

Version définitive

RAPPORT DE REVUE INDEPENDANTE DE LA
CONFORMITE DES PROCEDURES DE PASSATION
DES MARCHES PUBLICS PASSES LE MINISTERE DE
L'ACTION SOCIALE, DE LA PROMOTION DE LA
FEMME ET DE L'ALPHABETISATION (MASPFA)
AU TITRE DE L'ANNEE 2015

Rédigé par

Le cabinet Audit et Conseil Réunis

Novembre 2016

SOMMAIRE

Pages

OPINION DE L'AUDITEUR	1-2
I. Contexte et objectif de la mission	3-4
I.1 Contexte de la mission	3
I.2 Objectif de la mission	4
1.3 Résultats attendus	4
II. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION DE LA QUALITE INSTITUTIONNELLE	5-11
2.1 Phase de démarrage	5
2.2. Phase d'audit du cadre législatif et réglementaire	6
2.3. Phase d'audit du cadre institutionnel	6-9
2.4. Phase de revue des procédures de passation des marchés	10-11
2.5. Audit de l'exécution physique des marchés	11
2.6. Phase de restitution des rapports	11
III. RESUME DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	12
3.1. Classification des constats selon leurs gravités	12
3.2. Statistiques sur les délais et les modes de passation	12
3.3. Recommandations	12
IV. RESULTATS DE LA MISSION	13-17
4.1. Cadre institutionnel	13-17
4.2. Revue de conformité de la pratique de la passation et du contrôle	17
V. RECOMMANDATIONS	18

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 D'AUDIT DE CONFORMITE SUR L'EXECUTION DE LA PASSATION DES
MARCHES DE L'EXERCICE 2015 : MINISTERE DE L'ACTION SOCIALE, DE LA
PROMOTION DE LA FEMME ET DE L'ALPHABETISATION (MASPFA)**

En exécution de la mission qui nous a été confiée, nous avons procédé à l'audit des marchés publics exécutés par le Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation (MASPFA) au titre de l'exercice 2015.

Nous avons effectué notre mission conformément aux termes de référence (TdR) de la mission et à notre proposition technique.

Nos diligences ont été effectuées sur la base des textes législatifs et réglementaires relatifs aux marchés publics en République Togolaise et 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 (RMP) ;
- 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.

Un accent particulier a été mis sur les préoccupations contenues dans les termes de référence de la mission, notamment, 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.

L'audit des marchés implique la vérification des pièces justificatives à partir d'un échantillon des marchés conclus au cours de la période considérée. Le montant total des marchés passés en 2015 par le Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation et qui nous a été communiqué s'élève à la somme de **huit milliards six cent quatre-vingt-quinze millions cinq cent soixante-sept mille huit cent neuf (8 695 567 809) FCFA, pour un total de 81** marchés. L'échantillon est constitué de 26 marchés d'un montant total de **sept milliards huit cent vingt-cinq millions six cent vingt-cinq mille trois cent quarante-neuf (7 825 625 349) F CFA** représentant 32% en nombre et 90% en valeur des marchés passés.

Conclusion générale

Le Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation (MASPFA) présente un système de passation et d'exécution des marchés publics jugé peu satisfaisant ; il doit faire des efforts pour mieux se conformer à la réglementation et améliorer son organisation institutionnelle.

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

- désignation du Président de la CCMP par l'arrêté portant nomination des membres de la CCMP en violation de l'article 11 du décret N° 2009-297/PR ;
- le PPM n'est pas validée par la CCMP avant son approbation par la DNCMP
- le MASPFA ne dispose pas d'un coffre-fort destiné à garder les garanties des soumissionnaires en toute sécurité ;
- inexistence d'un plan de formation des acteurs de la passation élaboré à l'interne pour répondre aux besoins spécifiques du MASPFA ;
- inexistence d'une salle dédiée aux archives ;
- Le classement des dossiers de passation de marchés n'est pas assuré dans un carton ou une chemise à sangle marqué à l'extérieur de la référence et de l'intitulé du marché
- Les dossiers de soumission reçus de la part des soumissionnaires ne sont pas regroupés et scellés/attachés et disposés dans un ordre permettant de vite les identifier dans des armoires de rangement
- Il n'existe pas de registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée ;
- Le MASPFA ne dispose pas de registre des prestataires et fournisseurs agréés pour la conduite des procédures de passation en dessous du seuil de marché ;
- le MASPFA n'a pas établi en vue d'une publication en début d'année, un avis général de passation des marchés

Lomé, le 21 Novembre 2016

Pour le cabinet Audit & Conseil Réunis,


KONOU Kosi

Expert-Comptable Diplômé

I. CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA MISSION

1.1. 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 du 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 2015.

Le présent rapport présente les résultats de l'audit de conformité des procédures des marchés passés par le Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation au cours de l'exercice 2015.

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.

1.2. Objectifs de la mission

La mission a pour objectif principal la vérification du processus de passation, de gestion et d'exécution des marchés publics et délégations de service public approuvé entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015 par le ministère, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par le code des marchés publics en vigueur.

Les objectifs spécifiques consistent à :

- Effectuer un audit physique, financier et de conformité des marchés passés au titre de l'année 2015 ;
- Faire l'analyse de la performance du système des marchés publics sur la base des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité ;

1.3. Résultats attendus

Pour l'atteinte des objectifs précités, les résultats suivants sont attendus de la mission :

- ✓ un état des lieux exhaustif des procédures suivies par le MASPFA pour la passation des marchés sélectionnés est établi ;
- ✓ notre opinion sur la conformité des procédures aux principes généraux édictés par le CMPDSP est émise ;
- ✓ les cas éventuels de non-conformité des procédures avec les règles et principes du CMPDSP, en particulier dans les cas de fractionnement de marchés, de non-respect des dispositions préalables à la mise en concurrence, de non-respect des éléments constitutifs des dossiers d'appels d'offres, de non-respect des règles de publicité et de communication sont identifiés ;
- ✓ les niveaux effectifs de décaissement par rapport au niveau d'exécution sont appréciés pour chaque contrat ;
- ✓ les cas d'attribution de marchés par entente directe sont examinés de manière approfondie ;
- ✓ la conformité de l'organisation du système de passation des marchés au niveau du Ministère, en matière de passation de marchés est analysée au regard des dispositions prévues par le CMPDSP et ses textes d'application, les recommandations en ce qui concerne le fonctionnement et les capacités des commissions de passation et de contrôle des marchés dudit ministère sont formulées ;
- ✓ les principales difficultés et contraintes sont identifiées ;
- ✓ des recommandations en vue de l'amélioration de la pratique sont formulées.

II. METHODOLOGIE DE LA REVUE

2.1. Phase de démarrage

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 le point focal 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.

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.

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

- le plan de passation des marchés de l'exercice sous revue ;
- la liste complète de tous les marchés passés en 2015 ;
- les documents relatifs aux marchés (Dossiers d'appel d'offre pour les marchés de fourniture et de travaux, les avis de sollicitation de manifestation d'intérêt et les demandes de proposition pour les marchés de prestation intellectuelle, les offres, les procès-verbaux d'ouvertures des offres, les rapports d'évaluation des offres, les contrats, les documents relatifs à l'exécution des marchés, les preuves de paiement, les PV de réception ...) ;
- les arrêtés, décisions ou notes de services désignant la Personne Responsable des Marchés Publics, les membres de la Commission de Passation des Marchés Publics et de la Commission de Contrôle des Marchés Publics ;
- toute autre documentation indispensable à la mission.

2.2. Phase d'audit du cadre législatif et 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.

Un accent particulier a été mis sur les préoccupations contenues dans les termes de référence de la mission, notamment, 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.

2.3. 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 MASPFA. 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.

Systeme 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-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 ?

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.

2.4. 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 :

Etapas 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.

2.5. *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.

2.6. *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 le MASPFA 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.

III. RESUME DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

3.1. Classification des constats selon leurs gravités

A l'issue des vérifications, les principaux constats peuvent être résumés comme suit par niveau décroissant de risque :

3.1.1. Constats d'ordre Général

N°	Constats	Niveau de gravité
1	Non-respect de l'article 11 du décret 2009-297 par les acteurs impliqués dans la passation des marchés : le Président de la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) est directement nommé par le Ministre alors qu'il devrait être désigné par ses pairs	Elevé
2	Il n'existe pas de registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée	Elevé
3	Le MASPFA ne dispose pas de registre des prestataires et fournisseurs agréés pour la conduite des procédures de passation en dessous du seuil de marché ;	Elevé
4	Inexistence d'une salle dédiée aux archives	Moyen
5	Défaut de publication d'un avis général de passation de marchés : le MASPFA n'a 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 et délégation de services public qui stipule : « 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	Moyen

3.2. Statistiques sur les délais et les modes de passation

Le Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation (MASPFA) n'a signé et approuvé aucun marché au titre de l'exercice 2015

3.3. Recommandations

Face aux constats relevés, les recommandations suivantes sont formulées :

N°	Recommandations
1	Que les membres de la Commission de Contrôle des Marchés Publics du MASPFA désignent chaque année en leur sein un président
2	Disposer d'un registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée
3	Disposer d'un registre des prestataires et fournisseurs agréés pour la conduite des procédures de passation en dessous du seuil de marché Le registre doit être 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
5	Etablir 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.

IV. RESULTATS DE LA MISSION

4.1. Cadre institutionnel

Résultats issus de l'évaluation institutionnelle

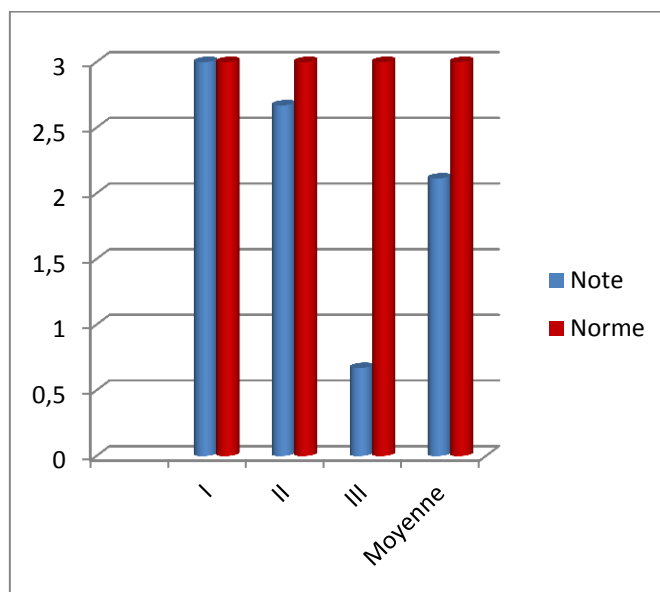
Conformément à la méthodologie décrite plus haut, il a été procédé à l'évaluation institutionnelle du MASPFA afin de vérifier la conformité des organes conduisant le processus de passation des marchés publics de même que l'organisation générale de la fonction passation des marchés. Les résultats issus 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	Résultats et Commentaires	Notation
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 d'un texte, désignant la personne responsable de la passation des marchés; ce texte est conforme au CMPDSP et actualisés au fur et à mesure de la fin du mandat de la personne désignée	Oui par l'arrêté N°016/2016/MASPFA/SG/D AAF du 04 avril 2016 en remplacement de la PRMP désignée le 14 janvier 2015 par l'arrêté N°003/2015/MASPFA/SG/D AAF	3
b)	Existence d'un texte, désignant les membres de la commission de passation des marchés publics et de la commission de contrôle ; ce texte est conforme au CMPDSP et actualisés au fur et à mesure de la fin des mandats des membres désignés	Oui par arrêté N°062/2015/MASPFA/SG/D AAF et: N°063/2015/MASPFA/SG/D AAF du 18 septembre 2015	3
c)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 ; ▪ Le manuel est conforme au CMPDSP, ▪ Le manuel est régulièrement mis à jour ; ▪ La responsabilité de la tenue du manuel est clairement définie. 	NA	-
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)	Le personnel est régulièrement formé selon un plan de formation adapté au Code des marchés publics et /ou aux normes de passation des marchés au plan international	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
b)	Le personnel pour exécuter les 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	Oui, lorsque le profil des personnes en charge de la passation des marchés ne le permet pas.	3
c)	Mobilité du personnel chargé de la passation et de contrôle des marchés publics : le personnel est suffisamment stable pour permettre une gestion efficace dans la durée	Oui le personnel est suffisamment stable pour permettre une gestion efficace dans la durée	3

N°	Indicateurs de qualité	Résultats et Commentaires	Notation
III	L'organisation du système d'information basée sur un archivage adéquat		0,67
a)	Il existe une personne responsable de l'archivage des documents de passation de marchés et un local qui assure l'intégrité physique des documents (local sec, non humide, spacieux, et maintenu)	Un point focal existe mais il n'est pas désigné formellement Pas de local prévu pour l'archivage	1
b)	Le classement des dossiers de passation de marchés est assuré dans un carton ou une chemise à sangle marqué à l'extérieur de la référence et de l'intitulé du marché	Non	0
c)	Les pièces ou documents relatifs aux étapes et processus de passation des marchés sont contenus de façon chronologique dans des chemises ou sous chemises marquées comme telles	Non	0
d)	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	Non	0
e)	Les marchés sont-ils enregistrés dans un registre spécial côté et paraphé, au niveau de l'autorité contractante ?	Pas de registre dédié à cet effet	0
f)	Existe-t-il un répertoire des prestataires/fournisseurs/entrepreneurs pour les consultations restreintes ?	Non	0
g)	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	Non	0
h)	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
i)	Le PPM a-t-il été validé par la CCMP/DNCMP ?	Oui par la DNCMP	2

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	0,67	3
Moyenne	Moyenne	2,11	3
Total		6,34	



Commentaire

Au regard de la note moyenne de 2,11 ; le MASPFA affiche une conformité institutionnelle proche de la norme de qualité. Toutefois, des insuffisances sont constatées du fait que le ministère ne dispose pas ou ne produit pas certains documents importants en occurrence le registre des prestataires et fournisseurs agréés, le registre des offres, . Ces documents participent à la mise en place d'une fonction passation respectueuse des procédures de passation des marchés. En effet, le président de la CCMP a été désigné nommément par l'arrêt portant nomination des membres de la CCMP en violation de l'article 11 du décret N° 2009-297/PR. Ces insuffisances méritent par conséquent des améliorations.

Le dispositif institutionnel mis en place par le MASPFA est animé par trois (03) organes à savoir : la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) et le Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP). Il s'agit pour ses différents acteurs de s'y impliquer activement.

4.1.1. Personne Responsable des Marchés Publics

La PRMP est la personne mandatée par l'autorité contractante pour mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et des délégations de services publics.

4.1.1.1.- Prise en compte des recommandations des audits antérieurs

La présente section devrait faire le point sur l'état de mise en œuvre des recommandations de l'audit des marchés publics au titre des exercices 2011, 2012 et 2013 mais le MASPFA est à sa première expérience en matière d'audit des marchés publics.

4.1.1.2.- Constats sur sa capacité et son implication

Il n'existe pas de profil de compétence et de connaissance définis dans le CMPDSP pour la fonction de Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP). Sa désignation est laissée au libre choix de l'autorité contractante selon le niveau de ses besoins et sur la base de critères d'intégrité morale, de qualification et d'expérience dans les domaines juridique, technique et/ou économique.

La PRMP du MASPFA en 2015 est désignée par arrêté N°003/2015/MASPFA/CAB/SG/DAAF du 14 janvier 2015 portant nomination de la PRMP. Elle est administrateur de 1^e classe 4^e échelon. Elle est remplacée depuis le 04 avril 2016 par arrêté N°016/2016/MASPFA/SG/DAAF. La PRMP actuelle est Economiste de 2^e classe 4^e échelon.

Le processus de passation des marchés est conduit sous sa responsabilité, depuis la planification jusqu'à l'attribution et l'exécution des contrats. Elle est assisté dans sa mission par la Commission de Passation des Marchés Publics, la commission de contrôle des marchés publics, la cellule d'appui à la PRMP, les directions techniques et le personnel des projets dans le cadre de la planification et la programmation des marchés, l'élaboration des spécifications techniques, la réception des ouvrages, fournitures et services.

Rappelons que le MASPFA ne dispose pas de cellule d'appui à la PRMP. Les fonctions de conservation et d'archivage des documents relatifs aux marchés sont assumées sous sa responsabilité par quelques personnels du ministère

Les insuffisances organisationnelles relevées sont les suivantes :

- désignation du Président de la CCMP par l'arrêté portant nomination des membres de la CCMP
- Il n'existe pas de registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée ;
- Le MASPFA ne dispose pas de registre des prestataires et fournisseurs agréés pour la conduite des procédures de passation en dessous du seuil de marché ;
- La PRMP ne saisit pas la CCMP pour la validation du PPM avant son envoi à la DNCMP ;
- inexistence d'un plan de formation des acteurs de la passation élaboré à l'interne pour répondre aux besoins spécifiques du MASPFA
- le MASPFA n'a pas établi en vue d'une publication en début d'année, un avis général de passation des marchés
- Les départs et affectations au sein de la commission de passation des marchés publics du MASPFA ne sont pas remplacés. Le rapporteur de la CPMP est nommé PRMP mais n'est pas remplacé
- Le MASPFA ne dispose pas d'une salle aménagée, dédiée aux archives

4.1.1.3.- Recommandation de la mission

Nous recommandons :

1	Que la PRMP, en collaboration avec les commissions et la cellule d'appui élabore un plan de formation à l'interne, répondant aux besoins spécifiques du MASPFA.
2	Que la PRMP mette en place un registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée.
3	Que la PRMP se dote d'un coffre-fort scellé servant à la conservation et à la sécurisation des garanties et des offres avant leur ouverture.
4	Que la PRMP mette en place le registre des prestataires et fournisseurs agréés pour les marchés de demande de cotation. Et veille à sa mise à jour annuelle sous le contrôle de la CCMP.
5	Que la PRMP saisisse la CCMP afin d'obtenir sa validation sur le PPM en élaboration avant son envoi à la DNCMP pour approbation.
6	Que la PRMP établisse en vue d'une publication en début d'année, un avis général de passation des marchés.

4.1.2. Commission de Contrôle des Marchés Publics

4.1.2.1.- Prise en compte des recommandations des audits antérieurs

Le ministère est à sa première expérience.

4.1.2.2.- Constats de la mission

Conformément aux dispositions du décret 2009-297/PR, une commission de contrôle des marchés publics (CCMP) est créée au sein du Ministère. Cette commission est composée de cinq (5) membres désignés par l'autorité contractante.

Lors de nos travaux, nous avons constaté ce qui suit :

- Le Président de la Commission de Contrôle des Marchés Publics du MASPFA est nommé par l'arrêté du Ministre alors qu'il devrait être désigné par ses pairs ;
- la CCMP ne procède pas à la validation du PPM avant son envoi à la DNCMP ;

4.1.2.3.- Recommandations de la mission

1	Que les membres de la Commission de Contrôle des Marchés Publics du MASPFA désignent chaque année en leur sein un président, produisent un PV de la séance de travail signé par tous les membres et classent ce PV dans les archives de la passation.
2	Que la CCMP valide le PPM avant son envoi à la DNCMP

4.2. Revue de conformité de la pratique de la passation et du contrôle

Le Ministère de L'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation (MASPFA) n'a signé et approuvé aucun marché au titre de l'exercice 2015.

V. RECOMMANDATIONS

Une synthèse des 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 au MASPFA 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	Le MASPFA ne dispose pas de registre des prestataires et fournisseurs agréés pour la conduite des procédures de passation en dessous du seuil de marché	Disposer d'un registre des prestataires et fournisseurs agréés pour la conduite des procédures de passation en dessous du seuil de marché Le registre doit être 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	PRMP, CPMP
3	Il n'existe pas de registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée	Disposer d'un registre spécial servant à l'enregistrement des offres des soumissionnaires dans leur ordre d'arrivée	PRMP, CPMP
4	Non désignation du Président de la CCMP par ses pairs : Le Président de la Commission de Contrôle des Marchés Publics du MASPFA est directement nommé par le Ministre alors qu'il devrait être désigné par ses pairs (pour la CPMP le texte est muet).	Nous recommandons que les membres de la Commission de Contrôle des Marchés Publics du MASPFA désignent en leur sein un président	PRMP, CCMP