passation des Marchés (PPM) de FNFI n'a pas été soumis à la validation de la CCMP avant son envoi à la DNCMP pour approbation en violation de l'article 9 du décret 2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics.

Recommandation

Nous recommandons à la PRMP de veiller à la soumission du PPM à la validation de la CCMP avant son envoi à la DNCMP.

➤ ***Non implication de la CCMP dans le processus de passation des dossiers relevant du seuil de compétence de la DNCMP***

Nos travaux ont montré que la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) de FNFI n'est pas impliquée dans le processus de passation des dossiers relevant du seuil de compétence de la DNCMP.

Recommandation

Nous recommandons à la PRMP de FNFI de veiller à la soumission systématique de tous les dossiers à la CCMP, même ceux relevant du seuil de compétence de la DNCMP.

➤ ***Non désignation du président de la CCMP par ses pairs***

Le président de la CCMP est nommé par arrêté ministériel en violation de l'article 2 et 5 du décret N°2009-297/PR portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics qui stipule : « les membres de la CCMP désignent chaque année en leur sein un président ».

Recommandation

Nous recommandons que les membres de la CCMP désignent chaque année en leur sein leur président.

V- EVALUATION DE LA PERFORMANCE

V- EVALUATION DE LA PERFORMANCE

L'évaluation de la conformité des procédures de passation des marchés a été réalisée sur contrôle de pièces c'est-à-dire des dossiers de passation des marchés. Il a été utilisé la méthodologie d'évaluation expliqué plus haut. Toutefois, les critères et sous critères d'évaluation des étapes de passation des marchés, sont les dispositions prévues par le CMPDSP pour lesdites étapes.

5.1 Statistiques issues de l'échantillon utilisé

Les marchés échantillonnés et audités sont présentés en Annexe conformément aux critères énoncés dans les TDR. Les résultats synthétiques issus de l'audit se présentent comme suit :

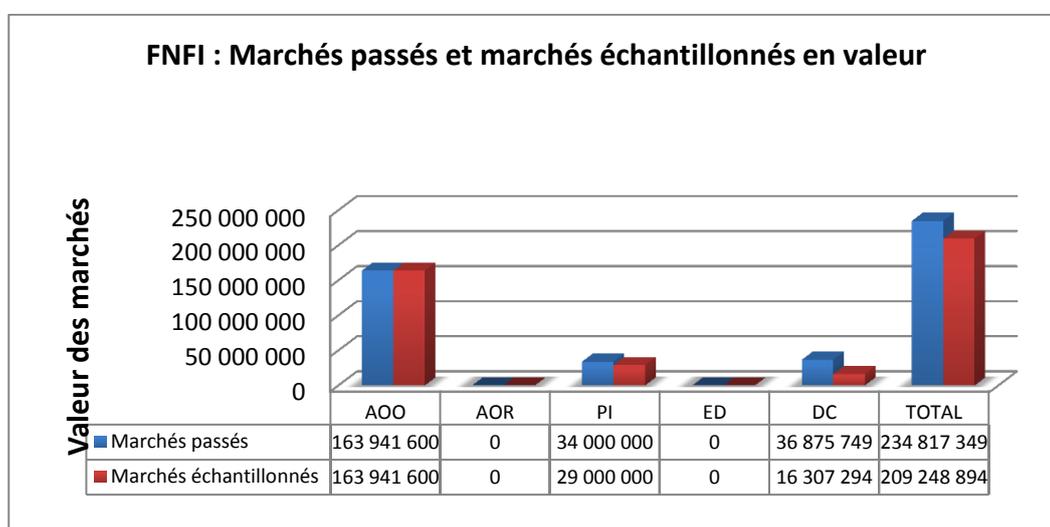
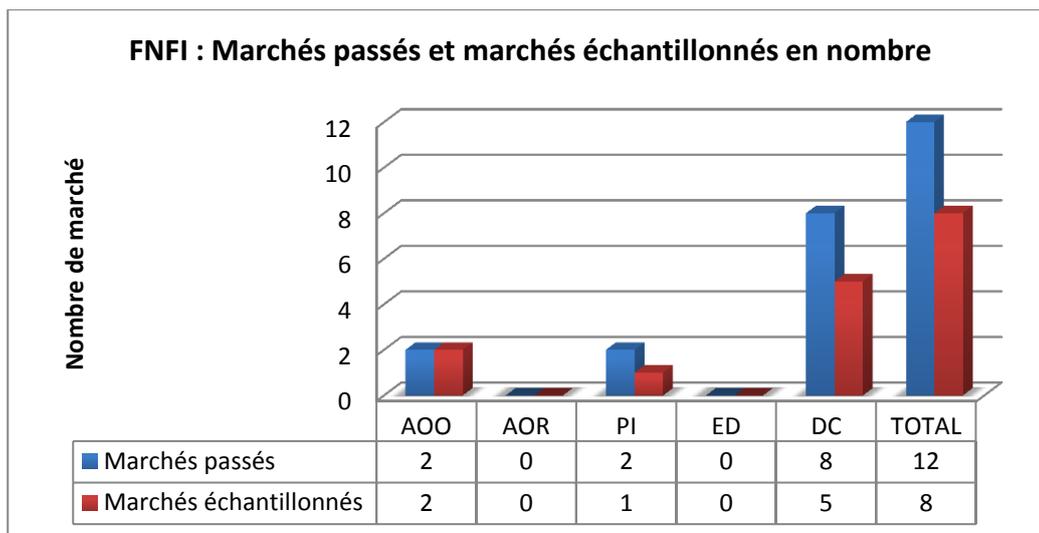
Tableau N°2 : Synthèse de l'échantillon

Mode de passation de marché	Marchés passés		Marchés audités		Marché audités n'ayant pas respecté les procédures			
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	%	Montant	%
Appel d'offres	2	163 941 600	2	163 941 600	0	0%		0%
Prestation intellectuelle	2	34 000 000	1	29 000 000	0	0%	0	0%
Entente directe ou Gré à Gré	0	0	0	0				
Cotation	8	36 875 749	5	16 307 294	2	40%	6 667 294	41%
Total	12	234 817 349	8	209 248 894	2	40%	6667294	41%
Pourcentage de l'échantillon			67%	89%				

Pourcentage échantillon des marchés Gré à Gré				
--	--	--	--	--

STATISTIQUES GLOBAL MODE DE PASSATION DES MARCHES	Marchés passés			
	Nombre	Montant	% Nombre	% Valeur
Appel d'offres	2	163 941 600	17%	70%
Prestation intellectuelle	2	34 000 000	17%	14%
Entente directe ou Gré à Gré	0	0	0%	0%
Cotation	8	36 875 749	67%	16%
Total	12	234 817 349	100%	100%

Graphiques



5.2 Commentaires sur les statistiques

1. A l'issue de l'audit des marchés échantillonnés et au regard des pièces existantes au dossier, nous avons trouvé deux (02) marchés de cotation ayant violé le CMPDSP ;
2. Il n'y a pas eu de marchés passés par entente directe ;
3. Il y a eu un marchés qui a fait objets de litige ou de recours il s'agit du Marché N°00862/2016/AOO/FNFI/F/BG relatif à l'**Acquisition de cent soixante motos au titre d'appui institutionnel pour la mise en œuvre des produits du Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI)** ;
4. Les deux appels d'offres ouverts passées pour un montant de 163 941 600 FCFA. ont été audités ;
5. Deux marchés de prestation intellectuelle ont été passés pour un montant de 34 000 000 FCFA. Un marchés a été audité pour un montant de 29 000 000 de FCFA et représente 50% en nombre et 85% en valeur ;
6. Huit cotations passées pour une valeur de 36 875 749. Cinq marchés ont été audités pour un montant de 16 307 294 de FCFA et représente 63% en nombre et 44% en valeur ont été audités.

5.3.- Analyse détaillée des procédures de marchés

5.3.1- Cartographie des performances

A partir de l'audit de conformité des marchés échantillonnés, le tableau synoptique de l'évaluation des performances par rapport à chaque étape du processus de passation met en exergue :

1. les notes obtenues par le FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE sur chaque étape des procédures par rapport à la norme de 3.
2. les risques résiduels associés à chaque étape des procédures de passation des marchés : ces risques constituent l'écart entre la note obtenue et la référence 3.

Tableau N°3 : Synthèse de l'évaluation des performances de FNFI

Process de la passation des marchés	Modes de passation des marchés (respect du CMPDSP)	Notes	Moyenne partielle	Moyenne Notation de l'étape (a)	Norme (b)	Risque : (c)=(b)-(a)
1. Planification des marchés et préparation des dossiers				2,73	3,00	0,27
	Marchés par appel d'offres ouvert	3-3	3			
	Marchés par appel d'offres restreinte		0			
	Prestation Intellectuelle	3-3-	3			
	Marchés de gré à gré					
	Cotation	2,75-2,2- 1,6-2,2-	2,19			
2. Ouverture et Evaluation des soumissions d'offres				1,93	3,00	1,07
	Marchés par appel d'offres ouvert	1,92-2,07-	2,00			
	Marchés par appel d'offres restreinte					
	Prestation Intellectuelle	2,36-2,36	2,37			
	Marchés de gré à gré					
	Cotation	1,57-0,63- 1,57-2-	1,44			
3. Signature et approbation de contrat				1,54	3,00	1,46
	Marchés par appel d'offres ouvert	2,25-2,13-	2,19			
	Marchés par appel d'offres restreinte					
	Prestation Intellectuelle	1,8-1,8	1,8			
	Marchés de gré à gré					
	Cotation	1-0-0-1,5-	0,63			
4. Exécution et suivi des marchés				1,75	3,00	1,25
	Marchés par appel d'offres ouvert	2,5-2,75-	2,63			
	Marchés par appel d'offres restreinte					
	Prestation Intellectuelle	1,5-1,5-	1,5			
	Marchés de gré à gré					
	Cotation	2,24-0,75- 0,75-0,75	1,12			

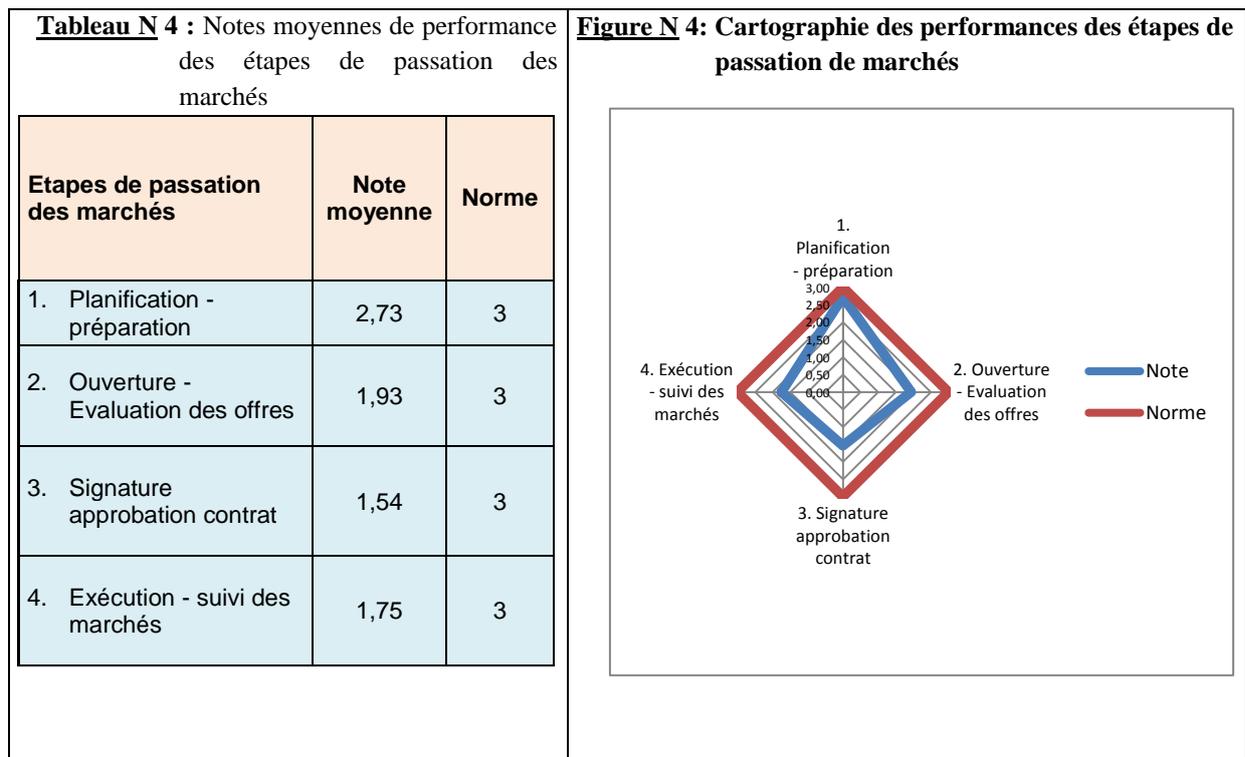
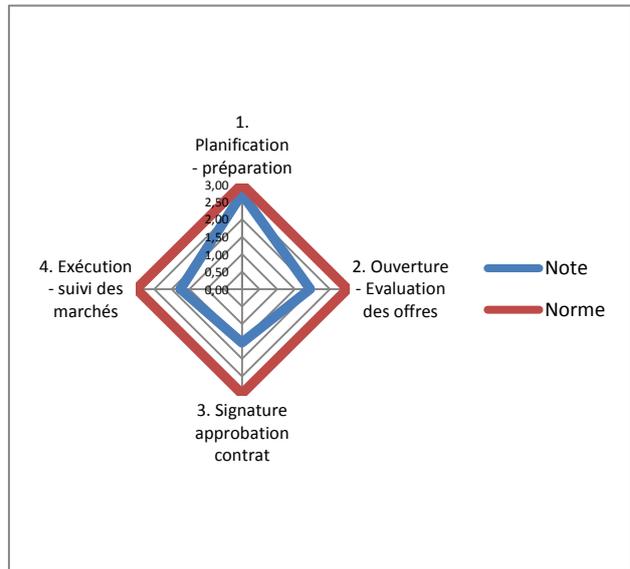


Figure N 4: Cartographie des performances des étapes de passation de marchés



Au regard de la cartographie des performances ci-dessus, le FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE affiche :

- une performance **proche la conformité** pour l'étape 1. Planification-Préparation ;
- une performance **loin de la conformité** pour l'étape 2. Ouverture-Evaluation des offres, l'étape de 3. Signature et Approbation des contrats. et l'étape 4. Exécution et suivi des marchés.

Remarque : Les pièces manquantes aux différents dossiers (enregistrement de marché, lettre de commande, avis de la CCMP sur les dossiers, des preuves de publication de l'attribution définitive des marchés, ordre de service de commencement, etc.) justifient pour l'essentiel la faible performance réalisée au niveau de l'étape 2, 3 et 4.

Les notes attribuées ci-dessus sont le reflet des informations que l'auditeur a pu collecter.

Par conséquent quelques efforts restent à faire pour améliorer la maîtrise de ces étapes.

5.3.2.- Cartographie des risques identifiés

Les risques résiduels identifiés à l'issue de la revue de performance, pour les différentes étapes de passation des marchés se présentent comme suit :

Tableau N°5 : Risques résiduels par étapes de passation de marchés			Figure N 5 : Cartographie des risques identifiés
Etapes de passation des marchés	Impact	Etapes de passation des marchés	
1. Planification - préparation	2	0,27	<p>Carte de risque</p> <p>◆ Etapes de passation des marchés</p> <p>Risque résiduel</p> <p>Impact</p>
2. Ouverture - Evaluation des offres	3	1,07	
3. Signature approbation contrat	2	1,46	
4. Exécution - suivi des marchés	2	1,25	

Commentaires :

Niveau d'appréciation des risques :

3. Note comprise entre 0 et 1 : le risque est jugé faible :
4. Note comprise entre 1 et 2 : le risque est jugé moyen :
5. Note comprise entre 2 et 3 : le risque est jugé élevé.

En corrélation avec les performances, FNFI affiche une cartographie des risques identifiés mettant en exergue :

- ✚ une exposition faible aux risques pour les étapes 1. Planification - Préparation ; (risque inférieur à 1) ;
- ✚ une exposition moyenne aux risques pour 2. Ouverture - Evaluation des offres, l'étape 3. Signature et Approbation des contrats et l'étape 4. Exécution et Suivi (risque inférieur à 2).

Quelques améliorations sont encore nécessaires pour assurer la maîtrise de toutes les étapes.

5.3.3- Analyse des insuffisances identifiées et recommandations

5.3.3.1- Planification des acquisitions

La passation des marchés a pour point de départ l'élaboration du Plan de Passation des Marchés (PPM).

➤ **Conformité du PPM avec le budget**

Sur la base des documents qui nous ont été fournis par la FNFI, nous avons procédé à la vérification de la conformité entre les éléments entrant dans la conception du PPM avec ceux du budget. Notre revue n'a pas relevé d'anomalie significative.

➤ **Non inscription de marchés au PPM**

Un rapprochement du PPM avec les marchés exécutés au cours de la période sous revue a permis de remarquer que tous les marchés exécutés sont prévus au PPM.

5.3.3.2- Conformité de l'élaboration des dossiers d'appel à concurrence et de la publication

Non-conformités relevées :

- **Absence de dossier de cotation** pour la lettre de commande N°122/16/MDBAJEJ/FNFI relatif aux Fournitures de bureau ;
- **Absence de l'avis de la commission de contrôle des marchés publics sur le dossier de cotation** en violation de l'article 9 du décret 2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics qui stipule. Il s'agit de :
 - LC N°004/16/MDBAJEJ/FNFI/PRMP relatif à la Fourniture et Installation d'une imprimante copieur pour le FNFI ;
 - LC N°123/16/MDBAJEJ/FNFI relatif aux fournitures informatiques et accessoires ;
 - LCN°0003/16/MDBAJEJ/FNFI/PRMP relatif à la Conception, impression et Réalisation de livrets" Actions 2015 et Nouveaux horizons 2016" Français.
- **Absence de l'avis de la CCMP sur la demande de proposition et les TDR** pour les marchés :
 - N°003/PREST INT/FNFI -2016 du 04/11/2016 relatif à l'évaluation à mi-parcours des activités et opérations du FNFI ;
 - N°003/PREST INT/FNFI -2016 Du 14/11/2016 relatif à l'étude de la perception des bénéficiaires et partenaires dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du FNFI.
- **Absence d'invitation d'au moins 5 candidats pour toutes les demandes de cotation dont la demande est adressée à 3 ou 4 candidats** en violation de l'article 12 du Décret n°2011-059 du 04 mai 2011 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics qui stipule : « La demande de cotation est une procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services d'au moins cinq (5) candidats... ».

Conclusion

FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE affiche une performance **proche de la conformité** pour cette étape eu égard aux constats ci-dessus relevé. Par conséquent quelques efforts restent à faire pour améliorer la maîtrise de cette étape.

Recommandations

- Nous recommandons au FNFI de produire un dossier pour toutes cotations conformément à l'article 39 du CMPDSP ;
- Nous recommandons à la PRMP de soumettre tous les dossiers de cotation / TDR à la validation de la CCMP ;
- Nous recommandons au FNFI de toujours inviter au moins cinq (05) candidats pour toute demande de cotation.

5.3.3.3- Conformité de l'attribution des marchés (de l'ouverture des offres jusqu'à l'attribution)

Non-conformités relevées :

- **Absence de PV d'ouverture et du rapport d'évaluation** au dossier pour la :
 - o LC N°123/16/MDBAJEJ/FNFI relatif aux fournitures informatiques et accessoires,
 - o LC N°122/16/MDBAJEJ/FNFI relatif aux Fournitures de bureau.
- **Les rapports d'évaluation des marchés passés par appel d'offres ouvert ne sont pas datés ;**
- **Absence de la note de désignation de la sous-commission d'analyse des offres** au dossier pour tous les marchés en violation de l'article ;
- **Absence de l'avis de la CCMP sur les résultats d'attribution provisoire** en violation de l'article 9 du décret 2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics. Il s'agit de :
 - o LC N°123/16/MDBAJEJ/FNFI relative aux fournitures informatiques et accessoires,
 - o LCN°0003/16/MDBAJEJ/FNFI/PRMP relatif à la Conception, impression et Réalisation de livrets" Actions 2015 et Nouveaux horizons 2016" Français.
- **Absence de publication des résultats d'attribution provisoire** pour tous les marchés ;
- **Absence d'information par écrit du motif de rejet des offres des soumissionnaires non retenus** pour tous les marchés en violation de l'article 69 du CMPDSP qui stipule « les soumissionnaires sont informés du rejet de leur offre et leur caution leur est restituée ».

Conclusion

FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE affiche une performance **loin de la conformité** pour cette étape eu égard aux constats ci-dessus relevé. Par conséquent quelques efforts restent à faire pour améliorer la maîtrise de cette étape.

Recommandations

- Nous recommandons au FNFI que l'évaluation des offres soit faite par une sous-commission désignée par la PRMP ;
- Nous recommandons au FNFI de produire un rapport d'analyse des offres en un document unique paraphé, daté et signé de tous les membres chargés de l'évaluation des offres ;
- Nous recommandons à la PRMP de soumettre pour avis les résultats d'attribution des marchés à la CCMP pour validation ;
- Nous recommandons à la PRMP d'information par écrit tous les soumissionnaires non retenus, du motif de rejet des offres ;
- Nous recommandons au FNFI de veiller au respect des dispositions des articles 2 et 17 de la Loi N°2009-013 relative aux marchés publics et délégations de service public et de ses textes d'application notamment le Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public en ses articles 54, 61 et 70 en publiant les résultats des attributions provisoire et définitive.

5.3.3.4- Conformité de la signature et de l'approbation des marchés (de la signature jusqu'à la notification)

Non-conformités relevées :

- **Absence de contrat** du marché relatif aux fournitures informatiques et accessoires et celui de fournitures de bureau au dossier. Les références de leurs lettres de commande est celles communiquées sur la liste des marchés fournis à la mission ;
- **Absence de l'avis de la CCMP sur le projet de marché** pour toutes les cotations ;
- **Absence d'approbation de tous les marchés de cotation en violation de l'article 68** du code des marchés publics qui stipule à son alinéa 5 « les marchés qui n'ont pas été approuvés sont nuls et de nul effet » ;
- **Absence d'enregistrement de tous les contrats de cotation ;**
- **Non transmission pour information de la décision d'attribution** de toutes les cotations à la DNCMP et à l'ARMP dans un délai de 48 heures à compter de la signature des contrats ;
- **Non attribution des marchés dans le délai de validité des offres :** les deux marchés passés par appel d'offre ne sont pas attribués dans le délai de validité des offres ;
- **Absence de publication de l'avis d'attribution définitive** pour tous les marchés ;
- **Absence de note de restitution des garanties de bonne exécution** au dossier pour tous les marchés en violation de l'article 91 du CMPDSP.

Conclusion

FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE affiche une performance loin de la conformité pour cette étape eu égard aux constats ci-dessus relevé. Par conséquent quelques efforts restent à faire pour améliorer la maîtrise de cette étape;

Recommandations

- Nous recommandons au FNFI de toujours signé, quel que soit le montant, un contrat /lettre de commande avec les titulaires ;
- Nous recommandons à la PRMP de transmettre les dossiers de cotation, les résultats d'attribution et les projets de marché à l'approbation de la CCMP ;
- Nous recommandons au FNFI de faire enregistrer les marchés de cotation par les titulaires ;
- Nous recommandons au FNFI de faire approuver tout marché de cotation conformément au code des marchés publics ;
- Nous recommandons au FNFI de transmettre pour information, la décision d'attribution de toutes les cotations à la DNCMP et à l'ARMP ;
- Nous recommandons au FNFI d'attribuer les marchés dans le délai de validité des offres ;
- Nous recommandons qu'un avis d'attribution définitive soit publié dans le journal officiel des marchés publics ou tout autre journal habilité dans les quinze (15) jours calendaires de l'entrée en vigueur du contrat
- Nous recommandons à la PRMP de restituer la **garantie de bonne exécution une fois que le titulaire la demande.**

5.3.3.5- Conformité du suivi et exécution des marchés (ordre de service de commencement jusqu'au paiement)

Non-conformités relevées :

- Absence de l'ordre de service de commencement pour toutes les cotations ;
- Non-respect des délais exécution des marchés ;
- Pas de preuve de réception ;
- Absence de preuve de paiement dans tous les dossiers.

Conclusion

FONDS NATIONAL DE LA FINANCE INCLUSIVE affiche une performance **loin de la conformité** pour cette étape eu égard aux constats ci-dessus relevé. Par conséquent quelques efforts restent à faire pour améliorer la maîtrise de cette étape.

Recommandations

- Nous recommandons au FNFI de produire et d'archiver tous les ordres de service de commencement ainsi que toutes les preuves de réception afin de faciliter l'appréciation des délais d'exécution des prestations ;
- Nous recommandons à la PRMP du FNFI que d toutes les preuves de paiement soient archivées dans chaque dossier de marché.

5.3.3.6. Statistiques sur les délais et les modes de passation

5.3.3.6.1. Analyse des délais

5.3.3.6.1.1 Rappel sur les délais

Conformément aux dispositions en vigueur :

- La commission de contrôle des marchés publics dispose d'un délai de cinq (5) jours ouvrables à compter de la date de réception d'un dossier pour se prononcer ;
- La Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) est automatiquement dessaisi du dossier si elle ne se prononce pas dans un délai de quinze (15) jours à compter de la délivrance de l'accusée de réception. Dans ce cas, son silence vaut accord ou non objection ;
- Dans les procédures ouvertes et restreintes, le délai de réception des candidatures ou des offres ne peut être inférieur à trente (30) jours calendaires pour les marchés supérieurs aux seuils réglementaires, à compter de la publication de l'avis. Ce délai peut être raccourci, après autorisation de la structure de contrôle compétente, en cas d'urgence justifiée ne résultant pas de son fait, sans pour autant être inférieur à quinze (15) jours ;
- La sous-commission d'analyse établit un rapport d'analyse dans le délai prescrit par la personne responsable des marchés publics et rendu public lors de la séance d'ouverture des plis. Dans ce délai, compatible avec le délai de validité des offres, et qui ne peut en aucun cas excéder trente (30) jours calendaires, il doit être procédé à la vérification des pièces administratives, à l'évaluation des offres techniques et financières et à leur classement, suivant des critères édictés par le dossier d'appel d'offres ;
- Les autorités contractantes observent un délai minimum de quinze (15) jours ouvrables à compter de la date de réception de l'ANO de la DNCMP avant de procéder à la signature du marché ou de la délégation et de le soumettre à l'approbation des autorités compétentes ;
- La personne responsable des marchés publics dispose d'un délai de sept (7) jours ouvrables pour la signature du marché ou de la délégation à compter de la date de réception du projet de marché validé par la direction nationale de contrôle des marchés publics et signé par l'attributaire.

5.3.3.6.1.2 Résultats issus de l'analyse des délais

Sur la base des pièces justificatives disponibles, un décompte des délais a été fait au niveau de chaque acteur impliqué dans la chaîne de passation pour les marchés ci-dessus examinés, depuis l'étape de la planification jusqu'à l'étape de la signature du contrat. Le délai moyen mis par chaque acteur est présenté comme suit :

N°	Acteurs	Rubriques	Délai réglementaire	Délai moyen observée
Etape Planification, préparation				
1	CCMP	Délai avis de non objection sur le DAO par la CCMP	5 j	n/a
2	DNCMP	Délai avis de non objection sur le DAO par la DNCMP	15 j	6 jours
3	PRMP	Délai de réception des offres (30 jours pour les marchés supérieurs aux seuils)	30 j	30 jours
Etape Ouverture et évaluation des offres et publication				
4	PRMP	Délai mis pour l'évaluation des offres	30 j	
5	CCMP	Délai avis de non objection sur le rapport d'évaluation par la CCMP	5 j	n/a
6	DNCMP	Délai avis de non objection sur le rapport d'évaluation par la DNCMP	15 j	6 jours
7	PRMP	Un délai minimum de 15 jours après publication du procès-verbal d'attribution est observé avant la signature du contrat	15 j	18jours
Etape Signature, approbation et notification du marché				
8	CCMP	Délai d'examen du projet de marché par la CCMP	5 j	n/a
9	DNCMP	Délai d'examen du marché par la DNCMP	15 j	10 jours
10	PRMP	Signature du marché par la PRMP dans un délai de sept (07) jours ouvrables après la signature par le titulaire.	7 j	2 jours

5.3.3.6.1.3 Commentaires sur les délais

A la lecture du tableau ci-dessus, il ressort que :

- ❖ L'intervention de la commission de contrôle (CCMP) dans la procédure de passation des marchés pour les DAO n'était pas prévue au PPM ;
- ❖ Pour les marchés de cotation, nous n'avons pas les bordereaux de transmission des courriers reçus par la CCMP pour apprécier le délai de traitement des dossiers.

VII- SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

VI. SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Une synthèse des recommandations aux insuffisances relevées est présentée dans le tableau comme suit :

N°	Rappel des constats	Recommandations	Organes chargé de la mise en œuvre
1	Défaut de publication d'un avis général de passation des marchés : il n'est pas établi en vue d'une publication en début d'année, un avis général de passation des marchés, en violation de l'article 15 du décret 2009-277/PR portant code des marchés publics.	Nous recommandons à FNFI d'établir en vue d'une publication en début d'année, un avis général de passation de marchés à titre indicatif, les caractéristiques essentielles des marchés de travaux, de fournitures et de services qu'il entend passer et dont les montants sont égaux ou supérieur aux seuils de passation des marchés publics.	PRMP, CPMP
2	Non- implication de la CCMP à partir d'un certain seuil : Les marchés relevant du seuil de contrôle de la DNCMP ne sont pas soumis à l'avis de la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) contrairement aux dispositions de l'article 9 du décret 2009-297/PR.	Nous recommandons à FNFI de faire respecter les dispositions de l'article 9 du décret 2009-297/PR et de soumettre à l'avis de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics tous marchés même relevant du domaine de compétence de la DNCMP.	PRMP, CPMP, CCMP
3	Inexistence des décisions ou notes de service mettant en place les sous-commissions d'analyse : Les évaluations des offres sont faites par des sous-commissions d'analyse. Les décisions ou notes de service mettant en place ces sous-commissions n'existent pas dans la plupart des dossiers.	Nous recommandons que les sous commissions mise en place par FNFI pour l'évaluation des dossiers de marché soient constituées sur la base de note de service et que ces notes soient consignées et archivés dans chaque dossier pour faciliter le contrôle.	PRMP, CPMP, CPMP
4	Non publication des avis d'attribution définitive : Il n'est pas publié dans le journal officiel des marchés publics ou tout autre journal habilité un avis d'attribution définitif des contrats passés et notifiés.	Nous recommandons à FNFI de se conformer aux dispositions réglementaires et de publier les marchés attribués dans le journal officiel des marchés publics ou tout autre journal habilité.	PRMP, CPMP
5	Non production de rapport d'activités et de rapport d'exécution sur la passation : Les rapports d'activités annuels sur les marchés passés, à l'attention de la PRMP et les rapports d'exécution de chaque marché exécuté ne sont pas produits, respectivement par la CCMP et la PRMP.	Nous recommandons à la CCMP d'établir annuellement un rapport d'activités à l'attention de la PRMP. La PRMP à son tour doit produire des rapports sur la passation et l'exécution des marchés et transmettre copie à la DNCMP et à l'ARMP et à la Cour des Comptes.	PRMP, CPMP
6	Non approbation des contrats des marchés de cotation.	Faire approuver tout marché passé par cotation.	PRMP/CPMP

VII. ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES MARCHES AUDITES

	Liste des marchés	Montant	Observations
	Appel d'offres ouvert		
1	Acquisition de cent (100) ordinateurs au titre d'appui institutionnel pour la mise en œuvre des produits du fonds national de la finance inclusive (FNFI).	43 943 200	F
2	Acquisition de cent soixante (160) motos tout terrain au titre d'appui institutionnel pour la mise en œuvre des produits du fonds national de la finance inclusive (FNFI).	119 998 400	F
3			
	Total Appels d'offre ouvert	163 941 600	
	Prestation intellectuelle		
	Etude d'évaluation d'impact des interventions sur les bénéficiaires	29 000 000	
	Total Prestation intellectuelle	29 000 000	
	Cotation		
	Totem-enseigne et plaques lumineuses	5 215 000	F
	Conception, impression et Réalisation de livrets" Actions 2015 et Nouveaux horizons 2016" Français	4 425 000	F
	Fournitures de bureau	2 296 484	F
	Fournitures informatiques et accessoires	2 394 810	F
	Fourniture et Installation d'une imprimante copieur pour le FNFI	1 976 000	F
	Total Cotation	16 307 294	
	TOTAL	209 248 894	

ANNEXE 2 : COMMENTAIRES DE L'AUDITE



PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE
L'INCLUSION FINANCIERE ET DU
SECTEUR INFORMEL

FONDS NATIONAL
DE LA FINANCE INCLUSIVE

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail – Liberté – Patrie

COMMENTAIRE SUR LE RAPPORT DE LA REVUE INDEPENDANTE DE LA
CONFORMITE DES PROCEDURES DES MARCHES PUBLICS DU FNFI AU
TITRE DE LA PERIODE 2016

Faisant suite à la transmission du rapport du cabinet ACR sur les marchés publics passés par notre structure au titre de la période 2016, nous tenons tout d'abord à témoigner à l'ARMP toute notre gratitude pour l'accompagnement et les divers appuis qu'elle ne cesse d'apporter aux différentes autorités contractantes dans leurs efforts pour rendre leur système de passation de marché plus fiable, répondant aux dispositions de la réglementation nationale, aux directives communautaires ainsi qu'aux normes internationalement admises.

En effet, il est à noter que le système de passation des marchés du FNFI dans ses premières années d'activités était à une étape embryonnaire. Depuis, les efforts ont été entrepris pour l'améliorer, si non le rendre beaucoup plus efficace et conforme aux normes réglementaires en la matière.

En rapport avec les efforts entrepris, outre la mise en place des différentes commissions en charge des questions des marchés publics de l'institution avec des membres nommés par arrêtés ministériels, un personnel chargé de la passation des marchés a été recruté en début d'année 2017, ce qui a permis au jour d'aujourd'hui d'améliorer un tant soit peu les pratiques dans la passation des marchés de telle sorte qu'elles soient en arrimage avec les procédures édictées par les textes.

Ensuite s'agissant des différentes observations relevées par le cabinet dans son rapport, elles sont recevables dans leur ensemble par notre institution.

Toutefois quelques points du rapport ont retenu notre attention et mériteraient d'être revus au regard des procédures alléguées admises dans notre Pays notamment :

- L'incrimination des marchés dont les montants prévisionnels sont inférieurs à 3 000 000 passés par Demande de Renseignement de Prix (DRP) à la page 2 du rapport.
- A la suite de la page 3 puis à la page 4 et 69, l'avis du cabinet sur l'enregistrement des marchés des demandes de cotation (lettres de

8 Avenue Akéï, 02 BP : 20.889 Lomé, TOGO - Tél. : +228 22 26 95 00 - Email : togo.fnfi@gmail.com

commande), et de façon générale, de tous les marchés dont les montants du contrat n'atteignent pas le seuil, et les recommandations formulées dans ce sens à la page 40 doivent être reconsidérés car ces marchés pour l'instant au Togo ne font pas l'objet d'enregistrement, jusqu'à preuve du contraire.

- A la page 15, au point 3.5. **Phase d'audit du cadre institutionnel** : IL est mentionné dans ledit paragraphe le nom de l'institution **Togo cellulaire** au lieu de **FNFI**
- A la page 29, dans la liste des membres de la CCPM, le nom du membre Ahouéfa ANATO KONLAMBIGUE a été répété (au N° 3 et N°5 du tableau). Le cinquième membre devrait être M. Koffivi HOUNKPATI, chargé du partenariat et produits.

Lomé le 23 mai 2018

Assistant en Passation de Marchés



AMLA Koku

8 Avenue Akéï, 02 BP : 20.889 Lomé, TOGO - Tél. : +228 22 26 95 00 - Email : togo.fnfi@gmail.com

ANNEXE 3 : REPONSES DE L'AUDITEUR

Lomé le 1^{er} juin 2018

A
Monsieur le Directeur Général
de l'Autorité de Régulation
des Marchés Publics du Togo
(ARMP-TOGO)

Objet : Réponse aux observations du FNFI
sur notre rapport provisoire de la revue indépendante
des procédures de passation des marchés conclus
au titre de l'exercice 2016

Monsieur le Directeur Général,

Nous accusons réception de la lettre N°202/18/PR/SEIFSI/FNFI/PRMP, relative à l'objet précité et vous en remercions.

Nous vous prions de trouver ci-dessous nos réponses relatives aux observations que le Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI) vous avait formulées.

Vous souhaitant bonne réception, veuillez agréer, Monsieur le Directeur Général, l'assurance de notre parfaite collaboration.

Pour l'auditeur
Audit et Conseil Réunis

KONOU Kosi,
Expert Comptable Diplômé



REPOSES DE L'AUDITEUR

Nous prenons acte des précisions apportées et en avons tenu compte dans le cadre du présent rapport définitif.

Toutefois, il est à rappeler que l'audit des marchés publics se fait conformément au code des marchés publics dans la république togolaise. Les pratiques actuelles généralement validées sur les PPM par la DNCMP ne sont pas conforme aux textes réglementaires en vigueur au Togo. Nous avons recommandé l'ARMP de réviser le code en tenant compte des pratiques actuelles.



117, Avenue Nicolas Grunitzky (face Togo Télécom)
07 B.P: 13121 Lomé - Nyékonakpoè (Togo)
Tél : +228 22 20 99 57 / Illico : +228 234 26 91
E-mail : acreunis@yahoo.fr / blaise_konou@hotmail.com