

**AUTORITE DE REGULATION
DES MARCHES PUBLICS
(REPUBLIQUE TOGOLAISE)**

**REVUE INDEPENDANTE
DE LA CONFORMITE DES
PROCEDURES DE PASSATION
DES MARCHES PUBLICS
CONCLUS PAR L'OFFICE DE
DEVELOPPEMENT ET
D'EXPLOITATION DES
FORETS -ODEF**

GESTION 2015

RAPPORT DEFINITIF

Grant Thornton

6^e étage Immeuble Clairafrique
Rue Malenfant - Dakar Plateau
BP 7642 - Dakar
T 00 221 33 889 70 70
F 00 221 33 821 10 70
E grantthornton@sn.gt.com

www.grantthornton.sn

**Experts-Comptables
Commissaires aux Comptes**
Membre de Grant Thornton International

SIGLES ET ACRONYMES

AAO	:	Avis d'Appel d'Offres
AC	:	Autorité Contractante
AGPM	:	Avis Général de Passation des Marchés
ARMP	:	Autorité de Régulation des Marchés publics
AOO	:	Appel d'Offres Ouvert
AOR	:	Appel d'Offres Restreint
CCAG	:	Cahier des Clauses Administratives Générales
CCAP	:	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCMP	:	Commission de Contrôle des Marchés Publics
CPMP	:	Commission de Passation des Marchés Publics
CRD	:	Comité de Règlement des Différends
DAO	:	Dossier d'Appel d'Offres
DC	:	Demande de Cotation
DNCMP	:	Direction Nationale du Contrôle des Marchés publics
DPAO	:	Données Particulières de l'Appel d'Offres
DRP	:	Demande de Renseignements et de Prix
ODEF	:	Office de Développement et d'Exploitation des Forêts
PPM	:	Plan de Passation des Marchés
PI	:	Prestations Intellectuelles
PRMP	:	Personne Responsable des Marchés Publics
PV	:	Procès-verbal
TDR	:	Termes De Référence

Dakar, le 24 octobre 2016

**A Monsieur le Directeur Général de l’Autorité de
Régulation des Marchés Publics (ARMP)
Immeuble UAT, 4eme Etage Nord**

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Objet : Rapport définitif sur la revue des marchés conclus par l’ODEF au cours de l’année 2015.

Monsieur le Directeur Général,

En exécution de la mission que l’ARMP a bien voulu nous confier et relative à la revue indépendante de la conformité des procédures de passation des marchés publics passés par les autorités contractantes de la République Togolaise au titre de l’année 2015, nous avons l’honneur de vous soumettre conformément aux termes de référence, notre rapport définitif concernant **l’Office de Développement et d’Exploitation des Forêts (ODEF)**. Ce rapport tient compte des observations envoyées par courrier N°359/2016/ODEF du 03 octobre 2016 par ladite autorité contractante à la suite de notre rapport provisoire.

Nous avons effectué notre revue conformément aux termes de référence (TDR) du marché N°00393/2016/AMI/ARMP/PI/FP conclu entre l’Autorité de Régulation des Marchés Publics et le cabinet Grant Thornton Sénégal.

Selon les TDR, la mission a pour objectif principal de vérifier la conformité du processus de passation, de gestion et d’exécution des marchés publics et délégations de service public conclus au cours de l’année 2015 par les autorités contractantes ciblées à l’annexe 1 des TDR, afin de mesurer le degré de respect des dispositions et procédures édictées par les textes sur les marchés publics et délégations de service public.

C’est ainsi qu’au terme de notre mission de revue des marchés, réalisée selon l’approche détaillée au point 2 du présent rapport, nous vous présentons la synthèse de nos travaux.

SYNTHESE DE NOS TRAVAUX

Au cours de la période d’audit, l’Office de Développement et d’Exploitation des Forêts (ODEF) a conclu trois (03) marchés pour un coût global de Francs CFA 16 277 744.

Dans la population de trois (03) dossiers, notre échantillon a porté sur un (01) dossier représentant 33% en nombre et 54% du montant global des marchés. Il peut être présenté comme suit :

MODE DE PASSATION	2015			
	RECAPITULATIF DES MARCHES (EN F CFA)		MARCHES SELECTIONNES POUR REVUE (EN F CFA)	
	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT
DC	2	7 494 104	0	0
ED	1	8 783 640	1	8 783 640
TOTAL	3	16 277 744	1	8 783 640
TAUX DE COUVERTURE			33%	54%

La liste des marchés transmise par l’ARMP fait état de trois (03) demandes de cotation, cependant nous avons constaté lors de notre intervention que le marché sélectionné est une entente directe.

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

1. CONSTATS D'ORDRE GENERAL

- ❖ 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.
- ❖ Le non paiement des indemnités dues au personnel membre de la Commission de Passation des Marchés (CPM), de la sous commission d'analyse et de la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP), en violation des dispositions de l'article 7 du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics et de l'article 3 de l'Arrêté n°277/MEF/CAB du 18 décembre 2013 fixant les conditions et les modalités de prise en charge des membres des organes de passation, de contrôle des marchés publics des autorités contractantes.
- ❖ 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 d'un rapport d'exécution pour chaque marché par la PRMP, 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 1^{er} dernier alinéa du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009.
- ❖ 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 A LA PASSATION, A LA GESTION ET A L'EXECUTION FINANCIERE DES MARCHES EXAMINES

ENTENTE DIRECTE

Notre revue a porté sur le marché relatif à l'acquisition de logiciels SAARI, pour un montant de F CFA 8 783 640.

Nous avons constaté que par lettre n°030/2015/ODEF du 02 février 2015, l'ODEF avait demandé l'autorisation de passer ce marché par entente directe avec le fournisseur CAFE INFORMATIQUE. Cependant, par lettre n°0420/MEF/DNCMP/DAJ du 13 février 2015, la DNCMP avait exigé les preuves d'exclusivité du fournisseur pour pouvoir donner son autorisation. Cette preuve n'a pas été fournie et le marché a été conclu par entente directe avec un autre fournisseur (SOGESTI) sans l'autorisation de la DNCMP, en violation de l'article 36 du Décret n°2009-277 du 11 novembre 2009 qui dispose : « les marchés par entente directe doivent être préalablement autorisés par la Direction nationale de Contrôle des Marchés Publics » et, conformément à l'article 66 de ce Décret, lorsque la

passation d'un marché a été soumise à l'obligation d'une autorisation préalable et que cette obligation n'a pas été respectée, le contrat est nul.

En outre, seuls des bons de commandes ont été émis, en violation des dispositions des articles 67 et 68 du Décret n°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public.

Par ailleurs, notre test d'exhaustivité a permis d' identifier des marchés conclus (commandes directes) sans mise en concurrence préalable de candidats, en violation des dispositions des articles 16, 36 et 66 du Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public. Les marchés concernés s'élèvent à **F CFA 16 900 651** et sont détaillés au point 5.1. du présent rapport.

3. CONSTATS SPECIFIQUES A L'EXECUTION PHYSIQUE

L'objectif principal de la mission de revue physique est de procéder à l' audit de l' exécution technique et physique des marchés en vue de s' assurer de la performance des opérations, la conformité technique et la qualité des prestations réalisées. Ainsi dans le cadre de nos travaux, notre échantillon a porté sur le marché relatif l' acquisition du Logiciel de SAARI (paie, comptabilité, gestion du personnel et Gestion Commercial), pour un montant de 8 783 640 F CFA.

Au terme de nos travaux, nous n' avons pas relevé d' observations particulières.

SYNTHESE DE NOS CONCLUSIONS

Notre examen a porté sur un marché passé par ED. Au terme de nos travaux, nous estimons que le seul marché examiné est nul pour être conclu par entente directe sans autorisation de la DNCMP. En outre, nous avons relevé la conclusion de marchés sans mise en concurrence de candidats.

Concernant l' inspection physique, nous n'avons pas relevé d'observations particulières.

Nous tenons à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et leur collaboration au moment de notre intervention.

Nous vous souhaitons bonne réception du présent rapport et vous prions d'agréer, **Monsieur le Directeur Général**, l'assurance de notre considération distinguée.

Boubacar NDIAYE
Associé



TABLE DES MATIERES

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION	7
1.1. CONTEXTE	8
1.2. OBJECTIFS DE LA MISSION ET RAPPEL DES TDR	8
II. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES	11
2.1. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA METHODOLOGIE	12
2.2. COORDINATION GENERALE DE LA MISSION	12
2.3. PHASE DE PRE-AUDIT	13
2.4. REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION ET DE GESTION DES MARCHES.....	13
2.5. REVUE DES PROCEDURES D’EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES	14
2.6. CONTROLE QUALITE ET REVUE INDEPENDANTE	15
III. ENVIRONNEMENT DES MARCHES PUBLICS	16
3.1. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	17
3.2. LES ORGANES CHARGES DE LA PASSATION DES MARCHES	17
IV. LES STRUCTURES CHARGEES DE LA GESTION DES MARCHES AU SEIN DE L’ODEF	22
4.1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L’ODEF	23
4.2. LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES.....	23
4.3. LA COMMISSION DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS	23
4.4. LA COMMISSION DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS.....	24
V. REVUE APPROFONDIE DES MARCHES PUBLICS DE L’ODEF.....	25
5.1. SELECTION DES MARCHES A AUDITER	26
5.2. CONSTAT DE L’AUDIT	26
5.3 SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	29
5.4 STATISTIQUE DES ANOMALIES	29
5.5 SUIVI DES RECOMMANDATIONS	29
ANNEXES	31

1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA MISSION

1.1 CONTEXTE

Compte du volume considérable que représente la commande publique, et pour une meilleure efficacité et une rationalisation des dépenses, le Gouvernement de la République du Togo a procédé à une profonde réforme de son système de passation de marchés publics.

Cette réforme qui s'inspire des meilleures pratiques internationales (OCDE), comporte d'importantes innovations, consacre la régulation, institue la possibilité de recours des soumissionnaires au stade de la passation des marchés, rationalise le contrôle a priori, réglemente les régimes dérogatoires, responsabilise davantage les ministères et organismes dépensiers et systématise le contrôle a posteriori. Inspirée des directives de l'UEMOA en la matière, la réforme a contribué à la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) sous forme d'autorité administrative indépendante, qui constitue avec la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), organe de contrôle à priori, l'épine dorsale du dispositif institutionnel national.

L'ARMP intervient sur l'ensemble du secteur, aussi bien à travers des missions d'assistance dans l'élaboration des politiques ou de la conception d'outils de passation des marchés publics (documents et formulaires standards) qu'en matière de formation et de professionnalisation en plus de l'audit et du règlement des différends, qui sont au cœur même de la fonction de régulation.

En ce qui concerne l'audit, 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 publics et délégations de service public.

C'est en référence au Décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public (CMPDSP), que la présente mission est projetée avec comme objectif la revue indépendante des procédures de préparation, de passation et d'exécution des marchés publics, des avenants conclus au titre de l'exercice 2015 par les Autorités contractantes.

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 seniors 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

1.2 OBJECTIFS DE LA MISSION ET RAPPEL DES TDR

L'objectif principal de la mission est de s'assurer, au niveau des autorités contractantes, du respect des dispositions et procédures édictées par le Code des Marchés publics dans le cadre des marchés passés en revue pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2015. Un jugement devra être dégagé sur la conformité des procédures de passation des marchés et les modalités de gestion des contrats avec les dispositions du Code des Marchés publics (CMP). Il s'agira en outre de procéder à la revue des procédures de contrôle a priori de la DNCMP et de s'assurer de la conformité des avis de la DNCMP notamment en ce qui concerne les décisions d'attribution et le recours aux modes dérogatoires de passation de marchés. La revue concernera enfin les vérifications relatives au traitement des litiges par l'ARMP relatifs à ce lot.

Les objectifs spécifiques de la mission sont les suivants:

- i. **Effectuer un audit** physique, financier et de conformité des marchés passés au titre de l'année 2015 ;
- ii. **Analyser** la performance du système des marchés publics sur la base des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, et de durabilité ;
- iii. **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 ;
- iv. **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. ;
- v. **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.
- vi. **faire** des vérifications sur :
 - l'enregistrement des contrats à la charge des titulaires ;
 - la production des cautions d'avance de démarrage et de garantie de bonne exécution ;
 - l'émission des ordres de service s'agissant des travaux ;
 - la réception par les commissions ad-hoc des travaux et fournitures ;
 - la mise à jour du manuel des procédures de marchés et consultations restreintes s'agissant des établissements publics, agences ;
 - la tenue des registres de marchés côtés et paraphés, mis à jour ;
 - l'application des pénalités de retard prévues.
- vii. **déterminer** le temps moyen de traitement des dossiers par les CCMP, la CPMP et la DNCMP.
- viii. **faire** la répartition des marchés audités par rapport à la nationalité des titulaires ;
- ix. **donner** les statistiques sur le nombre de dossiers (DAO, Rapport d'évaluation) rejetés par la DNCMP ;
- x. **s'assurer** de l'exactitude des informations communiquées ;
- xi. **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 ;
- xii. **se faire** une opinion sur les procédures de passation de marchés adoptées pour les contrats sélectionnés. Une opinion est fournie individuellement pour chaque autorité contractante;
- xiii. **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 ;
- xiv. **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.
- xv. **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 ;
- xvi. **assurer** une formation de 3 jours pour une quarantaine de cadres de l'ARMP, de la DNCMP et des membres du bassin national des formateurs sur les pratiques d'audit en matière de passation des marchés.

2. METHODOLOGIE DE LA REVUE APPROFONDIE DES MARCHES

Nous avons pris en considération les spécificités de la mission à réaliser et nous avons établi, dans la section ci-après, un cadre pour la méthodologie proposée et l'approche d'audit à suivre. L'audit a été réalisé en conformité avec les TDR. Dans cette perspective, nous avons procédé à des tests et contrôles aussi fréquents qu'il a été nécessaire. De manière plus précise, notre démarche a obéi aux étapes suivantes :

- Etablissement de la feuille de route et prise de contact avec l'ARMP pour assurer une planification correcte de la mission. (réunion de démarrage) ;
- Planification et prise de connaissance générale des entités à auditer ;
- Revue des textes régissant les structures à auditer et des rapports relatifs aux audits précédents ;
- Analyse et évaluation de l'organisation institutionnelle de chaque entité concernée ;
- Revue de la procédure de passation et d'exécution des marchés ;
- Elaboration des rapports provisoires ;
- Réception et traitement des commentaires des audités ;
- Traitement des requêtes spéciales ;
- Elaboration des rapports définitifs individuels, de synthèse ;
- Contrôle de qualité ;
- Restitution.

2.1 CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA METHODOLOGIE

Notre expérience de ce type de mission montre qu'il est d'une importance capitale de mettre en place une équipe au Siège. L'équipe d'appui du Siège est composée d'un noyau centré autour du Cabinet Grant Thornton Sénégal sous la direction d'un Expert financier qui a une expérience en passation de marchés, assisté d'auditeurs en passation de marchés.

Le support des équipes d'experts se concentre sur quatre domaines clefs que nous avons identifiés comme étant cruciaux, en fonction de nos expériences d'audits similaires, pour fournir les conditions correctes pour la conduite de travaux d'audit efficaces et de haute qualité :

- ❖ **Support logistique ;**
- ❖ **Support technique ;**
- ❖ **Support administratif ;**
- ❖ **Feedback.**

Il reste entendu que les membres de l'équipe d'appui peuvent être appelés à descendre sur le terrain pour prêter mains fortes aux experts et les aider à résoudre des problèmes ponctuels ou à faire face à une charge de travail exceptionnellement importante.

Le coordonnateur de l'équipe d'appui du siège a un rôle central dans la revue qualité des rapports conformément aux procédures en vigueur au sein du Cabinet Grant Thornton, certifié ISO depuis décembre 2009. Son profil le prédestine à s'impliquer de manière significative sur le terrain.

Nous avons du reste identifié dans chacune des spécialités mentionnées ci-dessus, un expert qui pourra être mobilisé sans délai dès que la liste des marchés à auditer est arrêtée. Nous croyons que la mobilisation d'un tel dispositif, animé par des experts confirmés, apportera une plus-value au processus d'audit étant donné que ces derniers se focaliseront sur la nécessité de fournir à nos équipes d'audit un support journalier dans leur travail, et devront anticiper les problèmes que les auditeurs pourraient rencontrer sur le terrain au cours de la mission et apporter des réponses précises dans le cadre de la gestion de ces problèmes.

2.2 PLANIFICATION ET PRISE DE CONNAISSANCE GENERALE DE LA MISSION

2.2.1 LA PHASE DE PRE-AUDIT

Après les formalités de négociation et de finalisation du contrat et la phase préparatoire, l'équipe a tenu une réunion avec l'ARMP et les autorités contractantes le 22 juin 2016, au cours de laquelle des informations ont été échangées, les attentes précisées et les premières contraintes identifiées. A la

suite de la réception de la notification de démarrage le 28 juin nous avons commencé l'envoi des sélections aux autorités contractantes. Nous avons rencontré huit (8) des autorités contractantes au cours de la semaine de planification du 18 juillet au 22 juillet 2016. Au niveau de chaque autorité contractante, nous avons tenté d'obtenir certaines informations telles que requises par les courriers d'annonce de la mission d'audit des Marchés publics envoyés par l'ARMP aux autorités contractantes ciblées. Durant les réunions de démarrage avec les audités, nous nous sommes assurés des tâches déterminées dans le programme avec le personnel de l'Audité et avons recadré nos objectifs. Nous avons obtenu une description :

- du cadre réglementaire et institutionnel,
- du fonctionnement des organes, acteurs du processus de passation des marchés publics,
- du niveau de formation des acteurs intervenant dans les marchés publics
- des difficultés relevées dans le cadre de la gestion des marchés publics.

Cette phase nous a permis de comprendre tous les mécanismes des différents types de structures ciblées à travers l'analyse de la structure organisationnelle et de son fonctionnement, et de vérifier la fiabilité des procédures de gestion administrative et de contrôle interne, mais également les besoins en matière de renforcement de capacités.

2.3 PREPARATION 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.

2.2.3 PROGRAMMATION DES MISSIONS AVEC LES AUTORITES CONTRACTANTES

Une fois que les entités à auditer ont été avisées, munis des lettres d'introduction, nous avons pris contact avec les personnes responsables (PRMP et point focal) de ces entités afin de trouver rapidement un accord sur les dates de l'audit et faire approuver le calendrier des visites. Nous nous sommes assuré que les personnes clés à rencontrer sont disponibles aux dates convenues. Nous avons pris soin de confirmer par courriel (avec copie à l'ARMP) les arrangements convenus avec les autorités contractantes.

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

2.4 PHASE DE REVUE DES PROCEDURES DE PASSATION DES MARCHES

2.4.1. L'ECHANTILLONNAGE

Pour rappel, l'ARMP, à travers la Direction de la Statistique, nous a communiqué après la réunion de négociation du contrat, un fichier non exhaustif qui recense le nombre et les valeurs des marchés passés par les autorités contractantes. Nous avons procédé à un échantillonnage aléatoire sur la base de ce fichier suivant un processus totalement transparent. Ces échantillons ont été envoyés par mail à l'ARMP et aux AC ciblées par la mission. Il en est de même pour le planning indicatif d'intervention partagé avec l'ARMP pour faciliter notre introduction auprès des AC ciblées.

2.4.2 REALISATION DES TRAVAUX D'AUDIT SUR SITE

Nous avons réalisé durant la phase d'exécution de l'audit sur sites, des tests sur chaque échantillon de contrats sélectionnés. Ces tests ont été menés par rapport à la traçabilité de chaque contrat, de l'expression du besoin jusqu'au paiement, en passant par la budgétisation. Ils nous ont permis de vérifier la conformité de la conception, l'efficacité et la transparence des procédures appliquées et leur conformité avec la Loi relative aux marchés publics. Les tests qui ont été mis en œuvre pour la revue des procédures de passation des marchés ont concerné, outre l'analyse institutionnelle et organisationnelle, une vérification des éléments suivants :

- procédure de budgétisation/couverture budgétaire ;
- publicité préalable ;
- adéquation du mode de passation de marché avec l'enveloppe budgétaire et la nature de la commande (travaux, fournitures ou services) ;
- rapports d'évaluation des offres ;
- respect des obligations contractuelles (exécution par le titulaire du marché et paiement par l'autorité contractante) ;
- conformité à certaines dispositions particulières de la Loi sur les marchés publics telles que l'inscription préalable des marchés dans les PPM et avis généraux de passation de marchés, l'attribution aux moins disant qualifiés, le non fractionnement de marchés, les conditions préalables de mise en concurrence, les réponses aux demandes d'éclaircissement formulées par les candidats, l'approbation des marchés par les autorités compétentes, les éléments constitutifs des cahiers des charges, les seuils des avenants, le respect des délais d'exécution, les cas de résiliation, etc.

Pour chaque marché, une check list détaillée a été méticuleusement renseignée et sera présentée en annexe des rapports individuels. L'ensemble de ces fiches serviront de base à une analyse des tendances ainsi qu'à la déduction de statistiques pertinentes pour fonder une opinion sur la gestion d'un ou plusieurs marchés ainsi que sur les performances de l'Autorité contractante.

Les constats ont été systématiquement relevés et classés en fonction de leur fréquence d'occurrence. Sur cette base, nous allons proposer des mesures appropriées et dont la faisabilité est établie, pour l'éradication des dysfonctionnements notés, avec une claire définition des modalités de mise en œuvre.

Suite à cette revue, des statistiques sur les marchés sont établies grâce à une analyse comparative de l'utilisation de méthodes non ou peu compétitives (ententes directes, appels d'offres restreints).

2.5 AUDIT DE L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES

Conformément aux termes de référence (TDR), nous avons procédé à un échantillonnage de marchés devant faire l'objet de contrôle physique (vérification de la matérialité). Ces marchés ont exclu logiquement les marchés de nettoyage de locaux, de désherbage, de reprofilage léger de routes, etc. Les vérifications sont faites sur la base des procès verbaux de réception, des documents de comptabilité des matières, et des visites de terrain.

L'objectif global de cette étape de la mission est de permettre à l'ARMP de se former une opinion sur la conformité de l'exécution technique au sens large d'un échantillon de projets d'infrastructures.

L'audit technique est articulé sur la base des points suivants :

- Conformité technique et qualité des prestations exécutées ;
- Bonne conduite générale des projets ;
- Vérification de la conformité des dépenses effectuées.

L'audit technique va déboucher sur la formulation de recommandations relatives aux points suivants :

- i) mesures correctives permettant d'éviter que les éventuelles anomalies observées n'aient un impact sur la qualité du projet et sa durabilité dans les horizons prévus ;
- ii) principaux enseignements généraux de cet audit pour des actions futures.

2.6 PHASE DE CONTROLE DE LA QUALITE ET DE REVUE INDEPENDANTE

Le contrôle qualité est une exigence à Grant Thornton Sénégal, comme en atteste sa place dans notre manuel des normes et pratiques professionnelles, conformément aux standards internationaux en matière d'audit. 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.

2.6 PHASE DE RESTITUTION DES RAPPORTS

A la fin de l'audit, nous avons tenu avec les responsables de chaque autorité contractante, une réunion de restitution au cours de laquelle les constats ont été présentés en attendant la transmission officielle des rapports provisoires aux entités aux fins de recueillir leurs commentaires sur lesdits constats. Les rapports sont présentés en deux étapes :

- rapport provisoire ;
- rapport final.

3. ENVIRONNEMENT RE REGLEMENTAIRE ET DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

3.1 LE CADRE REGLEMENTAIRE

Le nouveau système de passation des marchés de la république du Togo est régi par un ensemble de textes législatifs et réglementaires parmi lesquels on peut noter :

- la Loi 2008-019 relative aux Lois de Finances ;
- la Loi 2009-013 du 30 Juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public ;
- le Décret 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- le Décret 2009-277 du 11 Novembre 2009 portant Code des Marchés publics et délégations de service public ;
- le Décret 2009-295/PR du 30 Décembre 2009 relatif à la Direction nationale de Contrôle des Marchés publics et délégations de service public (DNCMP) organe de contrôle a priori;
- le Décret 2009-296 du 30 Décembre 2009 relatif à l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), organe de contrôle a posteriori ;
- le Décret 2009-297/PR du 30 Juin 2009 relatifs aux seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des MP ;
- le Décret n° 2011-182/PR du 28 décembre 2011 modifiant le Décret 2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics ;
- le Décret n°2011-054/PR fixant les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale pour la régulation des marchés publics et délégations de service public ;
- le Décret n° 2011-055/PR portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la commission spéciale chargée des marchés de défense et de sécurité nationale ;
- le Décret 2011-059/PR du 04 Mai 2011 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- l'Arrêté n°14/MEF/CAB fixant les modalités et le circuit d'approbation des marchés publics ;
- l'Arrêté n°197/MEF/CAB fixant les modalités d'immatriculation les lettres de commandes et des marchés publics ;
- l'Arrêté 277/MEF/CAB fixant les conditions et les modalités de prise en charge des membres des organes de passation, de contrôle des marchés publics des autorités contractantes.

3.2 LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

L'architecture institutionnelle est caractérisée par plusieurs entités intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics et citées aux articles 6 à 13 du Décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public:

- L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), organe de régulation et de contrôle a posteriori;
- La Direction nationale du Contrôle des Marchés publics, organe de contrôle a priori ;
- Des Autorités contractantes et maîtres d'ouvrages délégués dotés de Personnes responsables des marchés et de Commissions de passation des marchés et de contrôle des marchés publics ;
- L'Autorité approbatrice.

3.2.1 L'AUTORITE DE REGULATION DES MARCHES PUBLICS (ARMP)

L'organisation de l'ARMP est régie par le Décret n° 2009-296 /PR du 30 décembre 2009 modifié par le Décret n°2011-182/PR du 28 décembre 2011 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP. Cette structure est une autorité administrative indépendante qui jouit d'une indépendance fonctionnelle et organique sur toutes les questions relatives à ses missions telles que définies dans le décret précité. Elle est dotée de la personnalité juridique et d'une autonomie de gestion administrative et financière

L'ARMP a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et délégations de service public. Elle est chargée notamment :

- 1) d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques, et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et délégations de service public;
- 2) d'assurer en collaboration avec la Direction nationale du Contrôle des Marchés Publics, l'information, la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des performances des acteurs de la commande publique. D'exécuter les enquêtes, mettre en œuvre des procédures d'audit technique et/ou financier indépendant, sanctionner les irrégularités constatées, procéder au règlement non juridictionnel des litiges survenus à l'occasion de la passation des marchés publics et délégations de service public;
- 3) de promouvoir la mise en œuvre des dispositifs d'éthique et des pactes d'intégrité visant à proscrire la corruption ;
- 4) de procéder à des missions de suivi et d'évaluation périodique des capacités humaines, logistiques et financière en tenant compte des indicateurs de performance en matière de passation de marchés publics et de délégations de service public ;
- 5) d'assister, en tant qu'organe de liaison, les organisations internationales dans le cadre de la surveillance des procédures de passation des marchés publics et délégations de service public.

Les structures organiques de l'ARMP sont :

- Le Conseil de régulation ;
- La Direction générale ;
- Le Comité de Règlement des Différends.

3.2.2 LA DIRECTION NATIONALE DU CONTROLE DES MARCHES PUBLICS (DNCMP)

Elle a été créée par le Décret n°2009-295/PR du 30 décembre 2009 qui régit par ailleurs son organisation et son fonctionnement.

La DNCMP est un service public logé au sein du Ministère chargé des Finances. Elle est responsable du contrôle a priori des procédures de passation des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé par voie réglementaire.

A ce titre, elle est chargée :

- 1) D'émettre un avis de non objection sur les projets de dossiers d'appel à la concurrence et sur leur modification éventuelle ;
- 2) D'accorder des autorisations et dérogations nécessaires, à la demande des autorités contractantes lorsque celles-ci sont prévues par la réglementation ;
- 3) d'émettre un avis sur les rapports d'analyse des offres et procès verbaux d'attribution provisoire élaborés par les Commissions de Passation des Marchés ;
- 4) de procéder à un examen juridique et technique des projets de contrat ;
- 5) d'émettre un avis sur les projets d'avenant.

La DNCMP comprend des directions centrales et régionales. La direction centrale est constituée par les structures suivantes :

- Une Direction administrative et financière ;
- Une Direction des Affaires juridiques ;
- Une Direction du Suivi des Marchés publics ;
- Une Direction de la Documentation, de la Communication et de l'Information.

Les directions régionales de contrôle des marchés publics sont des représentations de la DNCMP au niveau de chaque région.

3.2.3 LA PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS

En vertu des dispositions du Décret n°2009-297/PR portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics, l'autorité désigne une PRMP chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et délégations de service public. Elle est habilitée à signer le marché et conduire la procédure de passation depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché.

La PRMP peut se faire représenter dans ses attributions sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché. Elle est assistée par les services techniques de l'AC dans la mise en œuvre de la planification, de la passation et de la gestion des marchés. Lesdits services techniques assurent notamment pour le compte de la PRMP, l'exécution des phases de préparation des DAO, d'ouverture et d'évaluation des offres selon les modalités déterminées par voie réglementaire.

La PRMP peut confier à une sous commission d'analyse, l'évaluation et le classement des candidatures, des offres et propositions.

La PRMP bénéficie chaque année d'une dotation budgétaire dont elle assure la gestion, sous le contrôle de l'autorité contractante. Ce budget prend en compte le versement au personnel membre de la commission de passation des marchés et de la sous commission d'analyse d'une indemnité dont les modalités d'attribution et le montant sont fixés chaque année par un arrêté du Ministre chargé des Finances

3.2.4 LA COMMISSION DE PASSATION DES MARCHES

Elle est régie par le Décret n°2009-297/PR/ portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics. Elle est chargée des opérations d'ouverture et d'évaluation des offres et des propositions. Elle a également compétence pour examiner les propositions faites dans le cadre de procédures de demande de cotations effectuées en dessous des seuils de passation.

La Commission de Passation des Marchés est composée de 5 membres permanents désignés par l'autorité contractante, et nommés par arrêté pour une période de deux (2) ans renouvelables deux (2) fois ; le Décret précise également les modalités relatives à l'organisation et au fonctionnement des CPM.

La Commission de Passation des Marchés 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.

3.2.5 LA COMMISSION DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS

Cet organe placé sous la responsabilité de la PRMP joue un rôle central dans le contrôle de régularité des marchés passés par les autorités contractantes depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché ou de la délégation de service public lorsque leur montant n'atteint pas le seuil de compétence de la DNCMP.

La Commission de Contrôle des Marchés publics (CCMP) est composée de cinq (5) membres désignés par l'autorité contractante.

La CCMP ne peut délibérer que si au moins quatre (4) des cinq (5) membres sont présents. Elle dispose d'un délai maximal de cinq (5) jours ouvrables à compter de la date de réception d'un dossier pour se prononcer, et transmettre sa décision à la commission de passation des marchés, sur la base du rapport de contrôle préparé par son rapporteur qu'elle valide ou modifie. Ses décisions sont prises à la majorité simple des membres présents et doivent être motivées.

3.2.6 LES AUTORITES CONTRACTANTES

Les autorités contractantes soumises à la réglementation relative aux marchés publics sont citées à l'article 3 de la Loi 2009-013. Il s'agit :

- de l'Etat, des Etablissements publics à caractère administratif, les Collectivités territoriales décentralisées ;
- des Etablissements publics à caractère industriel et commercial, des organismes, agences ou offices, créés par l'Etat ou les Collectivités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général, dotés ou non de la personnalité morale, dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une personne morale de droit public ou qui bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'Etat ou d'une personne morale de droit public ;
- des sociétés nationales ou sociétés à capitaux publics dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat ou une autre personne morale de droit public ;
- des associations formées par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public.

Par ailleurs, les dispositions de ladite loi s'appliquent également :

- aux marchés passés par les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat, ou d'une des personnes morales de droit public visées au paragraphe précédent ;
- aux marchés passés par des personnes morales de droit privé, ou des sociétés d'économie mixte, lorsque ces marchés bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'Etat ou d'une des personnes morales de droit public mentionnée au paragraphe précédent.

3.2.7 L' AUTORITE APPROBATRICE

L'approbation est l'acte qui valide un contrat et lui confère un caractère définitif et exigible. Selon les termes de l'article 68 alinéa 5 du Décret 2009-277/PR « Les marchés qui n'ont pas été approuvés sont nuls et de nul effet ». Les marchés selon la qualité de l'AC sont transmis par la DNCMP au Ministre chargé des Finances, en sa qualité d'autorité approbatrice.

Les marchés des entreprises publiques ou des sociétés à capitaux publics dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat ou une autre personne morale de droit public, des établissements publics à caractère industriel et commercial, les organismes, agences ou offices, créés par l'Etat ou les collectivités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général, doté ou non de la personnalité morale, ont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une personne morale de droit public ou qui bénéficient du concours financier ou d'une garantie de l'Etat, ou d'une personne morale de droit public sont approuvés par leur représentant légal désigné conformément aux dispositions légales et statutaires après avis de la DNCMP.

3.2.8 LES SEUILS DE PASSATION DES MARCHES

Le Décret n°2011-059/PR portant définition des seuils de passation de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics fixe les seuils de passation ainsi qu'il suit :

- Marchés de travaux, de fournitures ou de services : quinze millions (15 000 000) de FCFA, pour les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements publics, organismes, agences ou offices.
- Marchés de prestations intellectuelles : vingt cinq millions (25 000 000) de FCFA, pour les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, les établissements publics les collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements publics, organismes, agences ou offices.

S'agissant des entreprises publiques, notamment les sociétés d'Etat et les sociétés d'économie mixte, des autres organismes, tels que les établissements publics, les agences ou les offices, créés par l'Etat pour satisfaire des besoins d'intérêt général, ainsi que des personnes morales de droit privé agissant pour le compte d'une personne morale de droit public ou bénéficiant du concours financier ou de la garantie d'une personne morale de droit public, les seuils de passation sont établis comme suit :

- marchés de travaux : vingt cinq millions (25 000 000) de FCFA ;
- marchés de fournitures et de services : cinquante millions (50 000 000) de FCFA ;
- marchés de prestations intellectuelles : vingt cinq millions (25 000 000) de FCFA.

Par ailleurs, en dessous de ces seuils, les dépenses des personnes publiques et privées visées ci-dessus restent soumises aux dispositions de l'article 16 du Code des marchés publics et délégations de service public selon les modalités de la demande de cotation définie à l'article 12 ci-après.

La demande de cotation est une procédure simplifiée de consultation d'au moins 5 entreprises, fournisseurs ou prestataires de services pour la passation de marchés en dessous du seuil visé aux articles 9 et 10 du Décret portant CMP. La comparaison ne peut être faite que sur la base d'au moins trois (3) offres reçues.

Les prestations pouvant faire l'objet d'une demande de cotation portent, notamment sur :

- a) les fournitures, consommables et matériels divers ;
- b) le mobilier ;
- c) le petit équipement ;
- d) les matériels informatiques ;
- e) l'entretien des bâtiments ;
- f) le cartonnage.

3.2.9 LES MODES DE PASSATION DES MARCHES

Le Décret 2009-277/PR portant code des marchés publics et délégations de service public distingue en ses articles 16 et suivants, les modes suivants de passation des marchés :

- la passation des marchés par appel d'offres ouvert ;
- la passation des marchés par appel d'offres restreint ;
- la passation des marchés par appel d'offres avec concours ;
- la passation des marchés de gré à gré ;
- la passation des marchés de prestations intellectuelles ;
- la passation des demandes de cotation.

**4 LES STRUCTURES CHARGEES DE LA GESTION DES
MARCHES PUBLICS AU SEIN DE L'OFFICE DE
DEVELOPPEMENT ET D'EXPLOITATION DES FORETS
(ODEF)**

4.1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ODEF

L'Office de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par Décret n°71-204 du 13 novembre 1971. Placé sous la tutelle du Ministre de l'Economie rurale, il a pour objet :

- la gestion, l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national ;
- l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits et sous-produits forestiers ;
- la promotion et la valorisation du matériau bois ainsi que celles de l'exploitation rationnelle de certaines forêts dont les potentialités l'exigent.

L'ODEF est administré et géré par un Conseil d'Administration et une Direction Générale.

4.2. PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHES PUBLICS (PRMP)

La PRMP est le mandataire du Conseil d'Administration dans les procédures de passation et d'exécution des marchés. Elle est la personne habilitée à signer le marché ou la délégation au nom de l'ODEF. Elle est chargée de conduire la procédure de passation depuis le choix de cette dernière jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation du marché définitif ou de la délégation.

La personne responsable du marché peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché ou de la délégation.

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.

Le Directeur Général a été désigné PRMP par Décision N°023/2013/CA-ODEF du 24 avril 2013 portant nomination d'une personne responsable des marchés publics.

4.3. COMMISSION DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS (CPMP)

La personne responsable du marché est assistée par les services techniques de l'autorité contractante bénéficiaire de l'acquisition dans la mise en œuvre du processus de planification, de passation et de gestion des marchés publics et délégations de service public.

Lesdits services techniques assurent notamment pour le compte de la personne responsable des marchés l'exécution des phases de préparation des dossiers d'appels d'offres, d'ouverture et d'évaluation des offres et propositions, selon des modalités déterminées par voie réglementaire.

Les phases d'ouverture et d'évaluation des offres sont organisées sous la responsabilité de la PRMP.

Elle est assistée dans cette mission par une commission de passation des marchés, chargée des opérations d'ouverture et d'évaluation des offres et des propositions dont elle assure la présidence ; elle peut s'y faire représenter. Toutefois, la PRMP peut également confier à une sous-commission d'analyse, dont les membres sont choisis au sein de la commission de passation des marchés et des directions techniques ou de programmation et/ou de service bénéficiaire concerné, l'évaluation et le classement des candidatures, des offres et propositions.

Cette commission est composée de cinq (5) membres permanents désignés par Décision N°007/2013/ODEF du 24 avril 2013 portant nomination des membres de la commission de passation des marchés publics présentés ci-dessous :

- Technicien Supérieur des Eaux et Forêts ;
- Ingénieur des Eaux et Forêts ;
- Informaticienne de Gestion ;
- Spécialiste en Valorisation Industrielle du Bois ;
- Comptable Gestionnaire.

Par décision n°027/2015/ODEF du 21 octobre 2015, la CPMP a été renouvelée avec la désignation d'un Ingénieur des Eaux et Forêts et un Secrétaire d'Administration en remplacement de deux autres membres.

4.4. COMMISSION DE CONTROLE DES MARCHES PUBLICS (CCMP)

Une commission de contrôle des marchés publics (CCMP), créée auprès de l'ODEF et placée sous la responsabilité de la personne responsable des marchés publics, est chargée du contrôle de la régularité de la procédure de passation des marchés publics et délégations de service public. Elle est chargée du contrôle a priori de la régularité de la procédure de passation des marchés et délégations de service public, depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché ou de la délégation, et ce pour les marchés publics d'un montant supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire.

A ce titre la CCMP :

- procède à la validation du PPM de l'ODEF et des DAO avant le lancement et la publication ;
- émet des avis de non objection et accorde les autorisations et dérogations nécessaires ;
- procède à la validation du rapport d'analyse comparative des offres ou propositions et du procès verbal d'attribution provisoire du marché ou de la délégation approuvée par la CPMP ;
- procède à un examen juridique et technique du projet du marché ;
- procède à la validation des avenants ;
- établit à l'attention de la PRMP un rapport annuel d'activités.

La personne responsable des marchés publics désigne les membres de la commission de contrôle des marchés. Toutefois, ces derniers ne peuvent pas avoir participé aux opérations préalables de la procédure de passation du marché ou de la délégation considérée.

La CCMP nommée par Décision N°006/2013/ODEF du 24 avril 2013 portant nomination des membres de la commission de contrôle des marchés publics de l'ODEF est composée de cinq (05) membres présentés ci-après :

- Attaché d'Administration Gestionnaire ;
- Attaché d'Administration ;
- Ingénieur des Travaux de Génie Rural ;
- Spécialiste en Etudes d'Impacts Environnementaux ;
- Sociologue.

Par décision n°028/2015/ODEF du 21 octobre 2015, la CCMP a été renouvelée avec la désignation d'un Gestionnaire, en remplacement d'un membre.

5. REVUE APPROFONDIE DES MARCHES PUBLICS

5.1. SELECTION DES MARCHES A AUDITER

Au titre de l'année 2015, nos travaux ont porté sur un échantillon composé d'un (01) marché sur un total de trois (03), représentant 33% en nombre au cours de la gestion 2015 et 54% en valeur. Il est présenté dans le tableau suivant :

MODE DE PASSATION	2015			
	RECAPITULATIF DES MARCHES (EN F CFA)		MARCHES SELECTIONNES POUR REVUE (EN F CFA)	
	NOMBRE	MONTANT	NOMBRE	MONTANT
DC	2	7 494 104	0	0
ED	1	8 783 640	1	8 783 640
TOTAL	3	16 277 744	1	8 783 640
TAUX DE COUVERTURE			33%	54%

Les recoupements entre des données obtenues auprès de l'Office de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF) et la liste de l'ARMP, ont permis d'identifier des marchés conclus sans mise en concurrence préalable de candidats. Le détail est donné ci-après :

- Construction en cours clôture DRK/ETC, pour un montant de F CFA 7 043 957 ;
- Construction en cours clôture DRK/ECE, pour un montant de F CFA 6 856 694 ;
- Construction bureau au siège CETA, pour un montant de F CFA 3 000 000.

5.2. CONSTATS DE L'AUDIT

5.2.1 CONSTATS GENERAUX

Nos travaux nous ont permis de relever des non- conformités d'ordre général, sur les marchés examinés pendant la période couverte par l'audit.

5.2.1. 1. DISPOSITIF ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL

CONSTAT

La PRMP n'a pas établi 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. » et de ses textes d'application notamment l'article 1^{er} dernier alinéa du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009.

RECOMMANDATION

Nous recommandons à la PRMP de l'ODEF d'établir un rapport d'exécution pour chaque marché exécuté tel que exigé par le code des marchés publics.

CONSTAT

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.

CONSTAT

Nous avons constaté le non paiement des indemnités dues au personnel membre de la Commission de Passation des Marchés (CPM), de la sous commission d'analyse et de la Commission de Contrôle des Marchés Publics (CCMP), en violation des dispositions de l'article 7 du Décret N°2009-297 du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics et de l'article 3 de l'Arrêté n°277/MEF/CAB du 18 décembre 2013 fixant les conditions et les modalités de prise en charge des membres des organes de passation, de contrôle des marchés publics des autorités contractantes.

RECOMMANDATION

Nous recommandons à l'ODEF de veiller au paiement des indemnités aux ayant droits.

5.2.1. 2. AUTORISATION, SIGNATURE ET APPROBATION DES MARCHES

CONSTAT

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.

RECOMMANDATION

Nous recommandons à l'ODEF de veiller au respect de la Loi n°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et de ses décrets d'application.

5.2.1. 3. NON RESPECT DES DISPOSITIONS EN MATIERE DE PUBLICITE

CONSTAT

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 ».

RECOMMANDATION

Nous recommandons à l'ODEF de veiller au respect des dispositions susvisées.

CONSTAT

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... ».

RECOMMANDATION

Nous recommandons à l'ODEF de veiller au respect des dispositions susvisées.

5.2.2. CONSTATS SPECIFIQUES AUX MARCHES EXAMINES

5.2.2.1 REVUE DU MARCHÉ CONCLU PAR ENTENTE DIRECTE

Nos travaux nous ont permis de constater les anomalies suivantes :

- ❖ Entente directe relative à l'acquisition de logiciels SAARI, pour un montant de F CFA 8 783 640 :

CONSTAT

Nous avons constaté que par lettre n°030/2015/ODEF du 02/02/2015, l'ODEF avait demandé l'autorisation de passer ce marché par entente directe avec le fournisseur CAFE INFORMATIQUE, cependant, par lettre n°0420/MEF/DNCMP/DAJ du 13/02/2015, la DNCMP avait exigé les preuves d'exclusivité du fournisseur pour pouvoir donner son autorisation. Cette preuve n'a pas été fournie et le marché a été conclu par entente directe avec un autre fournisseur (SOGESTI) sans l'autorisation de la DNCMP en violation de l'article 36 du Décret n°2009-277 du 11 novembre 2009 qui dispose : « les marchés par entente directe doivent être préalablement autorisés par la direction nationale de contrôle des marchés publics » et conformément à l'article 66 de ce décret, lorsque la passation d'un marché a été soumise à l'obligation d'une autorisation préalable et que cette obligation n'a pas été respectée, le contrat est nul.

En outre, seuls des bons de commandes ont été émis en violation des dispositions des articles 67 et 68 du Décret n°2009-277 du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public.

RECOMMANDATION

Nous recommandons à l'ODEF de recourir à l'autorisation de la DNCMP avant signature et exécution de marchés par entente directe.

5.2.3. CONSTATS RELATIFS A L'EXECUTION PHYSIQUE DES MARCHES

Afin de vérifier la réalité des prestations, nous avons constitué un échantillon de marchés pour analyser l'exécution physique des obligations des titulaires par rapport aux termes des contrats correspondants.

Cet échantillon est constitué du seul marché revu :

- ❖ Logiciel de SAARI (paie, comptabilité, gestion du personnel et Gestion Commercial) :
8 783 640 F CFA

✓ Travaux effectués

Afin de vérifier la réalité des dépenses, nous avons procédé à l'inspection physique des biens acquis durant l'exercice 2015 en examinant la cohérence entre les biens livrés, les bordereaux de livraison, les contrats, les procès-verbaux de réception, les pièces justificatives ayant servi aux paiements.

✓ Résultats

A l'issue de la vérification de l'existence physique, nous n'avons pas de remarques particulières.

5.3 RECOMMANDATIONS

La synthèse des recommandations issues de nos travaux est consignée dans le tableau ci-après :

TABLEAU DE SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

N°	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ORGANISME RESPONSABLE
1.	Absence d'établissement des rapports d'exécution pour chaque marché	Etablir des rapports d'exécution pour chaque marché passé.	AC/PRMP
2.	Non établissement de rapport annuel d'activités par la CCMP à l'attention de la PRMP	Etablir un rapport annuel d'activités à l'attention de la PRMP.	AC/CCMP
3.	Non paiement des indemnités dues aux membres de la CPM et de la CCMP	Payer les indemnités aux membres de ces commissions.	AC
4.	Absence de publication des résultats des attributions relatifs aux demandes de cotation	Publier systématiquement les résultats provisoires relatifs aux DC.	AC/PRMP
5.	Non transmission des décisions d'attribution des DC à l'ARMP et à la DCMP	Transmettre systématiquement les décisions d'attribution des DC à la DNCMP et à l'ARMP sous 48 heures.	AC/PRMP
6.	Conclusion de marchés par entente directe sans autorisation de la DNCMP	Recourir à l'autorisation de la DNCMP avant signature de marchés par entente directe.	AC/PRMP
7.	Marchés conclus sans mise en concurrence de candidats	Faire concourir les candidats avant de conclure des marchés.	AC/PRMP

5.4 TABLEAU STATISTIQUE DES ANOMALIES

ANOMALIES/ MARCHES	ED	TOTAL ANOMALIES	TOTAL MARCHES REVUS	STATISTIQUE DES ANOMALIES
Organes de gestion, de passation et de contrôle des marchés				
Absence d'établissement des rapports d'exécution	1	1	1	100%
Non établissement de rapport annuel d'activités par la CCMP à l'attention de la PRMP	1	1	1	100%
Non paiement des indemnités dues aux membres de la CPM et de la CCMP	1	1	1	100%
Autorisation, signature et approbation des marchés				
Conclusion de marchés par entente directe avant autorisation de la DNCMP	1	1	1	100%

5.5 SUIVI DE RECOMMANDATIONS

N°	RECOMMANDATIONS DE L' AUDIT DE L' EXERCICE 2013	OBSERVATIONS
1	Absence de manuel de procédures de passation des marchés publics qui décrit les fonctions de chaque intervenant au cours de différentes phases de la passation des marchés	Recommandation maintenue
2	Absence de local qui assure l'intégrité physique des documents	Recommandation maintenue
3	Absence de rapport sur l'exécution des marchés passés par l'ODEF	Recommandation maintenue
4	Absence d'un registre spécial coté et paraphé pour l'enregistrement des dépôts des offres	Recommandation maintenue
5	Le rapportage n'est pas effectué sur la passation des marchés ni périodiquement ni annuellement par la CCMP	Recommandation maintenue
6	Absence de plan de formation sur les marchés publics en interne	Recommandation maintenue
7	Absence d'inscription de la cotation au PPM	Sur l' exercice sous revue nous n' avons pas traité de DC.
8	Non transmission pour information de la décision d'attribution à la DNCMP et à l'ARMP dans un délai de 48 heures à compter de la signature du contrat	Sur l' exercice sous revue nous n' avons pas traité de DC.
9	Absence de publication des résultats d'attribution par voie de presse	Notre revue a porté sur un marché de gré à gré.
10	Non soumission du rapport d'évaluation des offres à la validation de la CCMP	Notre revue a porté sur un marché de gré à gré.

ANNEXES

**ANNEXE 1: REVUE DETAILLEE DES MARCHES CONCLUS
PAR ENTENTE DIRECTE**


ED- ACQUISITION DE LOGICIELS
COMMENTAIRES SUR LE MARCHE

L'entente directe est relative à l'acquisition de logiciels SAARI, pour un montant de F CFA 8 783 640.

DONNEES SUR LE MARCHE

1. Financement	Fonds propres
2. Nom de l'Autorité contractante	Office de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF)
3. Numéro du marché	Contrat non établi
4. Description des biens, travaux ou services	Acquisition de logiciels
5. Nom de l'attributaire du marché	SOGESTI INFORMATIQUE
6. Date signature contrat	Contrat non établi
7. Date de démarrage effectif	26/11/2015
8. Délai d'exécution	Non communiqué
9. Date de réception	26/11/2015
10. Montant du marché	8 783 640 F CFA
11. Montant du budget	12 428 136 F CFA

REMARQUES

Par lettre n°030/2015/ODEF du 02 février 2015, l'ODEF avait demandé l'autorisation de passer ce marché par entente directe avec le fournisseur CAFE INFORMATIQUE, cependant, par lettre n°0420/MEF/DNCMP/DAJ du 13 février 2015, la DNCMP avait exigé les preuves d'exclusivité du fournisseur pour pouvoir donner son autorisation. Cette preuve n'a pas été fournie et le marché a été conclu par entente directe avec un autre fournisseur (SOGESTI) sans l'autorisation de la DNCMP.

ANOMALIES ET POINTS DE NON-CONFORMITE

Nos travaux nous ont permis de constater :

- le défaut d'établissement de contrat pour ce marché. En effet, seuls des bons de commandes ont été émis en violation des dispositions des articles 67 et 68 du Décret n°2009-277 du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégations de service public ;
- la conclusion du marché par entente directe sans l'autorisation de la DNCMP en violation de l'article 36 du Décret n°2009-277 du 11 novembre 2009 qui dispose « les marchés par entente directe doivent être préalablement autorisés par la direction nationale de contrôle des marchés publics » et conformément à l'article 66 de ce décret, lorsque la passation d'un marché a été soumise à l'obligation d'une autorisation préalable et que cette obligation n'a pas été respectée, le contrat est nul.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons à l'Office de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF) de veiller au respect des dispositions des articles 36, 66, 67 et 68 du Décret N°2009-277 du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public en recourant à l'autorisation préalable de la DNCMP à la conclusion de marchés par entente directe et en établissant des contrats formels et approuvés pour les marchés publics.

CONCLUSION SUR LA PROCEDURE DE PASSATION DE CE MARCHE

La procédure de passation de ce marché n'est pas conforme et conformément à l'article 66 susvisé, ce marché est nul et de nul effet.

**ANNEXE 2: OBSERVATIONS DE L'ODEF SUR LE
RAPPORT PROVISOIRE**



T/K
MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DES RESSOURCES FORESTIERES

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

DIRECTION GENERALE DE L'ODEF

DIRECTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

N° 359 /2016/ODEF

Lomé, le 03 OCT 2016

**La Personne Responsable des Marchés Publics,
Le Directeur General ODEF**

A
Monsieur le Directeur Général de l'ARMP

Objet : Réponse aux observations sur le rapport
Provisoire du cabinet GRANT THORNTON

Accusant réception de rapport du cabinet Grant Thornton reçu le 16 septembre 2016, nous avons l'honneur de vous informer de certaines circonstances obligeant la Direction Générale à prendre certaines décisions.

Observation 1 : Acquisition logiciel

Sur le logiciel, dans le plan de passation des marchés (PPM) et notre plan d'orientation d'activité (POA) de 2015, il a été budgétisé l'acquisition de logiciels pour la paie, la comptabilité et la gestion du personnel pour 12.428.136 F, ce que nous avons entamé le 02 février 2015. Cependant, au cours du conseil d'administration pour l'adoption du bilan de 2014, le 27 mai 2015, le commissaire aux comptes a évoqué certains points qui ont fait que le conseil d'administration a demandé expressément au Directeur Général, l'acquisition du **logiciel de gestion de stock prioritairement**. Se soumettant à cette décision, le Directeur Général, par priorisation, a demandé la poursuite des opérations et donc l'acquisition du logiciel commercial pour un montant de 1.250.000 F puis l'acquisition du logiciel de comptabilité pour 2.986.840 F et enfin le logiciel de paie et des ressources humaines à 4.546.800 F faisant au total 8.783.640 F

Tout compte fait, nous avons économisé 3.644.496 F soit La différence entre 12.428.136 F et 8.783.640 F pour l'ensemble des logiciels.

Le changement du fournisseur CAFE Informatique par SOGESTI a été confirmé suite à son numéro de partenaire officielle avec SAGE n° 11141786-Togo et motivé par le coût.

Observation 2 : Construction logement et clôture Kara

Pour la construction du logement et garage et la construction d'une clôture sont en deux lots et sont contenus dans le POA de l'exercice 2014.

Pour preuve nous vous envoyons le procès-verbal d'ouverture unique et le rapport d'évaluation unique fait le 02 décembre 2014.

Il ne s'agit donc pas de gré-gré mais plutôt d'une consultation restreinte lancée depuis 2014.

Observation 3 : Avance de 3.000 000 F à CETA

Ce n'est qu'une avance accordée à l'entreprise CETA dans le cadre de l'exécution du marché n° 00576/2014/AOO/MERF/T/BIE afin de permettre à celle-ci d'avancer dans les travaux, l'avance sera remboursée à l'ODEF.

Observation 4 : Autres

Pour les autres observations, nous avons pris acte. Les efforts sont en cours pour remédier aux lacunes.

Veillez recevoir, Monsieur le Directeur Général, l'expression de notre considération distinguée.



Edjdomélé GBADOE

**ANNEXE 3: PRECISIONS DE L'AUDITEUR SUR LES
OBSERVATIONS DE L'ODEF**

Dakar le 17 octobre 2016

**A Monsieur le Directeur Général de l'Autorité de
Régulation des Marchés Publics (ARMP)
Immeuble UAT, 4eme Etage Nord**

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Référence : VL/N°359/2016/ODEF du 03/10/2016

Référence : 0676/2016/MG/BND/FF/RC

Objet : Réponse aux observations de l' ODEF sur notre rapport provisoire de la revue indépendante des marchés conclus au titre de l' exercice 2015.

Monsieur le Directeur Général,

Nous accusons réception de la lettre citée en référence, relative à l'objet précité et vous en remercions.

Nous vous prions de trouver en annexe nos précisions relatives aux observations que l' Office de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF) a formulées.

Vous en souhaitant bonne réception, nous vous prions d'agréer Monsieur **le Directeur Général**, l'assurance de notre considération distinguée.

Boubacar NDIAYE

Associé



**ANNEXE: REPONSES AUX OBSERVATIONS DE L'ODEF SUR
NOTRE RAPPORT PROVISOIRE**

Points d' observations de l' ODEF	Réponses de l' Auditeur
1) Acquisition de logiciel.	Nonobstant les explications fournies, les non conformités relevées sur la procédure subsistent.
2) Construction logement et clôture KARA.	Aucun contrat n' a été mis à notre disposition pour ce marché et un entretien dans ce sens avait été effectué avec notre point focal.
3) Avance de 3 000 000 F CFA à CETA.	Nous sommes conscients qu' il s' agit d' une avance mais cette dernière est relative à l' exécution d' un marché qui doit faire l' objet de mise en concurrence.
4) Autres	Nous prenons acte des améliorations à faire.